

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
Facultad de Humanidades y Educación
Centro de Investigación en Ciencias Humanas
Doctorado en Ciencias Humanas

EL CONTROL TERRITORIAL COMO RECURSO DE
DOMINACIÓN POLÍTICA Y SU USO CON FINES
AUTORITARIOS

Tesis para optar al Título de Doctora en Ciencias Humanas

Geóg. MSc María Andreina Salas Bourgoín

Tutora: Dra. Delfina Trinca Figuera
Instituto de Geografía y Conservación de Recursos Naturales
Universidad de Los Andes

Mérida, enero de 2019

A ti madre, que vives en mis sueños
A ti hijo, que llegaste primero y te fuiste primero

www.bdigital.ula.ve

C.C.Reconocimiento

RESUMEN

El control territorial es un fenómeno político y geográfico cuyo propósito es intervenir en los diferentes tipos de relación hombre-territorio. Su implementación implica dominación y puede ser empleado por cualquier actor como medio para imponer su voluntad sobre otros, a fin de moldear las conductas que tienen un correlato espacial en pro de sus intereses particulares.

En esta oportunidad se le estudia como un recurso de dominación política, en otras palabras, como un medio empleado por el Estado —fundamentándose en sus derechos territoriales— para intervenir coactivamente en lo que las personas pueden hacer en y mediante el territorio.

La estrategia de investigación empleada fue el estudio teórico y empírico del fenómeno. Se discutió primero, cómo debe ser el control territorial de acuerdo con los principios del Estado social y democrático de Derecho, y las características que éste puede adquirir en el Estado Autoritario, y luego se verificaron los resultados de esa discusión mediante el estudio de su implementación en Venezuela durante el período 1999-2016.

El producto central es la propuesta de un modelo normativo que delimita su implementación en el marco de la legitimidad y la libertad, entendiendo que el Estado tiene el derecho de ejercerlo únicamente en representación de los ciudadanos y que es su voluntad, la que debe moldear las motivaciones, los medios y las acciones que reviste. A ello se suma un conjunto de afirmaciones teóricas sobre del control territorial en el seno del Estado Autoritario.

Palabras clave: territorio, relación hombre-territorio, control territorial, dominación política, legitimidad, Estado social y Democrático de Derecho, Estado Autoritario.

ABSTRACT

Territorial control is a political and geographical phenomenon intended to intervene in the different types of relationship between individuals and territory. Its implementation implies domination and it can be used by any actor as a means of imposing their will upon others in order to shape spatially correlated behaviors to benefit their particular interests.

In this case it is analyzed as a resource of political domination, in other words, as a means used by the State based on its territorial rights to intervene coercively in what people can do in and through the territory.

The research strategy used was the theoretical and empirical study of the phenomenon. Firstly the territorial control was discussed and how it should be managed in accordance with the principles of the social state, the democratic rule of law and the characteristics that it can acquire in an authoritarian state. Later, the results were verified through the study of the Venezuelan territorial state between the period of 1999-2016.

The core product is the proposal of a normative model that delineates its implementation within the framework of legitimacy and freedom, on the understanding that the State has the right to exercise it only on behalf of its citizens and that it is their will that shapes its motivations, means and actions. In addition the theoretical basis of this approach is that control of territory is the core of the authoritarian State.

Key words: territory, relationship between individuals and territory, territorial control, political domination, legitimacy, social and democratic State of law, authoritarian State.

AGRADECIMIENTOS

La autora quiere expresar su agradecimiento:

A la Universidad de Los Andes, por otorgarle la beca para realizar sus estudios doctorales y a la Dra. Delfina Trinca por su tutoría.

Al grupo de expertos que participó en la validación teórico-metodológica de esta investigación. Entre ellos, los profesores Fortunato González, Nelly Velázquez, Oscar Aguilera, Andrés Rojas, José Rojas, José Rivero y Yulier Cadena.

Muy especialmente a Elides Sulbarán Zambrano, mi padre, y a María Sol Eljuri Febres, por escuchar, discutir y motivar nuevas ideas, así como por hacer posible la superación de las múltiples dificultades que convergen en Venezuela y hacen prácticamente imposible desarrollar una investigación científica. Por ustedes, esta tesis no es sólo el resultado de la voluntad y la pasión, sino también de un apoyo familiar imprescindible para concretarla.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

	Págs.
RESUMEN	
INTRODUCCIÓN	
CAPÍTULO I: CONTROL TERRITORIAL COMO PROBLEMA Y OBJETO DE INVESTIGACIÓN	
1.1 El control territorial como problema de investigación	24
1.1.1 Exposición	24
1.1.2 Formulación	27
1.2 Objetivos de investigación	30
1.3 El control territorial como objeto de investigación. Justificación	31
1.3.1 Desde la perspectiva teórica	33
1.3.2 Desde el punto de vista social	37
CAPÍTULO II: FUNDAMENTOS TEÓRICOS DEL CONTROL TERRITORIAL	
2.1 Estado y sus características esenciales	40
2.1.1 Estado como categoría de análisis	40
2.1.2 Estado de Derecho	44
2.1.2.1 Estado social de Derecho	49
2.1.2.2 Estado democrático de Derecho	51
2.1.3 Estado Totalitario y Autoritario	54
2.1.4 Bien común y desarrollo humano	62
2.2 Poder y Dominación	67
2.2.1 Poder como categoría de análisis	67

2.2.2 Poder político y sus particularidades	70
2.2.3 Poder político: dos enfoques marco	74
2.2.4 Poder y legitimidad	78
2.2.5 Poder y libertad	83
2.2.6 Dominación	89
2.2.6.1 Dominación como forma de relación social	90
2.2.6.2 Dominación política: entre autoridad y autoritarismo	92
2.3 Territorio y control territorial	98
2.3.1 Territorio: un concepto híbrido-relacional	99
2.3.2 El territorio del Estado	108
2.3.2.1 Naturaleza jurídica del-territorio	110
2.3.2.2 Relación funcional Estado territorio	114
2.3.2.3 Organización territorial del Estado	115
2.3.3 Territorialidad	122
2.3.4 Control territorial	128
2.3.4.1 Control territorial, propiedad privada y libertad económica	133
2.3.4.2 Control territorial y ordenación del territorio	149
2.3.4.3 Control territorial y distribución el poder político	154
2.3.5 Control territorial y dominación política	159
CAPÍTULO III: DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN	
3.1 Enfoque epistemológico y perspectiva teórica	169
3.2 Principios que guían la investigación	174
3.3 Metodología	175

3.4 Criterios de rigor	178
3.5 Método	179
3.5.1 Fase teórica	180
3.5.2 Fase empírica	182
3.5.3 Fase comprensiva	187
3.5.4 Fase explicativa	188
CAPÍTULO IV: VENEZUELA COMO CASO DE ESTUDIO, 1999-2016: JUSTIFICACIÓN Y DEVENIR POLÍTICO	
4.1 Venezuela como caso de estudio, 1999-2016: justificación y devenir político	191
4.1.1 Venezuela ¿Un Estado de Derecho o un Estado Autoritario?	191
4.1.1.1 Sobre la separación de poderes	195
4.1.1.2 Sobre los derechos humanos	198
4.1.1.3 Sobre la militarización del aparato estatal	199
4.1.2 De la relación estado venezolano y control territorial	200
4.1.2.1 Sobre la propiedad privada, el dominio y la libertad económica	200
4.1.2.2 Sobre la gestión del territorio	202
4.1.2.3 Sobre la distribución territorial del poder político	205
4.2 Contexto político del control territorial venezolano, 1999-2016	207
4.2.1 Prolegómenos e ideas políticas de base	208
4.2.2 Base discursiva y sus giros	211
4.2.3 La reforma constitucional de 1999	215
4.2.4 La política y sus cambios	219
4.2.4.1 Subperíodo 2001-2007	219

4.2.4.1.1 Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, 2001-2007 y Plan Nacional de Desarrollo Regional, 2001-2007	220
4.2.4.1.2 Un salto adelante, la nueva etapa de la Revolución Bolivariana	222
4.2.4.1.3 Misiones sociales como estructura paralela al 'Estado burocrático'	225
4.2.4.1.4 El Socialismo del siglo XXI	227
4.2.4.2 Subperíodo 2007-2013	230
4.2.4.2.1 Plan Nacional Simón Bolívar, Primer Plan Socialista, 2007-2013	231
4.2.4.2.2 Los Cinco Motores de la Revolución	233
4.2.4.2.3 Inclusión, mediante normas, de aspectos contenidos en el proyecto de reforma constitucional de 2007	242
4.2.4.2.4 Política de expropiación y estatización	245
4.2.4.2.5 Militarización de la administración pública	248
4.2.4.3 Superíodo 2013 hasta 2016	249
4.2.4.3.1 Plan de la Patria, Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación, 2013-2019	251
4.2.4.3.2 Surgimiento de una economía paralela a la estatal y a la privada, a cargo de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana	255
4.2.4.3.3 Estado de Excepción en las fronteras internacionales con Colombia	257
4.2.4.3.4 Decreto de Estado de Excepción y Emergencia Económica Nacional	260
CAPÍTULO V: LOS MECANISMOS DE CONTROL TERRITORIAL EN VENEZUELA, 1999-2016	
5.1 La distribución territorial del poder político en Venezuela	266

5.1.1 Según la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela	266
5.1.2 Sobre la autonomía de las entidades federales y los municipios en Venezuela	270
5.1.3 De los instrumentos normativos que desarrollan las competencias estatales y municipales o que inciden en éstas	273
5.1.3.1 Sobre las competencias estatales y municipales dispuestas por ley	274
5.1.3.2 Sobre la descentralización	277
5.1.3.3 Sobre la expansión del Poder Público Nacional	287
5.1.3.4 Sobre la participación ciudadana	294
5.1.3.5 Sobre la planificación del desarrollo	305
5.1.3.6 Sobre las unidades territoriales de gestión, los estados y los municipios	315
5.1.3.7 Sobre la distribución de los recursos públicos	333
5.1.4 De la calidad de los instrumentos jurídicos que rige la distribución territorial del poder político	343
4.1.5 El poder autoritario en la distribución territorial de poder político	348
5.2 Limitación de los derechos de propiedad privada, dominio y libertad económica en Venezuela	350
5.2.1 Según la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela	351
5.2.2 Sobre la propiedad privada, el dominio y la libertad económica en la tradición venezolana	357
5.2.3 De los instrumentos normativos que regulan los derechos de propiedad privada, dominio y libertad económica	359
5.2.3.1 Sobre las limitaciones a causa de la garantía de los derechos de los consumidores	360
5.2.3.2 Sobre las limitaciones a razón del control de precios y de ganancias máximas	376

5.2.3.3 Sobre las limitaciones a causa del resguardo de la seguridad y soberanía agroalimentaria	394
5.2.3.4 Sobre las limitaciones derivadas de la garantía del derecho a la vivienda	426
5.2.3.5 Sobre la propiedad de tierras urbanas	445
5.2.4 De la calidad de los instrumentos jurídicos que limitan los derechos de propiedad privada, el dominio y la libertad económica	448
5.2.5 El poder autoritario en la limitación a los derechos de propiedad privada, dominio y libertad económica	452
5.3 La ordenación del territorio	454
5.3.1 Según la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela	455
5.3.2 La ordenación del territorio en la tradición venezolana	456
5.3.3 De los instrumentos normativos que desarrollan la ordenación del territorio	458
5.3.3.1 Marco normativo vigente	459
5.3.3.2 Proyectos de reforma del marco normativo vigente	475
5.3.4 De la calidad de los instrumentos jurídicos que regulan la ordenación del territorio y sus proyectos de reforma	492
5.3.5 Del poder autoritario detrás de la ordenación del territorio	496
CAPÍTULO VI: EL CONTROL TERRITORIAL EN VENEZUELA Y SU USO CON FINES AUTORITARIOS, 1999-2016	
6.1 El sistema de control territorial en Venezuela y su funcionamiento como recurso de dominación, 1999-2016	501
6.2 Motivaciones y medios que rige el control territorial venezolano según la Constitución nacional	504
6.2.1 Motivaciones y medios constitucionales de la distribución territorial del poder político en Venezuela, según la Constitución	505
6.2.2 Motivaciones y medios constitucionales de la limitación de los	507

derechos de propiedad privada, dominio y libertad económica en Venezuela, según la Constitución	
6.2.3 Motivaciones y medios de la ordenación del territorio en Venezuela, según la Constitución	510
6.3 Control territorial y dominación política de tipo autoritario en Venezuela	511
6.3.1 La distribución territorial del poder y su uso para fines autoritarios	512
6.3.2 La limitación de los derechos de propiedad privada, dominio y libertad económica en Venezuela y su uso para la dominación política de tipo autoritario	519
6.3.3 La ordenación del territorio en Venezuela y su utilidad para fines autoritarios	532
CONCLUSIONES	536
El 'deber ser' del control territorial	541
El 'ser' del control territorial en el Estado Autoritario	543
RECOMENDACIONES	546
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS, HEMEROGRÁFICAS Y EN LÍNEA	547
ANEXOS	

ÍNDICE DE CUADROS

	Págs.
CAPÍTULO I: CONTROL TERRITORIAL COMO PROBLEMA Y OBJETO DE INVESTIGACIÓN	

CAPÍTULO II: DISCUSIÓN TEÓRICA DE LOS FUNDAMENTOS DEL CONTROL TERRITORIAL	
Cuadro 2.1: Enfoques marco del poder político	74
Cuadro 2.2: Tesis sobre la naturaleza jurídica del territorio	111
Cuadro 2.3: Características genéricas de las limitaciones a la propiedad y el dominio que tienen por objeto el interés público, según tipo o especie	141
Cuadro 2.4: Posibles limitaciones a las prácticas espaciales, según especie o tipo, a razón de la ordenación del territorio	151
Cuadro 2.5: Control territorial y sus mecanismos de implementación	157
CAPÍTULO III: DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN	

CAPÍTULO IV: CONTROL TERRITORIAL COMO RECURSO DE DOMINACIÓN POLÍTICA EN VENEZUELA, 1999-2016	
Cuadro 4.1: Leyes habilitantes otorgadas al Presidente de la República para dictar decretos con fuerza de ley, 1999-2016	196
Cuadro 4.2: Normas que incluyen en el ordenamiento jurídico, elementos rechazados en el proyecto de reforma constitucional de 2007	243
Cuadro 4.3 Cronología de expropiaciones y nacionalizaciones en Venezuela, 2007-2010	247
Cuadro 4.4: Cronología de los decretos de Estado de Excepción en las fronteras internacionales con Colombia	258
Cuadro 4.5: Evolución de la organización de la Administración Pública Nacional, 1999, 2001, 2014	294

Cuadro 4.6: Variación de la composición de los CLPP según su respectiva ley de 2002 y 2010	303
Cuadro 4.7: Variación de la composición de los CEPCPP según su respectiva ley de 2002 y 2010	304
Cuadro 4.8: Unidades de gestión territorial contemplados en el RLOCFG, 2012	319
Cuadro 4.9: Comparación entre las competencias de la Autoridad Regional de la REDI y las Oficina Técnica Regional y Unidades Receptoras Estadales del FCI	326
Cuadro 4.10: Características de las unidades geográficas de planificación según la LRIDS, 2014	327
Cuadro 4.11: Porcentajes y criterios para la distribución de las asignaciones especiales entre estados con y sin hidrocarburos según la LAEE, 1996	335
Cuadro 4.12: Variación temporal de la distribución de recursos públicos entre las entidades político-territoriales y los CC según diferentes leyes, 1961-2010	342
Cuadro 4.13: Cumplimiento de criterios de evaluación por parte de los instrumentos legales vinculados con la distribución territorial del poder político	343
Cuadro 4.14: Cumplimiento de criterios de evaluación según instrumento normativo interpretado	346
Cuadro 4.15: Deberes, facultades y limitaciones al poder del Estado, en materia económica según la CRBV de 1999	354
Cuadro 4.16: Número total de medidas de intervención en la propiedad privada, el dominio y la libertad económica a razón de la protección de los derechos del consumidor, aplicadas durante el período 2005-2016	375
Cuadro 4.17: Evolución del otorgamiento de instrumentos agrarios, entre el período 2003-2012 y los años 2014 y 2015	414
Cuadro 4.18: Las intervenciones agrarias más polémicas entre 2003 y 2010	415
Cuadro 4.19: Cumplimiento de criterios de evaluación por parte de los instrumentos legales que limitan los derechos de propiedad privada, dominio y libertad económica	448
Cuadro 4.20: Cumplimiento de criterios de evaluación según ley o decreto-ley interpretado	451
Cuadro 4.21: Vacíos legales en la LOPGOT respecto a aspectos esenciales de los planes que contempla	485

Cuadro 4.22: Cumplimiento de criterios de evaluación por parte de los instrumentos legales que regulan la ordenación del territorio (vigentes y proyectos)	492

Cuadro 4.23: Cumplimiento de criterios de evaluación según instrumento normativo interpretado	495

CAPÍTULO V: EL CONTROL TERRITORIAL COMO RECURSOS DE DOMINACIÓN POLÍTICA EN VENEZUELA Y SU USO CON FINES AUTORITARIOS, 1999-2016

Cuadro 5.1: Sub-sistema prescriptivo de motivaciones y medios que rige la distribución territorial del poder político en Venezuela, según la CRBV	505

Cuadro 5.2: Sub-sistema prescriptivo de motivaciones y medios que rige la limitación de los derechos de propiedad privada, dominio y libertad económica, según la CRBV	508

Cuadro 5.3: Sub-sistema prescriptivo de motivaciones y medios que rige la ordenación del territorio, según la CRBV	510

Cuadro 5.4: Sistema de motivaciones, medios y acciones posibles en materia de limitaciones a los derechos de propiedad privada, dominio y libertad económica, a causa de la garantía de los derechos de los consumidores, según la LOPJ de 2014	522

Cuadro 5.5: Sistema de motivaciones, medios y acciones posibles en materia de limitaciones a los derechos de propiedad privada, dominio y libertad económica a causa de la garantía de la seguridad y soberanía agroalimentaria, según la LTDA de 2010	524

ÍNDICE DE FIGURAS

	Págs.
CAPÍTULO I: CONTROL TERRITORIAL COMO PROBLEMA Y OBJETO DE INVESTIGACIÓN	
Figura 1.1: Planteamiento holopráxico	28
CAPÍTULO II: DISCUSIÓN TEÓRICA DE LOS FUNDAMENTOS DEL CONTROL TERRITORIAL	
2.1 Estado y sus características esenciales	

2.2 Poder y Dominación	

2.3 Territorio y control territorial	
Figura 2.1: Esquema de interacción entre los mecanismos de control territorial y los tipos de relación hombre-medio	159
CAPÍTULO III: DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN	
Figura 3.1: Esquema epistemológico y teórico de la investigación	173
Figura 3.2: Esquemización del método de investigación	178
Figura 3.3: Esquema para la construcción de los enunciados normativos del control territorial en el marco del Estado social y democrático de Derecho	181
Figura 3.4: Esquema para la formulación de enunciados sobre el control territorial como recurso útil a la dominación de tipo autoritario	182
Figura 3.5: Proceso de interpretación jurídica	186
CAPÍTULO IV: CONTROL TERRITORIAL COMO RECURSO DE DOMINACIÓN POLÍTICA EN VENEZUELA, 1999-2016	
Figura 4.1: Índice del Estado de Derecho en Dinamarca, Uruguay y Venezuela, 2011-2016	192

Figura 4.2: Índice de Desarrollo Democrático de Venezuela y Chile, 2002-2016	194
Figura 4.3: Índice Internacional de Derechos de Propiedad de Venezuela, Chile y Finlandia, 2007-2016	201
Figura 4.4: Índice de Libertad Económica de Venezuela, Hong Kong y Chile, 1995-2016	202
Figura 4.5: Corredores de la muerte producto de las 'Zonas de Paz'	204
Figura 4.6: Resultados de la delincuencia en las zonas de paz de Ocumare del Tuy, Estado Miranda, 3 de mayo de 2016	205
Figura 4.7: Estructura territorial político-administrativa propuesta en el proyecto de reforma constitucional presentada por el Presidente Chávez en 2007	237
Figura 4.8 Territorio fronterizo bajo Estado de Excepción, estados Zulia, Táchira y Apure, 2015	259
Figura 4.9: Unidades de gestión territorial según el RLOCFG	320
Figura 4.10: Sistema de agregación comunal según la LOC	321
Figura 4.11: Unidades geográficas de planificación según el DLRIDS, 2014	327
Figura 4.12: Porcentaje de cumplimiento de criterios de evaluación por parte de los instrumentos legales vinculados con la distribución territorial del poder político	344
Figura 4.13: Porcentaje de cumplimiento anual de los criterios de evaluación, 2001-2015	346
Figura 4.14: Cumplimiento de criterios de evaluación por parte de los instrumentos legales que limitan los derechos de propiedad privada, dominio y libertad económica	449
Figura 4.15: Porcentaje de cumplimiento anual de los criterios de evaluación, 2001-2015	451
Figura 4.16: Cumplimiento de criterios de evaluación por parte de los instrumentos legales de ordenación territorial y urbanística	493

Figura 4.17: Resultados de evaluación de los instrumentos normativos de ordenación territorial y urbanística	494
Figura 4.18: Sistema de planes contemplado en la LOPOT y en el PLOOGT	498
Figura 4.19: Ámbitos de ordenación territorial y urbanística de acuerdo con la LOPOT y la LOOGT	499
CAPÍTULO V: EL CONTROL TERRITORIAL COMO RECURSOS DE DOMINACIÓN POLÍTICA EN VENEZUELA Y SU USO CON FINES AUTORITARIOS, 1999-2016	
Figura 5.1: Unidades territoriales de gestión que configuran factores de presión sobre entidades federales y municipios	514
Figura 5.2: Motivaciones iniciales y finales de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal	515
Figura 5.3: Motivaciones iniciales y finales de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia Competencias del Poder Público Nacional	516
Figura 5.3: Motivaciones iniciales y finales del Consejo Federal de Gobierno	516
Figura 5.4: Ejemplo de línea de privilegios en la participación ciudadana en Venezuela	519
Figura 5.5: Procedimiento mediante el cual se interviene la propiedad agraria	527

INTRODUCCIÓN

Desde que en la Geografía se iniciaron las discusiones sobre la categoría territorio hasta la actualidad, el poder ha sido un factor clave. Primero, en asociación con el Estado; después, en el escenario de las más diversas relaciones sociales y, finalmente, en el campo de las disputas o luchas.

Entre los diversos expertos que han ahondado en su estudio, Lefebvre hizo una aportación central: concluyó que, debido a su condición de 'medio-mediación' de las relaciones sociales, el territorio tiene valor de uso lo cual ello indica que su control proporciona poder.

En esta oportunidad, se plantea una cuestión adicional: siendo el territorio un factor de poder, su control sirve a la dominación ¿Por qué? Porque las diferentes relaciones que el individuo establece con el mismo y que se expresan, entre otros, por medio del trabajo, del disfrute de la propiedad privada, de la libertad económica, y del ejercicio del poder político, son susceptibles de intervención por parte de diferentes actores mediante la prohibición, restricción o limitación, y ello implica dominación.

Tradicionalmente, el término control territorial se ha asociado con 'apropiación' y empleado para referir una relación de inclusión-exclusión en el aprovechamiento de recursos esenciales para la existencia social. No obstante, en esta investigación se le ciñe al campo de la capacidad para imponer, de forma regular, una voluntad exterior sobre decisiones y acciones particulares que tienen un correlato espacial.

Si bien como recurso de dominación, el control territorial puede ser implementado por cualquier actor, este estudio cursa en el ámbito del Estado social y democrático de Derecho. La razón: posee unos derechos que le permiten implementarlo de forma legítima. Adicionalmente, sabiendo que cualquiera de los recursos de dominación política puede emplearse para fines autoritarios, se buscó darle un plus a su estudio abordando

paralelamente el fenómeno en el marco del Estado Autoritario. De esta manera se obtendría sus dos caras.

Lo anterior fue motivado por fin último: plantear un modelo normativo que delimitara el 'deber ser' del control territorial en el marco del Estado social y democrático de Derecho, y caracterizar su praxis en el seno del Estado Autoritario.

Como existen diversos campos de investigación útiles para su estudio, en especial, los desarrollados desde la Geografía, la Ciencia Política y el Derecho, se optó por su integración en un enfoque multidisciplinario que permitiera sustentar, teórica y empíricamente, los planteamientos hechos. Su relevancia radica en que considera al control territorial como un fenómeno geográfico y político, que requiere una visión integral de los dos procesos que confluyen en su desenvolvimiento: el uso del territorio como 'medio-mediación' de las relaciones sociales y la dominación mediada por el mismo.

Su abordaje se hizo desde el paradigma interpretativo. Asumiendo que el mismo responde a un conjunto de motivaciones, medios y acciones, se optó por comprender de esta tríada, su funcionamiento como recurso de dominación política y su posible impacto en la libertad, la justicia, el bien común y el desarrollo humano.

Como tal, la investigación se desarrolla en dos grandes fases: una enmarcada en el Análisis Político Normativo del fenómeno y otra, centrada en su Análisis Político Empírico. Mediante el primero, se abordó una discusión teórica de categorías clave para analizar el control territorial como recurso de dominación política que se pone en marcha a través de varios mecanismos, entre ellos, la distribución territorial del poder político, la limitación a los derechos de propiedad privada, dominio y libertad económica, y la ordenación del territorio. Su utilidad: explicar teóricamente el fenómeno, enunciar las condiciones que debe cumplir su implementación para que sea cónsono con el Estado social y democrático de Derecho, y describir las deformaciones que muestra su ejercicio

en el seno del Estado Autoritario haciendo uso de ejemplo de su implementación en estados totalitarios y autoritarios del pasado.

A través del Análisis Político Empírico y, en particular del Estudio de Caso, se verificaron las afirmaciones teóricas. Y sabiendo que, en este particular, se realizaría un primer acercamiento al fenómeno bajo los términos aquí planteados, se consideró permitiente seleccionar un único caso que facilitara abordar sus dos caras. Así, se optó por estudiar el caso venezolano durante el período 1999-2016 porque evidencia: como punto de partida un control territorial de base legítima y, como punto de llegada, uno útil a fines autoritarios.

Como fase de investigación, el Análisis Político Empírico no tuvo otra utilidad que servir de referencia para darle fundamento, en la realidad, a las afirmaciones teóricas. En este sentido, constituyó un medio al servicio de la verificación y para la demostración del cómo y por qué el control territorial es un recurso de dominación política legítima, y del cómo y por qué se hace útil a fines autoritarios.

Vale destacar que otros aportes a los señalados supra, se abrieron paso en esta investigación. A saber: el análisis temporal y pormenorizado de este fenómeno en Venezuela, y la explicación de su utilidad para lograr unos objetivos políticos que siempre se manifestaron mediante un discurso presidencial 'poco creíble' y no fueron suficientemente concienciados por la población, para captar su alcance y sus posibles consecuencias. Así, mediante el estudio de su transición del ámbito de lo legítimo a lo autoritario, se pone de manifiesto que el control territorial es un recurso de dominación tan poderoso como la coerción física y que ello encuentra precisamente explicación, en la condición del territorio comofactor de poder y como medio vital para el individuo y la sociedad.

Para finalizar, es de señalar que, aun cuando ésta constituye una investigación realizada para cumplir con un requisito de grado del Doctorado en Ciencias Humanas de la Facultad de Humanidades y Educación, de la Universidad de Los Andes, también

propone un campo de estudio a desarrollar no sólo en el marco del Estado, sino de los diferentes actores que, buscando atender sus intereses particulares, ejerce al margen de aquel, control territorial.

www.bdigital.ula.ve

C.C.Reconocimiento



www.bdigital.ula.ve

CONTROL TERRITORIAL COMO PROBLEMA Y
OBJETO DE INVESTIGACIÓN
CAPÍTULO I



C.C.Reconocimiento

1.1 EL CONTROL TERRITORIAL COMO PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

1.1.1 EXPOSICIÓN

En la ciencia geográfica, y más aún en la Geografía Política, existe una profusa discusión sobre el tema del territorio, su construcción, transformación y relevancia en las relaciones sociales. Ello debido a que éste, amén del interés científico que despierta, encierra un significado profundamente social pues representa, tanto la base material de la propia existencia humana (Lopes, 2000), de la identidad y de la referencia en el mundo de un grupo, como el ámbito en el cual se erige la principal forma de organización política de la sociedad: el Estado.

Su discusión teórica en el seno de esta ciencia data de inicios del siglo XX, cuando Ratzel estudia la relación entre el Estado y el suelo, y llega a la conclusión de que el mismo es el elemento fundador del primero. Así, para este teórico, el Estado puede ser leído geográficamente mediante todas sus manifestaciones espaciales y sobre el suelo, es decir, sobre el territorio, sólo se ejerce el poder del mismo.

Gracias a los trabajos de Raffestin (1993) y de Sack (1986), entre otros, la visión del territorio como escenario exclusivo del poder del Estado queda atrás y pasa a ser entendido como el ámbito en el cual diversos actores, entre ellos el Estado, establecen relaciones de poder e intentan su control por considerarlo un medio estratégico para lograr manejar, de forma exclusiva, más y diversos recursos favorables a sus propios intereses, dando lugar a asimetrías, conflictos y competencias que lo convierten en un 'ámbito en disputa' (Manzanal, 2011).

En la actualidad, se entiende que su esencia es multidimensional y ello porque constituye:

— Ámbito donde el Estado reclama para sí el monopolio de la coacción física y donde el pueblo ejerce la soberanía; donde el derecho positivo aplica y donde los actores

que operan en su representación, lo hacen bajo los principios de legitimidad, libertad, justicia y equidad;

- Factor material de la existencia humana y arena en la cual se desarrollan las relaciones sociales, se liberan las disputas por el acceso a los recursos y se ponen en marcha estrategias para el logro de diversos intereses;
- Entorno en el cual se proyectan identidades y se construyen imaginarios, y
- Escenario en el cual las instituciones, formales e informales, influyen en sus características intrínsecas y, a la vez, son influidas por éste.

Tal complejidad conceptual revela su característica esencial: es un recurso valioso para la sociedad. Por un lado, como bien señala Lefebvre, posee un valor de uso que deriva de su condición de 'medio-mediación' en las relaciones sociales de producción (En: Pérez, 2013), mientras que por el otro, proporciona poder y sirve como instrumento de poder. En consecuencia, no es únicamente 'resultado de' las relaciones de poder sino también 'factor de poder'.

Entre los diferentes roles que juega el territorio en el seno de la sociedad, existe uno de especial interés para esta investigación: el servir de medio para intervenir en sus prácticas espaciales. Y ¿Por qué? Porque si se hace a un lado el mero hecho de la apropiación y se profundiza en la cadena de eventos que le suceden, se encuentra en su seno un arreglo institucional, formal e informal, dispuesto para dominar a los individuos en el ámbito de lo que pueden hacer en y a través de sus recursos; una acción que tiene lugar a través del control territorial.

En el mundo de hoy, el control territorial sale del ámbito al cual tradicionalmente se le circunscribió: el instinto innato de defender un área. Entre sus actores destacan, en primer lugar, el Estado y, en segundo lugar, las empresas, las comunidades indígenas, los grupos paramilitares, los cárteles de la droga y los grupos religiosos-fundamentalistas, por mencionar algunos, y entraña luchas de poder para definir quién establece las

condiciones para acceder, usar, ocupar, circular y salir de un territorio, por razones que van más allá de la mera supervivencia.

Desde la perspectiva del Estado moderno a su esencia se asocian tres aspectos: i) el control fronterizo; ii) la territorialidad política que demarca el espacio en el cual están determinados quién o qué ejerce el poder sobre quiénes o qué, y iii) la jurisdicción, que es el fundamento de su poder para ordenar la vida en sociedad. Todos, elementos de la vida política moderna unidos por un mismo fenómeno: la dominación. En consecuencia, sea desde la palestra de un actor cualquiera o del Estado en específico, parece que la esencia del control territorial radica en el 'poder sobre' y su ejercicio representa dominación.

Para O'Donnell (1978) la dominación se sustenta en el control de cuatro recursos: medios de coerción física, recursos económicos, recursos de información e ideología¹. No obstante, si se considera que la clasificación anterior se centra en los 'factores fundamentales de las relaciones sociales', entonces a ese grupo se puede incorporar el control territorial.

Y ¿Cómo funciona? Desde la Geografía, p. ej., se ha estudiado la ordenación del territorio. Mediante la Ciencia Política, se ha discutido el rol del territorio y, en el seno del Derecho, se han planteado los denominados derechos territoriales del Estado. Sin embargo, estas parcialidades no dan cuenta de su funcionamiento ni de los mecanismos a través de los cuales se implementa. Entonces ¿Cómo se puede entender actualmente el control territorial?, ¿Representa solamente el interés por defender un área delimitada?, ¿Qué tipo de fenómeno es?, ¿Cuál es su relación con la dominación?, ¿Cuál es su fundamento y mediante cuáles mecanismos se implementa?

¹Tales recursos se relacionan con la tipología de poder que maneja la tradición liberal: poder político (coacción física), poder económico (posesión de bienes y riquezas), poder comunicacional (circulación de la información) y poder ideológico (medios de persuasión).

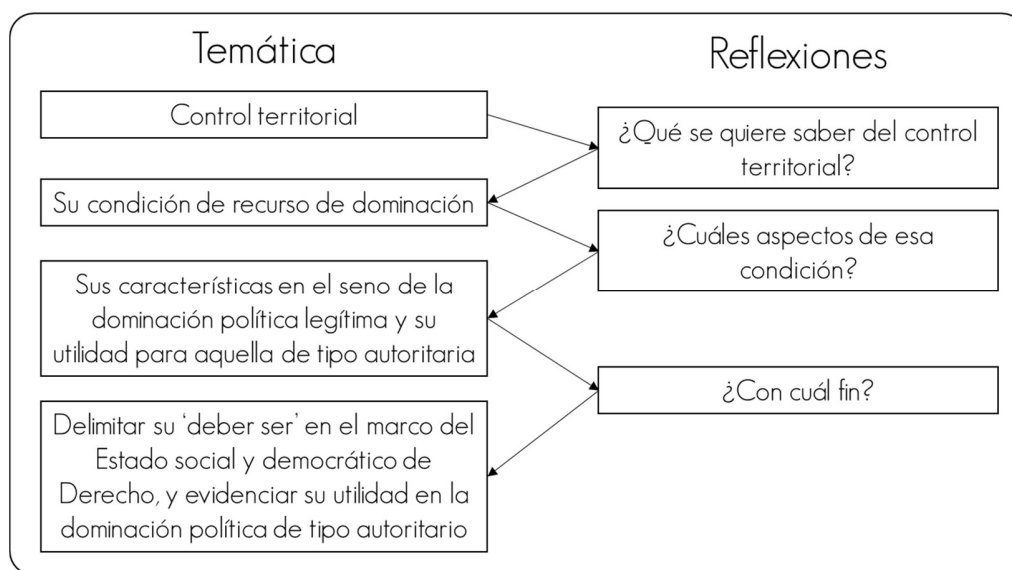
Estas interrogantes conforman un campo de estudio que, mediante esta investigación, se plantea ahondar particularmente desde el campo de uno de los actores más arraigados al territorio y con mayor poder de dominación en su interior: el Estado, y ello no desde una perspectiva general sino desde dos tipos específicos, a saber: el Estado social y democrático de Derecho y el Estado Autoritario, ya que si se asume que los recursos de dominación identificados por O'Donnell han sido empleados también con fines de dominación política de tipo autoritario, cabe presumir que el control territorial es igualmente útil a esta última.

En este particular se parte de la consideración de que atendiendo las 'dos caras' del fenómeno se puede dar cuenta del cómo y por qué se hace uso de este recurso de dominación y de la manera como pasa del ámbito de lo legítimo al de lo autoritario.

Teniendo entonces como premisa que el control territorial es un recurso para intervenir en el uso del territorio como 'medio-mediación' de acciones y relaciones sociales que tienen un correlato espacial, y que sus características dependerán de las motivaciones que lo inspiran, de los medios de se emplean y de las acciones que se pueden ejecutar, la tarea asumida es la fundamentación teórica y empírica de este planteamiento, tanto para evidenciar su condición de recurso de dominación política y su utilidad en el autoritarismo, como para caracterizar su 'deber ser' en el seno del Estado social y democrático de Derecho acudiendo para ello a aportes de la Geografía, la Ciencia Política y el Derecho.

1.1.2 FORMULACIÓN

Si los argumentos expuestos anteriormente se integran sistemáticamente para formular un problema de investigación, la conexión lógica es la que se muestra en la figura 1.1.



Fuente: elaboración propia

Figura 1.1: Planteamiento holopráxico

De este esquema derivan dos tesis, las cuales fungen como hipótesis afirmativas:

T₁ El control territorial es un recurso de dominación política.

T₂ El control territorial, en tanto que recurso de dominación política, puede ser útil para fines autoritarios.

Para su corroboración se plantean dos interrogantes centrales y otras subsidiarias:

P₁ ¿Por qué el control territorial puede considerarse un recurso de dominación política?

P_{1.1} ¿Qué es la dominación política?

P_{1.2} ¿Qué es control territorial y por qué es útil a la dominación política?

P_{1.3} ¿Cuáles son los mecanismos del control territorial y cómo hacen posible la dominación política?

P₂ ¿Cuáles son las condiciones bajo las cuales el control territorial puede ser útil a la dominación política de tipo autoritario?

P_{2.1} ¿En qué consiste la dominación política de tipo autoritario?

P_{2.2} ¿Cuáles son las principales características que adoptan los mecanismos del control territorial en el marco de la dominación política de tipo autoritario?

P_{2.3} ¿Cómo interactúan estos mecanismos a favor de la dominación política de tipo autoritario?

Como se puede colegir, lo primordial para esta investigación es establecer los fundamentos teóricos de las tesis, encontrar las evidencias que permitan responder las interrogantes y demostrar la veracidad de aquellas. Y ¿De qué manera se logra este cometido? Por un lado, discutiendo desde un enfoque multidisciplinario la función del control territorial como recurso de dominación política y sus límites, mientras que, por el otro, abordando un caso de estudio que permita evidenciar al mismo tiempo las dos caras del fenómeno, vale decir, su fase legítima y su fase autoritaria.

Para finalizar, dado que las motivaciones que justifican el control territorial son múltiples, en este particular se toman como referente del 'deber ser', los principios del bien común, del desarrollo humano y del Estado social y democrático de Derecho. Asimismo se excluye: i) su análisis como proceso histórico; ii) el abordaje de sus consecuencias sociales, económicas, políticas y territoriales tanto en el marco de la dominación política legítima como en el de la dominación política de tipo autoritario; iii) su efectividad, y iv) el análisis del juego de actores en el seno del mismo.

1.2 OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN

Mediante esta investigación se persigue:

1.2.1 OBJETIVO GENERAL

Evidenciar, teórica y empíricamente, que el control territorial es un recurso de dominación política útil, además, a los fines autoritarios, con el propósito de plantear un modelo normativo que delimite su 'deber ser' en el marco del Estado social y democrático de Derecho, y de caracterizar su praxis en el seno del Estado Autoritario.

1.2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1- Discutir los fundamentos teóricos del control territorial como recurso de dominación política y su utilidad con fines autoritarios.

2- Estudiar empíricamente el control territorial como recurso de dominación política y su uso con fines autoritarios, abordando un caso de estudio que permita estudiar al mismo tiempo las dos caras del fenómeno (legítima y autoritaria).

3- Formular la propuesta de modelo normativo del control territorial como recurso de dominación política en el marco del Estado social y democrático de Derecho, y caracterizar las condiciones bajo las cuales se hace útil a fines autoritarios.

1.3 EL CONTROL TERRITORIAL COMO OBJETO DE INVESTIGACIÓN. JUSTIFICACIÓN DE SU ESTUDIO

31

Por largo tiempo, diversos autores desde diferentes disciplinas han estudiado lo relativo a las categorías territorio, poder, dominación, legitimidad, Estado y derechos territoriales.

Desde la Geografía, los temas vinculados con territorio y poder han sido tratados por expertos como Harvey, Soja, Lefebvre, Dematteis, y por otros autores no pertenecientes a la corriente radical tales como Gottmann, Raffestin, Sack, De Sousa, Haesbaert, y Saquet, por mencionar algunos, y se han centrado, p. ej., en el análisis del influjo del poder sobre la dinámica de conformación y transformación del territorio, en la identidad y la relación simbólica hombre-territorio, en la geopolítica y en los denominados procesos de territorialización, desterritorialización y reterritorialización (TDR).

En el seno de la Ciencia Política y el Derecho las discusiones planteadas van desde el rol del territorio como elemento constitutivo del Estado hasta sus facultades para ejercer su poder de coerción al interior del mismo. Vale recordar, p. ej., a Jellinek y a Kelsen con sus teorías sobre la relación jurídica entre el Estado y el territorio. Asimismo, a Stilz con sus análisis sobre los fundamentos de los derechos territoriales del Estado; a Vollaard con su estudio sobre la territorialidad política; a Mann y sus investigaciones sobre el 'poder despótico' y el 'poder infraestructural' como base del poder autónomo del Estado y, más recientemente, a Moore con su propuesta de una Teoría Política sobre el Territorio, centrada en los temas de las disputas territoriales, el uso de los recursos presentes en el mismo, su defensa y los límites a los derechos territoriales.

En esta oportunidad el planteamiento es continuar el estudio del territorio, pero desde la perspectiva de su control y de su empleo como recurso de dominación política, considerando como base ese amplio abanico de aportes, si se quiere, dispersos, y como punto de partida cinco afirmaciones medulares: i) el territorio es 'medio-mediación' de las

relaciones sociales; ii) esta condición hace que sea escenario de múltiples y diversos actores que compiten por su control para el logro de fines específicos; iii) ese control interviene en lo que se puede hacer, individual y colectivamente, en y mediante sus recursos; iv) tal intervención se fundamenta en el poder e implica dominación, y v) en aras del desarrollo humano y el bien común, así como en atención a los derechos territoriales, el mismo debe ser monopolizado por el Estado.

Existen diversos y recientes estudios sobre el control territorial, entre ellos, los que tratan el tema del narcotráfico, la guerrilla y el tráfico de armas y de personas en países como Colombia y México². No obstante, su enfoque difiere del que aquí se plantea aplicar porque su centro son los llamados 'territorios en conflicto' donde grupos de actores, al margen de la ley, intentan controlar un área específica para sus propios fines. Implica dominación, pero desde el plano de lo ilegal y contrario a los principios de libertad, justicia y seguridad.

Otra línea de investigación en esta materia es el análisis de los conflictos por el control de territorios indígenas en países y regiones de América Latina; vale señalar Perú, Bolivia, Ecuador, México, Guatemala, Chile y la Amazonía. No obstante, los mismos también salen del ámbito de interés de esta investigación porque, fundamentalmente, detrás del conflicto se encuentran valoraciones del territorio como ámbito para la supervivencia de las etnias, como espacio ancestral de identidad y como elemento para su reconocimiento como Nación dentro del Estado. Subyace en todo caso, la percepción del territorio con un sentido distinto al de instrumento de dominación política.

En este particular, la atención se centra en comprender un fenómeno multidimensional mediante un enfoque multidisciplinario y desde la palestra del Estado, para explicar su comportamiento y el funcionamiento de sus mecanismos de implementación de tal

² Tal es el caso de Luis Salas y Jean-Fraçois Jolly en Colombia; Emilio Cunjama y Salvador Maldonado en México; Harald Waxenecker en Guatemala y de estudios coordinados por José Zavaleta con publicaciones en CLACSO, entre otros.

manera, que otro especialista pueda transferir sus resultados a contexto propio y evaluar, a la luz de su 'deber ser' en el seno del Estado social y democrático de Derecho, sus características.

1.3.1 DESDE LA PERSPECTIVA TEÓRICA

¿Qué sentido tiene abordar teóricamente el control territorial como recurso de dominación política y su posible uso con fines autoritarios?

Si bien temas clásicos de discusión como poder, violencia y dominación parecen haber sido superados debido a que se transita la era de la libertad, la democracia y los derechos, hoy "...las estructuras de control y de dominación sobre los seres humanos se vuelven más opresivas." (Tejeda, 2011: 77). De hecho, Etchegaray (2000) sostiene que, si bien se sigue empleando la categoría dominación, la misma está prácticamente ausente en los debates políticos 'postmodernos' así como en las producciones académicas, lo cual invita a continuar su estudio desde diferentes perspectivas, entre ellas, la relativa al control territorial.

Max Weber (ob. cit.) desarrolló una teoría de la dominación, explicitó sus tipos y estableció que la ejercida por el Estado es legítima, porque es estructurada y responde a un ordenamiento racional válido para todos aquellos que se encuentran dentro del territorio en el que ejerce su poder institucionalizado. Sin embargo, frente a esto surge una interrogante que se han planteado diversos autores y que está relacionada con el principio de legitimidad: ¿Qué ocurre si un grupo se hace del poder por vía electoral, logra la obediencia pero luego, mediante la manipulación del ordenamiento jurídico, termina aplastando la voluntad y sus mandatos son acatados?

Tocqueville señala que la tiranía no necesariamente es arbitraria sino que también puede ejercerse por medio de la misma ley (En: Etchegaray, ob. cit.), lo cual de alguna manera pone en discusión la legitimidad de un orden simplemente por ser legal ya que,

como se ha podido apreciar a lo largo del siglo XX, los estados autoritarios y totalitarios se han blindado en un marco normativo que justifica su poder y lo hace efectivo.

Como sostiene Ferrero (En: Martínez-Ferro, 2009), la legitimidad es un estatus de gobierno que puede alcanzarse o frustrarse y es, en este sentido, que Bobbio hace un llamado de atención a quienes intentan establecer un paralelismo entre legitimidad y efectividad del poder, pues "...el hecho de que aquel poder cuya legitimidad está en discusión sea habitualmente obedecido, es una prueba, solamente una prueba, de su legitimidad." (1995. En: Montoya, 2005: 93). En este sentido, el que la dominación sea efectiva no implica que sea legítima y si los recursos que se emplean para su ejercicio cumplen su función, ello no significa que responden a los principios de libertad, igualdad ante la ley, seguridad jurídica, equidad y justicia, por mencionar algunos.

Si la legitimidad se puede ganar y perder; si la efectividad del poder no deviene únicamente de su legalidad y si una norma puede ser válida sin ser justa, entonces la dominación política y sus recursos, entre éstos, el control territorial, son tema de interés para la investigación académica, máxime si se tiene presente que, tanto los estados autoritarios como los estados con un desarrollo democrático deficiente³, coexisten en la actualidad con el Estado social y democrático de Derecho.

De Jouvenel (2008) plantea la siguiente interrogante ¿De dónde saca el poder la fuerza necesaria para usurpar la soberanía e imponer una voluntad cada vez más separada de la voluntad general? De formas particulares de combinar y coaptar el poder político, el poder económico, el poder ideológico y el poder comunicacional. Sin embargo, a juicio propio, también se obtiene de la territorialidad y, concomitantemente,

³ En la presentación del Índice de Desarrollo Democrático, Konrad-Adenauer-Stiftung y Polilat señalan "...la democracia no es plena si persisten la desigualdad y la exclusión, aun con calidad institucional y respeto de los derechos y libertades vigentes; pero tampoco un país alcanzará su plenitud democrática si además sus avances socioeconómicos no logran transitar con libertad e igualdad los caminos establecidos por su sistema político, respetando derechos, garantías de todos los ciudadanos, en el marco de instituciones con plena vigencia y respetándola división de poderes establecida en sus sistemas republicanos." (2015).

del control territorial; un recurso de dominación que, como tal, debe ser estudiado para comprender su funcionamiento y su alcance en la limitación de la libertad.

Lo anterior adquiere mayor sentido si se recuerda, por un lado, que "...cuanto más completamente puede el Poder controlar las acciones de los miembros de la sociedad y apoderarse de sus recursos, mayor es su extensión." (*Idem.*: 37) y, por el otro, que las acciones de los individuos y grupos se dan sobre y mediante el territorio. No en vano, Solís sostiene que "La posesión de algo valioso para la sociedad [como lo es el territorio] bien puede convertirse en un recurso para imponer la propia voluntad a los otros." (2009: 51).

Comulgar con la percepción anterior implica asumir una valoración muy específica del control territorial, en este caso, como recurso para limitar la libertad del individuo en su relación con el territorio o, en todo caso, como señala Lefebvre (2006), en su uso como 'medio-mediación' para reproducir las condiciones materiales de la existencia humana. Representa entenderlo como un recurso de dominación cuya implementación debe ser legítima para que sea cónsona con el Estado social y democrático de Derecho.

Lefebvre se aproximó al análisis de la relación espacio-política en la década de los años setenta del siglo pasado, desde el materialismo histórico. Para este autor, como destacan muchos estudiosos, el espacio⁴ ha sido siempre político, estratégico e ideológico; un 'instrumento político intencionalmente manipulado' porque las relaciones sociales se mantienen en y por el espacio convirtiéndolo en un instrumento del que se sirven las clases en el poder (En: Núñez, 2009).

Sus investigaciones, como en el caso de otros teóricos, no se orientaron por la senda del control territorial como recurso de dominación política. Sin embargo sus conclusiones denotan la importancia de este recurso, pues sostiene que, "En tanto que mediación, [el territorio] ...permite bien sea imponer por la fuerza una cierta cohesión, bien sea ocultar

⁴ Se hace análogo al término territorio, en tanto que para este autor, el espacio es construido y transformado por relaciones de poder.

bajo una aparente coherencia racional y objetiva las contradicciones de la realidad... Semejante espacio se va poblando de los decretos del poder, con cierta arbitrariedad..." (Lefebvre, 1976: 31).

Lo anterior adiciona al tema de investigación otro elemento fundamental para el análisis, a saber, el del control territorial para limitar la libertad del individuo más allá de lo que dictan el bien común y el desarrollo humano.

Filósofos como Locke y Smith, por un lado, y Hobbes y sus seguidores, por el otro, coinciden en que cierta parte de la vida humana debe quedar independiente del control social, pues lo contrario sería despotismo (Berlín, 1988). Pero, desde la perspectiva del control territorial ¿Cuál es el ámbito mínimo de libertad de la relación hombre-territorio que debe quedar fuera de la influencia de la autoridad pública, porque no interfiere con la libertad de los demás? Esta interrogante, desde la perspectiva del control de su uso como 'medio-mediación' para la existencia humana, requiere discusión teórica.

El hombre realiza prácticas espaciales para sustentar su vida. Ocupa el territorio para vivir y desarrollar diversas actividades definiéndole usos; en este proceso incorpora infraestructuras para atender sus requerimientos de servicios y movilidad. Adicionalmente, en torno al mismo crea identidades, arraigos e imaginarios, entonces ¿Cómo no pensar en el control territorial como un recurso para la dominación política y, además, útil a fines autoritarios? Al imponer de manera regular y a través de normas lo que se puede hacer en y mediante el mismo se condiciona la vida de los individuos, se ejerce dominación, y si ello va más allá de lo que dictan el bien común y el desarrollo humano, su control adopta un carácter autoritario.

La ordenación del territorio es la política pública más notoriamente ligada al control territorial y, el desarrollo académico y técnico al respecto es vasto, tanto en América como en Europa. Se ha destinado a planificar estrategias de control territorial con miras a mejorar la calidad de vida, a incrementar la productividad de la economía y a

asegurar la sustentabilidad ambiental, desde y mediante el territorio. No obstante, su estudio como recurso de dominación política y de su implementación con fines autoritarios, no ha sido abordado y, menos aún, su sinergia con otros mecanismos que se destinan a intervenir en el desarrollo de actividades fuertemente arraigadas al territorio.

Así pues, con base en que: i) la dominación del Estado se ejerce mediante diversos recursos, entre ellos, el control territorial; ii) la dominación política está ceñida a la norma justa y válida, pero puede ser autoritaria al no ser consensuada y al limitar la libertad de los individuos más allá de lo que dictan el bien común y el desarrollo humano; iii) se han estudiado la coerción física, los recursos económicos, la ideología y la información como recursos de dominación, pero no el control territorial en tanto tal, y iv) en su conjunto, todos esos recursos pueden ser empleados para la dominación política de tipo autoritario, se considera pertinente discutir teóricamente el uso del control territorial como recurso de dominación política en el marco de lo legítimo y su utilidad para fines autoritarios.

www.bdigital.ula.ve

1.3.2 DESDE EL PUNTO DE VISTA SOCIAL

Si el Estado puede ser leído geográficamente, como bien afirma Ratzel (En: Rafesttin, ob. cit.), ello se debe entre otras razones, al control que ejerce para que la configuración final de su territorio se adecúe a los intereses del colectivo. Asimismo, si el territorio es un ámbito en disputa, la razón se encuentra en su condición de 'medio-mediación' de las relaciones sociales y en las luchas por controlar de manera exclusiva este recurso valioso para el individuo y la comunidad. Pero además, si los arreglos institucionales que norman las relaciones sociales se circunscriben a un territorio y regulan las prácticas espaciales que a lo interno se realizan, el control territorial igualmente está relacionado con las instituciones y los grupos de poder que las diseñan.

Visto así, este tipo de control está en el cotidiano de la vida en sociedad a diferentes escalas. Permite dirimir conflictos entre intereses contradictorios y potenciar los complementarios a escala local, regional y nacional, pero también puede viabilizar la

imposición de condiciones a ese cotidiano contrarias al bien común y al desarrollo humano, bajo supuestas razones de soberanía, seguridad y defensa nacional, todo lo cual hace su estudio de interés para la colectividad.

Por los planteamientos hechos hasta ahora, se puede decir que los resultados de esta investigación contribuirán con la comprensión, desde la conjunción de varias áreas del saber, del fenómeno en general y las particularidades de su ejercicio estatal. Asimismo, favorecerá la identificación de casos en que el mismo es 'desvirtuado', porque no se corresponde con aquel que teóricamente y por su propia naturaleza debe realizar el Estado social y democrático de Derecho.

Bajo el criterio de transferibilidad, se busca que la discusión teórica y los resultados empíricos sean útiles para abordar el estudio del control territorial en diferentes contextos y, con ello, ampliar el abanico de criterios empleados para evaluar, p. ej., el desarrollo democrático de países de América Latina.

Si la importancia de la organización política de la sociedad radica en el logro de una convivencia de acuerdo con las exigencias y deseos de los ciudadanos, el control territorial como recurso de dominación política debe ser producto del consenso y, por tanto, de un ejercicio democrático puesto que, como sostiene Badía, "...cada hombre, estará de acuerdo con su sociedad, cuando ésta se constituya de acuerdo con su concepción, con la idea que él tiene de lo que debe ser la buena organización de la convivencia." (1971: 6) y de ello no escapan las decisiones que rigen el control territorial.

Por último, siendo la investigación científica una labor de responsabilidad social porque se orienta a resolver un problema que afecta a una parte o al conjunto de la sociedad, ésta, que se desarrolla en el marco del Doctorado en Ciencias Humanas de la Universidad de los Andes, constituye un escenario propicio para cumplir tal fin.

www.bdigital.ula.ve

C.C.Reconocimiento

A decorative vertical bar on the left side of the page, consisting of a long dark blue segment and a shorter grey segment at the bottom.

www.bdigital.ula.ve

FUNDAMENTOS TEÓRICOS DEL CONTROL
TERRITORIAL
CAPÍTULO II

C.C.Reconocimiento

www.bdigital.ula.ve

C.C.Reconocimiento

2. FUNDAMENTOS TEÓRICOS DEL CONTROL TERRITORIAL

Tratar lo relativo al control territorial como recurso de dominación política y su uso con fines autoritarios, demanda la discusión de un conjunto de categorías y enfoques teóricos desarrollados desde la palestra de tres ciencias fundamentalmente: Geografía, Derecho y Ciencias Políticas.

En esta oportunidad, la atención se centra en: el Estado, el poder, la dominación, la legitimidad, el territorio, la territorialidad y el control territorial. Todos, temas que se plantearán de forma progresiva e interrelacionada con la finalidad de sustentar teóricamente las tesis aquí formuladas.

2.1 EL ESTADO Y SUS CARACTERÍSTICAS ESENCIALES

En el tema del control territorial tratar lo relativo al Estado es fundamental porque es éste el que, de forma exclusiva mas no excluyente de otros actores, decide y establece mediante su sistema jurídico y de planificación, el abanico de posibles acciones a ejecutar sobre el territorio y las condiciones bajo las cuales se debe hacer uso del mismo como 'medio-mediación'.

La interrogante central a dilucidar es ¿El Estado puede ejercer su poder coactivo de cualquier manera o debe responder a ciertas normas o valores? Y esto por una razón específica: dependiendo de la respuesta, el control territorial, en tanto recurso de dominación política, debe ser cónsono con esas condiciones. En este sentido, es esencial para este apartado exponer los fundamentos que diferencian al Estado social y democrático de Derecho, del Estado Totalitario y Autoritario, así como el propósito al que está llamado a cumplir: garantizar el bien común y el desarrollo humano.

2.1.1 EL ESTADO COMO CATEGORÍA DE ANÁLISIS

Si bien del Estado como forma de organización política de una sociedad se conocen antecedentes en Asia Oriental (a partir del siglo VIII a.C), en el antiguo Oriente, en

Grecia y en Roma (Porrúa, ob. cit.), a los fines de este estudio se tratará específicamente lo relativo a lo que se denomina Estado moderno, entendido como aquel que tuvo su origen entre finales del siglo XV y el siglo XVII y que se extiende hasta la actualidad en tanto que “...poder omnímodo que dicta normas jurídicas e interviene en la moral, con capacidad de imponer su voluntad.” (Álvarez, 2008: 2).

La Teoría del Estado, como conocimiento disciplinado y filosófico, ha planteado y discutido los problemas fundamentales atinentes a la materia mediante diversas posturas: organicista, sociológica y jurídica, p. ej., y numerosos son sus exponentes y sus lugares de origen⁵. No obstante, Isuani (1984) las sistematiza en tres enfoques:

- *El Estado como asociación o comunidad*, que parte del hecho de que, en un momento de la historia, las sociedades sólo existen bajo la forma de Estado como asociación de los habitantes de un territorio con un objetivo en común: su propia protección frente a factores externos e internos que les amenacen (*Ídem.*).
- *El Estado como esfera o dimensión social*, según el cual entre el Estado y la sociedad civil se establece una relación contrastante y, a la vez, de mutua dependencia, aun cuando entrañe también una relación de superioridad-inferioridad (Sabine, 1994). Para Hegel, como máximo exponente de este enfoque, existen tres formas sociales orgánicamente asociadas: familia, sociedad y Estado; los lazos que unen a los hombres en la familia, continúan en la sociedad civil y se consolidan en el Estado (Ávalos, 2010).
- *El Estado como aparato para el gobierno, la administración y la coerción*, que lo concibe como una institución destinada al dominio de la sociedad a favor de una clase.

⁵ Ver Porrúa, Francisco. 2005. *Teoría del Estado. Teoría política*. Trigésima novena Edición. Editorial Porrúa. México, 531 pp y Acuña, Percy. 2011. Teoría del Estado. La Razón Histórica. *Revista Hispanoamericana de Historia de las Ideas*, n° 16, pp: 78-85

Fundamentado en el pensamiento de Marx, este enfoque critica la postura hegeliana por considerar que el Estado no responde a intereses universales sino a los propios de la clase dominante. Si para Hegel el Estado es una esfera distinta a la sociedad civil, para Marx esta última es parte del Estado, ya que el mismo tiene origen en sus relaciones materiales de existencia. Asimismo, si según Hegel el Estado representa el interés general, desde la perspectiva del Marx, éste garantiza los intereses de la minoría y está subordinado a la propiedad privada (Chiu, 1991)

Amén de estas concepciones clásicas de Estado ¿Cómo se le concibe actualmente?

Tomando las palabras de Bouza-Brey se puede señalar: "El Estado moderno... es una nueva forma de poder político, de carácter territorial, que pretende monopolizar el poder de coerción y regulación, mediante su institucionalización como poder soberano a través de un ordenamiento jurídico unitario e igualitario." (1991: 130).

Para O'Donnell (2008a), los estados son entidades en constante construcción, reconstrucción y hasta destrucción, debido a la dinámica social, económica y política, tanto propia como externa. Es un conjunto de instituciones y de relaciones sociales penetradas por éstas, con la intención de hacerse efectivo dentro de los límites de un territorio y, con ello, lograr el monopolio legítimo de la coerción física. Asimismo, tiene como grandes fines el logro del bien común, el desarrollo humano y la garantía de la unidad nacional, en otras palabras, generar y mantener el reconocimiento de un 'nosotros', de una identidad colectiva, mediante un proyecto común que traduce la voluntad general y permite dirimir las diferencias.

Herman Heller sostiene que, si bien algunos teóricos rechazan la discusión del fin del Estado por considerarlo un asunto imposible de solucionar, "...el Estado, como toda institución humana, tiene una función objetiva llena de sentido que no siempre concuerda con los fines subjetivos de los hombres que lo forman." (2011: 257). Para este autor, esa función es social y refiere el bien público.

En sintonía con esta línea de pensamiento, Montejano (1976) recuerda que el Estado es una sociedad necesaria, ineludible por la propia naturaleza humana y fundamental para que el hombre pueda alcanzar su propio fin, que no es otro que el bien común.

Como conjunto de instituciones y de relaciones sociales, el Estado se sustenta en un orden que traduce los valores compartidos por una sociedad en leyes destinadas a regular, por un lado, el comportamiento de los individuos y, por otro, a garantizar los derechos que se estiman fundamentales (libertad, seguridad, bienestar entre otros). De esta manera, la ley es “...la “parte” del Estado que proporciona la urdimbre regular y subyacente del orden social que existe en un territorio determinado” (O'Donnell, 2015: 28, comillas en el original).

De acuerdo con Mann, lo más definitorio del Estado es su carácter de ‘poder centralizado socioespacialmente’. No en vano sostiene: “Solamente el Estado está inherentemente centralizado sobre un territorio delimitado sobre el que tiene poder autoritario.” (2006: 19).

Si bien el poder estatal emplea mecanismos que no le son exclusivos, porque también son usados por otros actores sociales y económicos, ningún otro posee un carácter centralizado de alcance territorial unificado como el Estado, aun cuando O'Donnell (2015) señale que algunos Estados son incapaces de establecer regulaciones eficaces a lo largo de su jurisdicción y de sus diferentes estratificaciones político-administrativas porque, especialmente en las ‘democracias emergentes’, la eficacia de la ley y de la autoridad estatal se va desvaneciendo en las periferias.

Otra condición propia es su carácter de organización independiente y soberana, no sujeta ni tutelada por otro poder homólogo. Su poder radica en una relación jerárquica —gobernantes y gobernados—; en una potestad de mando “...inexcusable, plena e irresistible dentro de los límites de un territorio.” (García, 2010: 63) e indeterminada en el tiempo, que subyace exclusivamente en la sociedad y que simplemente es ejercida transitoriamente por una autoridad.

2.1.2 EL ESTADO DE DERECHO

Hablar de Estado en Ciencia Política es referir el resultado de un proceso de unificación y monopolización del poder para gobernar el conjunto social, que permitió el paso del sistema feudal al Estado Absoluto, a partir del siglo XVI⁶, con la aparición de la sociedad burguesa y la naciente economía de mercado, las cuales aniquilaron la servidumbre y la sustituyeron por el trabajo asalariado.

Tal unificación comprendió la centralización del poder, la creación de una administración única, la integración del orden jurídico y la unidad territorial, mientras que la monopolización implicó la consolidación de un poder con la prerrogativa exclusiva de coerción y de regulación; un poder que, con el tiempo, se hizo altamente discrecional y, junto con un sostenido proceso de secularización de la sociedad, llevó a cuestionar tanto al Estado Absoluto como a la legitimidad por mandato divino (Nieto, 2005). Comenzó a raíz de esto, el tránsito hacia el Estado de Derecho⁷ en el marco del liberalismo⁸, la Ilustración⁹ y la Revolución Francesa¹⁰.

Respecto a lo anterior García comenta: “A finales del siglo XVII surgió... [el Estado de Derecho]..., como una reacción frente a los abusos cometidos por las monarquías del Estado Absoluto. Se consolidó a lo largo del siglo XIX y, desde entonces, permanece vigente hasta nuestros días.” (ob. cit.: 21). Frente a la arbitrariedad propia del Estado Absoluto, tanto individuos como sectores de la sociedad comenzaron a reclamar no sólo la seguridad de su persona, bienes y propiedades, sino también de su propia libertad.

⁶ Aunque parte de los especialistas están de acuerdo en señalar que no es posible fechar el nacimiento del Estado, otro grupo concuerda en que el mismo puede acotarse al siglo XVI.

⁷ Si bien el concepto de Estado de Derecho tiene sus orígenes en el liberalismo y logra su máximo desarrollo con los trabajos de Kant y Humboldt, fue Robert Von Mohl quien acuña el término en 1829, caracterizándolo como un estado de razón.

⁸ Dio lugar al reclamo de la libertad frente al Estado.

⁹ Permitió cuestionar la legitimidad de origen divino del monarca.

¹⁰ Favoreció el reconocimiento de los Derechos Humanos de primera generación.

Esta forma de Estado trata de poner oposición al despotismo del Estado Absoluto al: i) eliminar la arbitrariedad mediante la sujeción a la ley tanto del gobernante como de los gobernados; ii) trasladar la soberanía del monarca al pueblo; iii) dividir los poderes y, iv) reconocer la libertad del individuo así como la igualdad ante la ley. Parafraseando a García-Pelayo (1991), el mismo substituyó al Estado policía propio del absolutismo ilustrado, que intentaba lograr la felicidad del súbdito mediante la intervención de la administración pública en la vida privada de los individuos y encontró "...su fundamento... en la naturaleza del individuo: en la libertad e igualdad de las personas que se reúnen en una comunidad y se desarrollan en autonomía moral, igualdad jurídica y posibilidad de lograr bienestar económico a través de la adquisición de la propiedad y el ejercicio libre de la empresa." (Marshall, 2010: 188); de allí su vinculación con el liberalismo.

A juicio de Nieto (ob. cit.), el Estado de Derecho es la concreción histórica del Racionalismo, del Naturalismo y del Individualismo. Del primero tomó la capacidad de crear normas jurídicas adecuadas a las demandas de certeza y seguridad; del segundo la igualdad de los hombres, y, del tercero, la libertad frente al Estado. Su materialización se logró mediante dos sub-formas: Estado legal de Derecho y Estado constitucional de Derecho¹¹.

La revalorización de la ley constituyó 'expresión de la razón', marcando la pauta de este hecho, en primer lugar, la Constitución como instrumento mediante el cual, por un lado, se establece la división de poderes, se reconocen los derechos del hombre y se limita el poder del Estado, y en segundo lugar, el poder legislativo —ejercido mediante la representación¹²— como manifestación de la voluntad popular.

¹¹ Para mayor detalle, consultar a García-Pelayo (1991)

¹² Un elemento característico de la representación parlamentaria en las primeras etapas del Estado de Derecho fue su concentración en manos de la burguesía y la exclusión de la mayoría no votante, debido al sistema electoral censitario. Ello permitió hacer de la ley un instrumento de dominio político de la élite.

La Revolución Francesa y más aún la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano¹³—como consolidación de las ideas de la Ilustración— jugaron un rol importante en el imperio de la ley como factor determinante de los actos estatales, puesto que instituyeron la Asamblea Nacional como fuente de legitimidad de la legalidad, con la competencia, según señala Ávila (2009), de modificar la Constitución mediante procedimientos parlamentarios ordinarios. Desde esta perspectiva, la ley no requería justificación por parte de un orden superior, sino que era autolegitimada por medio de la voluntad general manifestada a través de la autoridad legislativa de representación popular¹⁴(Díaz: 1995).

Otra característica que es menester resaltar del Estado de Derecho es su origen como Estado Liberal, pues se fundó en el reclamo de libertad frente al Estado. Al respecto, Legaz (1951) señala que el Estado de Derecho constituye la traducción jurídica de la democracia liberal. Con ello concuerda Díaz (ob. cit.) al sostener que el Estado de Derecho comenzó siendo Estado liberal de Derecho. La razón principal: el Estado liberal tuvo su base fundamental en la ley debido a que, mediante ésta se pudo limitar la injerencia de los poderes públicos en la vida del individuo.

Se partió de la consideración de que el individuo nace con derechos —vida, propiedad y libertad— y que es necesario protegerlos de la intervención arbitraria por parte del Estado. Desde esta perspectiva, el Estado de Derecho “...sólo puede tener por finalidad la de ordenar la vida colectiva de manera que cada uno de sus miembros sea apoyado y estimulado al máximo en el ejercicio y aprovechamiento de todas sus fuerzas libre e integralmente.” (Vallejo, 2011).

¹³ Aprobada en la Asamblea Nacional Constituyente de Francia el 26 de agosto de 1789. Implicó la protección jurídica de derechos fundamentales tales como la libertad e igualdad, propiedad, seguridad y resistencia a la opresión, entre otros tantos.

¹⁴ De allí su carácter más democrático frente al Estado Absoluto, aun cuando algunos autores hablan de democracia autoritaria debido a la captura de las instituciones del Estado por parte de la burguesía.

Sus reminiscencias encuentran referencia destacada en Locke, a quien se le adjudica la paternidad del liberalismo y quien sostuvo la idea de que "... aunque los hombres al entrar en sociedad abandonen en manos de ella la igualdad, libertad y poder ejecutivo que tuvieron en estado de naturaleza, para que de los mismos disponga el poder legislativo, según el bien que la sociedad exigiere... el poder supremo o legislativo de cualquier nación, estará obligado a gobernar por leyes fijas establecidas, promulgadas y conocidas de las gentes, y no mediante decretos extemporáneos; con jueces rectos e imparciales que en las contiendas decidan por tales leyes; y usando la fuerza de la comunidad, dentro de sus hitos, sólo en la ejecución de aquellas leyes..." (Locke, 1994: 57 párrafo 131).

Con el Estado legal de Derecho se potenció un tipo de Estado en el que: i) el legislador dio forma y contenido, sin control alguno, a los derechos (Lanchero-Gómez, 2009); ii) primó el principio de legalidad sobre el de constitucionalidad; iii) la representación, concentrada en manos de la burguesía, generó leyes que reflejaron los intereses de un sector de la sociedad desconociendo la heterogeneidad social; iv) el poder judicial se convirtió en un aplicador mecánico de las normas reduciendo su acción a la interpretación gramatical de la ley (Nieto, *ob. cit.*); v) sus intervenciones se resumieron en leyes laborales mínimas y, vi) sus funciones se centraron en la administración de la justicia, la policía y el ejército. Dice Pisarello: "...a lo largo de casi todo el siglo diecinueve el papel constitucional de los derechos sociales no pasa de ser el de cláusulas políticas de compromiso, a menudo promovidas por élites conservadoras o liberales reformistas como una forma de dotarse de legitimidad y de desarticular los movimientos sociales que persiguen un reconocimiento más amplio de sus intereses." (2001: 82).

El constitucionalismo, como respuesta a las deficiencias anteriores, surge a comienzos del siglo XIX en Estados Unidos de Norteamérica con la constitución de 1787, pero tarda cerca de cien años para materializarse en Europa Occidental. Sobre este aspecto Bastidas recuerda: "...el control judicial de constitucionalidad de las leyes por parte del

tribunal supremo de Estados Unidos de 1803... reconoció a los jueces la facultad de dejar de aplicar una ley proferida por el congreso cuando se considerara contraria a la Constitución Política.” (2009: 48).

Respecto a la necesidad de imponer el principio de constitucionalidad sobre el de legalidad en Europa, Bastidas continua: “La confluencia de diversas fuerzas políticas en el parlamento y el temor de que al ser una de ellas mayoritaria, y con exclusión de las minorías, variara sustancialmente la conformación del Estado, abrió el camino para que se impidiera la modificación de la Constitución por una ley; se advirtió entonces que las cartas políticas podían desempeñar un papel importante como instrumentos que garantizaran el mantenimiento de las condiciones del funcionamiento del Estado, aún contra la voluntad de un legislador.” (*Ídem.*).

En el Estado constitucional de Derecho, refiere Ferrajoli (2001), la validez de la ley no se fundamenta sólo en el procedimiento llevado para su formulación, sino en la coherencia con los principios constitucionales. Dado eso, en el mismo, una norma formalmente válida y vigente puede ser sustancialmente inválida por su contradicción con la constitución política, lo cual obliga a corregir las antinomias y lagunas que antes eran admisibles en el Estado legal de Derecho.

En esta forma de Estado, sostiene Ávila, “la constitución determina el contenido de la ley, el acceso y el ejercicio de la autoridad y la estructura del poder.” (ob. cit.: 778); protege los derechos del hombre que, a su vez, se convierten en el fin del Estado; define los órganos del Estado llamados a cumplir dicha función y establece los mecanismos de participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones de interés general y en la elaboración de normas jurídicas (*Ídem.*).

2.1.2.1 El Estado social de Derecho

Así como el Estado legal de Derecho constituye la traducción jurídica del Estado Liberal, el Estado constitucional de Derecho representa lo mismo para el Estado Social¹⁵ puesto que encarna la inclusión de los derechos sociales en las cartas constitucionales y las prestaciones estatales para hacerlos efectivos. Al respecto Valadés afirma: "El concepto jurídico-político que sirve como antecedente inmediato al Estado social de derecho es el Estado de derecho. El surgimiento del constitucionalismo social con las constituciones de Querétaro (1917) y de Weimar (1919), también generó un nuevo enfoque del Estado de derecho." (2002: 138).

Si bien el Estado de Derecho representó una conquista histórica de gran importancia frente al absolutismo, sus insuficiencias asociadas con un marcado individualismo y con el 'dejar hacer-dejar pasar' estatal, así como el surgimiento del sindicalismo, el socialismo y la Revolución Soviética, le condujeron a un profundo cuestionamiento del que se abrieron paso, a juicio de Díaz (2002), tres modos de superación: i) fascista, ii) comunista y iii) democrático liberal, siendo esta última la que se concretó en el Estado social de Derecho como forma de superación del Estado Liberal.

Fue Heller quien, al reconocer que el Estado de Derecho era insuficiente para garantizar el principio de igualdad social, planteó¹⁶ el Estado social de Derecho como "...un orden justo de la autoridad sobre la economía, particularmente mediante la limitación de la propiedad privada, la subordinación del régimen laboral al derecho, la intervención coercitiva del Estado en el proceso productivo y la traslación de la actividad económica del ámbito del derecho privado al campo del interés público." (En: Valadés, 2002: 231-232); en definitiva, una alternativa frente a la anarquía económica del Estado Liberal y a la dictadura fascista del Estado Totalitario instaurado por Hitler y Mussolini durante el período entreguerras mundiales del siglo XX.

¹⁵ De allí su denominación como Estado social de Derecho.

¹⁶ Mediante su publicación *¿Estado de Derecho o Dictadura?* de 1929

En el Estado social de Derecho la Constitución garantiza los derechos humanos, individuales y colectivos. De acuerdo con esto, son factores que lo caracterizan: "...la democracia participativa, el pluralismo, la soberanía popular, la primacía de los derechos inalienables que se desprenden de la dignidad humana y la solidaridad social, la responsabilidad social, la preeminencia de los derechos humanos, la ética..." (Picard y Useche, 2006: 195). No por causa fortuita, por un lado, Antón (2006) sostiene que el Estado de Derecho, adjetivado por su carácter social, asumió legítimamente la garantía y la protección de los derechos sociales responsabilizándose del bienestar de la ciudadanía, mientras que por el otro, Delgado (1989) afirma que su característica más conspicua sea el bien común y la participación equitativa en la distribución de la riqueza.

Así, manteniendo las fórmulas políticas anteriores, el Estado social de Derecho es uno en el que prevalece la limitación al poder público, la sujeción a la Constitución política y a la ley, la separación de poderes, la garantía de los derechos humanos de primera, segunda y tercera generación, la intervención estatal mediante la planificación económico-social, la participación ciudadana más democrática y plural, y la garantía del bien común como competencia fundamental.

De acuerdo con lo anterior, se afirma que esta forma de Estado se sustenta en lo que se denomina la 'doble dimensión' de los derechos fundamentales, vale decir, la dimensión jurídico-subjetiva y la dimensión objetiva. Sobre este aspecto Tole (2006) señala que los derechos fundamentales, hoy por hoy, representan la razón de ser del Estado en tanto que su función básica es su protección y su efectiva realización en el seno de la sociedad.

En el Estado social de Derecho el propósito ya no es únicamente asegurar el estatus jurídico-constitucional de los derechos 'reaccionales', 'negativos' o de 'defensa'¹⁷ que brindan protección al ciudadano frente a la intervención estatal, sino que, adicionalmente, se asume la responsabilidad de garantizar las condiciones que efectivicen los denominados derechos a 'prestaciones en sentido estricto' y derechos a 'prestaciones en sentido amplio'¹⁸. De esta manera, el Estado está llamado a volcar sus esfuerzos para cumplir los derechos de protección que le imponen las prerrogativas fundamentales.

2.1.2.2 El Estado democrático de Derecho

Ainaga (ob. cit.) sostiene que, con la permanencia ya entrado el siglo XX de las dictaduras de España, Portugal y Grecia, se continúa el proceso de discusión sobre la función y características del Estado para que, una vez concluidos los regímenes dictatoriales, se lograra un proceso constituyente verdaderamente democrático. Surgió así el Estado democrático de Derecho como aquel en el que, junto a los elementos del Estado social de Derecho, se garantizara la democracia tanto por la vía del respecto a la voluntad mayoritaria en los procesos electorales, como por aquella de la organización del Estado y de la participación ciudadana en los asuntos de interés público.

Su particularidad como Estado de Derecho radica en que el poder político se sustenta en la voluntad del pueblo y se ejerce en un escenario de libertad, igualdad de oportunidades y participación ciudadana. De esta manera, potestad de mando y legitimidad del poder ejercido devienen de la voluntad general manifiesta por medio

¹⁷ Estos derechos incluyen, de acuerdo con Alexy (1993), que el Estado, respecto al titular del derecho: i) no le impida u obstaculice determinadas acciones; ii) no le afecte determinadas situaciones y iii) no le elimine determinadas posiciones jurídicas.

¹⁸ Esta denominación la otorga Alexy (*ídem.*) para referirse a los derechos que tiene el ciudadano frente al Estado para exigir de éste acciones fácticas y/o normativas que permitan la concreción de los derechos fundamentales.

del sufragio, por una parte, y de la participación activa de la sociedad en los asuntos propios de la 'cosa pública', por la otra.

García-Pelayo (ob. cit.) al analizar las características del Estado democrático de Derecho enfatiza como medular: i) la articulación gobierno-sociedad civil dentro del marco del respeto a los derechos fundamentales de la persona; ii) la tolerancia y la comprensión de las diferencias, siempre y cuando no socaven las bases del Estado del Derecho; iii) la promoción del consenso en los procesos decisionales; iv) el respeto a la pluralidad de ideas y creencias; v) la búsqueda del bien común por medio de la cooperación y la participación, y vi) un sistema legal garantista de la institucionalidad, la igualdad, la libertad, la justicia y del respeto a la voluntad general.

Para O'Donnell (2008a), el Estado democrático respalda los derechos y las libertades democráticas, y las instituciones pertinentes actúan a favor de efectivizarlos e implementarlos. En consecuencia, según este autor, el Estado democrático es uno de y para la democracia, en su decir, "Un Estado que además de sancionar y respaldar los derechos de ciudadanía política implicados por un régimen democrático, por medio de su sistema legal e instituciones, sanciona y respalda una amplia gama de derechos emergentes de la ciudadanía civil, social y cultural de todos sus habitantes (2008b: 31).

Desde esta perspectiva, la democracia, más que un método para elegir gobernantes, es una manera de ir construyendo, consolidando y expandiendo la libertad, la justicia y el progreso, organizando y resolviendo tensiones y conflictos por el poder (PNUD, 2004) sobre la base de un Estado con un sistema legal y un poder capaces de construir ciudadanía política y social¹⁹.

¹⁹ Por ciudadanía política se entiende el "...derecho a participar en el ejercicio del poder como miembro de un cuerpo investido de autoridad política o como elector de sus miembros", mientras que por ciudadanía social se comprende el derecho a disfrutar de un mínimo de bienestar que deriva del goce de los derechos económicos, sociales y culturales (PNUD-OEA. 2009)

¿Por qué la democracia permite efectivizar los derechos y las libertades básicas del ciudadano? A juicio del Dalh (2004), porque la democracia: i) ayuda a prevenir autócratas crueles y viciosos; ii) logra más prosperidad; iii) tiende a promover el desarrollo humano, a proteger los intereses fundamentales del pueblo, a garantizar los derechos fundamentales y a asegurar una gama más amplia de libertades; iv) busca establecer un sistema legal conformado por leyes establecidas por el propio pueblo; v) brinda al individuo la oportunidad de asumir la responsabilidad sobre sus propias elecciones y decisiones respecto a las políticas públicas, y vii) busca la igualdad política.

Mariani (2008) sostiene que, en la relación democracia-Estado, existen dos vías de interpretación: i) la que se enfoca en la forma cómo la democracia impregna al Estado a través de sus instituciones y su forma de funcionar, y ii) la que se centra en lo que la democracia reclama del Estado para hacerse efectiva como principio de organización social. Y es que ello responde a un hecho fundamental para este autor: la democracia está atada al Estado por la vía del sistema legal y del poder, en el entendido de que es mediante el sistema legal que: i) se crea el soporte de los derechos y libertades políticas, ii) se limita el poder arbitrario, y iii) a través del poder derivado del pueblo, se vinculan sociedad y Estado para dar paso a la ciudadanía democrática.

Lo que busca sustentar Mariani mediante la interpretación anterior, es su idea del sistema legal y del poder del Estado como ataduras medulares de la democracia. A su juicio, si el sistema legal no es capaz de garantizar la libertad, la igualdad y la justicia en los términos en los que la ciudadanía lo reclama o el poder del Estado no es capaz de asegurar la efectividad de tales derechos, la democracia se debilita. Es en democracia que la organización del poder se dirige a "...ampliar la ciudadanía, evitar o limitar la dominación de individuos o grupos que impiden este objetivo y lograr la perdurabilidad de la organización democrática." (PNUD-OEA, 2009).

Dado lo anterior, el Estado democrático no es únicamente el de elecciones libres, sino aquel en el que además existen: i) garantía de elecciones competitivas e institucionalizadas; ii) reglas que garantizan los derechos de la ciudadanía y del desarrollo humano; iii) reglas orientadas a la resolución pacífica de conflictos; iv) rendición de cuentas; v) poder judicial eficiente, concordante con la legalidad democrática y accesible a los sectores menos favorecidos; vi) burocracia eficaz, de carrera y adecuada al sistema legal así como a los objetivos establecidos por las autoridades constitucionalmente elegidas; vii) transparencia en los procesos de toma de decisiones y de implementación de políticas públicas; viii) instancias institucionalizadas para la participación ciudadana, y ix) sistema legal y organismos respetuosos de la diversidad (O'Donnell, 2008b).

Si en el Estado constitucional los derechos fundamentales operan como derechos de 'defensa' a los fines de salvaguardar la libertad individual y en el Estado social cobran especial importancia los derechos 'prorescenciales', en el Estado democrático, particularmente los derechos políticos, representan el fundamento funcional de la democracia (Tole, ob. cit.).

2.1.3 EL ESTADO TOTALITARIO Y AUTORITARIO

Exclusivo del siglo XX, particularmente del período previo e inmediatamente posterior a la Segunda Guerra Mundial, el Estado Totalitario irrumpe en la historia de la humanidad como sistema político contrario a la libertad y a los derechos fundamentales. De allí que sea expresión de una época.

Con excepción de algunos autores, entre ellos Arendt y Linz²⁰ p. ej., su origen se adjudica al fascismo cuando, según Forti (2008), Amendola emplea el término totalitario para definir el régimen de Benito Mussolini en Italia señalando: "Sin duda, la característica más destacada del movimiento fascista será, para quienes lo estudien en

²⁰ Estos autores no consideran el fascismo como régimen totalitario sino más bien autoritario.

el futuro, el espíritu “totalitario”, que no permite al futuro amaneceres que no sean saludados con el gesto romano, como no permite al presente alimentar almas que no se dobleguen a la confesión “creo.” (1923. En: Forti, ob. cit.: 36-37, comillas en el original). De allí una frase emblemática de Mussolini: “Todo para el Estado, nada contra el Estado, nada fuera del Estado.” (Martínez, 2013:137).

Al hablar de Estado Totalitario hay dos referencias obligadas: el comunismo soviético y el nacionalsocialismo alemán, y una que da pie a disensos dentro de la comunidad científica: el fascismo italiano. Los tres, aun cuando obedecieron a ideologías distintas, emplearon los mismos mecanismos de poder para dominar al individuo hasta el punto de doblegarlo. Es dentro de esta línea de pensamiento que Brum sostiene que, si bien no tiene sentido hablar de características comunes entre las distintas experiencias totalitarias, la búsqueda del “...control total de una sociedad ha obligado a sus perpetradores a recurrir casi siempre a las mismas estrategias, tácticas e incluso términos discursivos...” (2011: 4).

Según Forti (ob. cit.), los regímenes totalitarios alcanzaron resultados semejantes: i) un Estado opresivo y centralizador; ii) control monopólico de las instituciones, la economía y la sociedad; iii) líderes con personalidades fuertes y carismáticas, y iv) partido único que representa al Estado y no al pueblo, el cual permite la concentración del poder en manos del líder.

Sobre este referente también coinciden Friedrich y Brzezinski (1965), Linz (1986) y Aron (1968), al señalar que, sobre un Estado Totalitario, pesan: i) ideología exclusiva; ii) partido único de masas y iii) concentración del poder. A lo anterior, Arendt (1998) p. ej., agrega la existencias de los campos de concentración como el elemento definitorio, ya sean para exterminio (caso alemán) o para el trabajo forzado (caso soviético); Friedrich y Brzezinski (ob. cit.) incorporan el control de los medios de comunicación, de los medios de coerción, el terror difuso y la dirección centralizada de la economía, y Linz (ob. cit.),

suma la participación ciudadana activa mediante el partido único, a favor de las tareas políticas y colectivas.

El rol de la ideología en el seno del totalitarismo ha sido ampliamente estudiado —socialismo en el caso de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, nacionalsocialismo en la Alemania nazi y fascismo en la Italia de Mussolini. Ésta, más que un instrumento para inspirar consenso y obediencia es utilizada como un dispositivo para “...cambiar y redefinir los límites de lo humano...” (Forti, ob. cit.).

De acuerdo a Linz (1978), la ideología se sustenta en un fuerte componente utópico y está sólidamente formada por un contenido intelectual que ha desarrollado un lenguaje rico y característico (neolengua) mediante una prolífica producción literaria. A través de ésta, se espera la generación de un hombre nuevo, de una realidad nueva a imponer y para ello debe producirse una identificación total del pueblo con sus postulados, lo que implica en ciertas situaciones, el control del pasado y la reescritura de períodos claves de la historia (Brum, ob. cit.). Como sostiene Arendt (ob. cit.), los regímenes totalitarios aspiran a modificar la realidad para recrearla según los postulados de la ideología.

En el caso nacionalsocialista, tómese como referencia, p. ej., a Rosenberg y su obra *Fundamentos filosóficos del nacionalsocialismo*, en la cual sostiene:

- “...el nuestro es un intento gigantesco... [por medio del poder] ...para llevar nuevamente a la victoria, en contra de la ciudad mundial sin sangre y sin raíces, las leyes de la naturaleza aristocrática y los mandamientos de la sangre germánica.” (2014: 7;
- “El conocimiento de que la *eterna noche* del caos de los pueblos se habría extendido por Europa si el germanismo no hubiera aparecido en el mundo, es el mayor descubrimiento que opera en el mundo desde las postrimerías del siglo XIX.” (*Ibidem.*: 5, cursivas en el original) y,

- “Por eso, la exigencia de nuestro programa de que sólo los connacionales pueden adquirir derechos cívicos, no es una irrupción del *chauvinismo reaccionario* sino la forma más elemental y natural de la autoconservación.” (*Ibídem.*: 8, cursivas en el original).

En la misma línea recuérdese a Cesare Santoro con su publicación *El Nacionalsocialismo*, en la cual sostiene: “...el Partido es el único guía político y reformador ideológico del pueblo entero y del Reich unificado...Es el exponente de la idea nacionalsocialista de pueblo y Estado y de la fuerza que anima a éstos. El Partido da a la Nación Führer y Jefe Supremo del Ejército. El Führer dirige Partido, Estado y Ejército, que significan una unidad indisoluble... Estos tres elementos tienen como base al pueblo alemán y como vértice al Führer. De aquí resulta que el principio de un dirigente único es el centro de toda la vida política alemana.” (1972: 258).

A diferencia del nacionalsocialismo y el comunismo, el fascismo no es considerado por algunos intelectuales como una ideología. Al respecto Reyes señala: “...si no es un movimiento político que obedezca a una ideología, es más un actuar que un pensar...” (1988. En Martínez, ob. cit.). Contrariamente, otros especialistas sostienen que tanto el pensamiento de Mussolini como las bases doctrinarias del fascismo, sí constituyen una ideología. Vale rescatar algunas ideas de su líder:

- “...para el fascista, todo está en el Estado, nada humano o espiritual existe, y tanto menos valor puede tener fuera del Estado. En este sentido el Fascismo es totalitario, y el Estado fascista, síntesis y unidad de todos los valores, interpreta, desarrolla y domina toda la vida del pueblo.” (1933:12), y
- “...el Fascismo... no cree en la posibilidad, ni en la utilidad, de la paz perpetua... Sólo la guerra lleva a la máxima tensión todas las energías humanas e imprime un sello de nobleza a los pueblos que tienen la virtud de afrontarla.” (*Ídem.*: 16).

El partido único de masas —Partido Nacionalsocialista Obrero Alemán, Partido Comunista de la Unión Soviética, Partido Nacional Fascista, p. ej.— se fundamenta en la idea de la sustitución del individuo por la totalidad, en una estructura irrestrictamente jerárquica que se plantea la identificación absoluta entre Nación, partido y Estado. En este particular, el pueblo es una masa conformada por pequeños engranajes cuyo único sentido es el propio funcionamiento del Estado omnipotente (Forti, ob. cit.) para el logro de la transformación deseada. Ello es lo que permite catalogarlo como partido 'revolucionario'.

Es mediante el partido único y su líder que se concentra el poder. Víctor Serge, como primer pensador marxista que utiliza el adjetivo 'totalitario' para referirse a la Unión Soviética señala: "La Rusia de Stalin es totalitaria no simplemente porque es un régimen monopartidista, sino también porque forzosamente acaba monopolizando en un único centro, constituido por una casta autónoma burocrática, el poder político, el económico y el cultural." (1933. En: Forti, ob. cit. p 11).

Otras características importantes tienen expresión en el Estado Totalitario, a saber: la exaltación del líder, la ausencia de limitaciones al poder así como de separación de poderes y la absoluta intolerancia a la diversidad social. En éste se recurre frecuentemente a la guerra, tanto para dirimir tensiones internas y externas, como para lograr los objetivos planteados, y a la idea de 'revolución' para lograr una condición negada, una conquista o la venganza y asegurar su permanencia en el poder. Al respecto Arendt señala: "En la Unión Soviética, en cualquier caso, las revoluciones, en forma de purgas generales, se convirtieron en una institución permanente del régimen de Stalin a partir de 1934." (ob. cit.: 316).

Esta autora destaca una característica adicional del Estado Totalitario: la duplicación y multiplicación de organismos que ejercen su poder en numerosas divisiones territoriales cuyo resultado, a su juicio, es una estructura estatal real y otra fantasma (*Ídem.*). Ello

permitió, tanto en el caso de la Alemania nazi como en el de la Unión Soviética estalinista, la generación y mantenimiento de un escenario de desorden en el que, finalmente, las únicas decisiones aplicables, sin halo de legalidad porque son tomadas según el caso, son las del líder. De allí que, según Forti, la construcción del nuevo orden al que aspira el totalitarismo implica "...la perpetuación del desorden, en el que se pierde la noción misma del derecho..." (ob. cit.: 98).

A la par de lo anterior, en esta forma de Estado el legislador, antes que fungir como garante óptimo de los derechos fundamentales, actúa como su mayor amenaza pues convierte la norma jurídica en instrumento de legitimación de arbitrariedades cometidas por el líder (Tole, ob. cit.)

En definitiva, como argumenta Brum, "Los sistemas totalitarios son el rechazo más polar que se conoce a la democracia como sistema de gobierno." (ob. cit.: 4) con el gravoso legado, según Forti, de una política "...que asume como objeto la vida en su forma más elemental y primaria..." (ob. cit.: 15). De hecho, si alguien se mostró abiertamente en contra de la democracia fue Mussolini, al considerarla simplemente una cuestión de cantidad —haciendo referencia al número de votantes— y no de calidad.

Ahora bien, el Estado Totalitario no es la única antítesis del Estado de Derecho, en todo caso podía catalogarse como la más 'extrema' si se toma en consideración la supresión absoluta de los derechos fundamentales sobre la cual se fundamenta. Antes bien, comparte espacios con el Estado Autoritario²¹ pero, si se quiere, de forma menos 'aterradora'. De hecho, Brum (ob. cit.) recuerda que, a diferencia del totalitarismo, el autoritarismo convive con una máscara de sistema democrático permitiendo, aunque restringidamente, ciertos espacios de libertad política en su seno.

²¹ Son una referencia clásica en este tema, claro está, con las particularidades políticas, sociales y económicas de cada continente, los estados autoritarios: del Cono Sur (Argentina, Chile, Brasil y Uruguay) implantados entre las décadas de los años 60 y 70 del siglo XX esgrimiendo la denominada 'Seguridad de Estado'; del África negra, posterior a la descolonización y la penetración del socialismo en las nacientes naciones; en Europa occidental (Portugal, España e Italia), pre, durante y post Segunda Guerra Mundial.

Stoppino (1998) señala que, dentro del abanico de sistemas políticos calificados como no-democráticos, los regímenes autoritarios privilegian la autoridad gubernamental y disminuyen de forma más o menos radical el consenso, concentran el poder político en manos de una persona o grupo, relevan a segundo plano las instituciones de representación y reducen al mínimo la participación ciudadana en el poder. Asimismo, buscan la obediencia mediante la imposición de decisiones dentro de una estructura estrictamente jerárquica que mantiene la desigualdad, reducen a su máxima expresión la libertad de los poderes en los que se divide el subsistema político y destruyen el pluralismo o en todo caso lo reducen, siempre y cuando no interfiera en el poder del líder o de la élite gobernante.

Dado lo anterior, una característica del Estado Autoritario es que aun cuando centraliza fuertemente el poder, convive con una estructura pluralista residual. En efecto, si bien no rechaza la preeminencia de un partido único, da cabida a pequeños grupos sociales y políticos que mantienen la ilusión de un Estado plural, sin que se llegue a olvidar, por supuesto, que en última instancia los gobernantes son quienes toman las decisiones.

Para el caso de la España franquista, Sevilla-Guzmán *et. al.* (1978) destacan que lo prevaleciente en su gobierno fue una coalición de grupos de interés en la que ninguno fue preponderante sobre otro ni retuvo el poder de forma permanente. El resultado: un sincretismo ideológico que nunca llegó a constituir una concepción del mundo.

Linz (1978) señala que los sistemas autoritarios son una variedad de los sistemas políticos no democráticos y no totalitarios que se caracterizan por: i) pluralismo político limitado; ii) ausencia de responsabilidad frente a la población; iii) carente de ideología pero con mentalidad específica; iv) carente de movilidad política extensa e intensa, a excepción de momentos específicos y, v) un líder o un pequeño grupo que ejerce el poder con límites mal definidos pero previsibles. Adicionalmente, introduce en su categorización los

llamados regímenes autoritarios 'sultanísticos' que presentan como característica adicional, el uso arbitrario del poder y un pluralismo con mayores limitaciones.

La mentalidad a la que se refiere Linz es un tipo de pensamiento-sentimiento no racional que genera "...forma codificadas de reacción ante distintas situaciones..." (*Ídem.*: 17). Se caracteriza por ser más una actitud, una predisposición psíquica fluctuante y acomodaticia a las circunstancias. A diferencia de la ideología, se vincula más con el pasado y el presente mediante un discurso cargado de símbolos que se emplean para influir la realidad social. Puede llegar a tener alguna vinculación con una ideología en particular pero, por lo general, ello se sustenta en una imitación y hasta en la manipulación de ésta. Tómese como ejemplo, el caso de la España franquista.

Si bien en el Estado Autoritario se impide, hasta mediante el uso de la fuerza, la expresión política de los grupos disidentes, no se llega a los niveles de supresión de libertades y de derechos humanos del totalitarismo. Su propósito, a juicio de Linz (*Ídem.*) es influenciar a la sociedad mediante políticas intervencionistas para lograr sus propios objetivos. No obstante, en contraste con lo anterior, ha sido suficientemente reseñado el terrorismo de Estado implementado, p. ej., en las dictaduras civiles y militares latinoamericanas a manera de estrategia estatal de control social bajo el justificativo de 'política de seguridad y defensa interna' ante condiciones de excepción (Madrigal, 2012).

Como se desarrolla con una máscara de régimen democrático, en el autoritarismo se realizan procesos electorales con regularidad empero, los elegidos no responden a las exigencias del electorado sino de quien detenta el poder y, frecuentemente, la transparencia de los mismos es dudosa.

Para Arendt (ob. cit.), el fascismo es la referencia por excelencia del autoritarismo. De hecho, sostiene que en el fascismo todavía existe una forma de Estado que, aun cuando

es opresivo, se basa en mecanismos tradicionales del poder —racionalidad medio-fines— para obtener obediencia y silencio en la oposición.

El populismo es una de las estrategias más beneficiosas para su mantenimiento. Al respecto, Segal refiere: “En los estados autoritarios populistas, muy diferentes a las dictaduras militares clásicas, los gobernantes manejan un discurso de “amor al pueblo” por el cual, supuestamente, están dispuestos a sacrificar los intereses del Estado a favor de los sectores menos favorecidos, haciendo uso de una retórica mítica a través de la cual todo lo pasado es malo y lo “bueno” comienza con ellos.” (2014: 14, comillas en el original).

Según lo expuesto, el Estado Totalitario y el Autoritario son formas contrarias al Estado social y democrático de Derecho. En éstos, el individuo pierde su esencia, su dignidad y, como tal, el derecho de exigir libertad, justicia y equidad porque se difumina en la masa que constituye el pueblo. Con todo, en estas formas de Estado no es posible hablar de legitimidad y aunque sí de legalidad, ello responde a la posibilidad de crear un orden legal ajustado a los intereses de quien o quienes detentan el poder y no a los fines del bien común.

2.1.4 BIEN COMÚN Y DESARROLLO HUMANO

Como se señaló someramente antes, el bien común de una sociedad política es el fin del Estado y éste, señala Maritain en su obra *El hombre y el Estado* (2002), está por encima del mantenimiento del orden social. Pero ¿Qué es el bien común?

Esta noción, de origen platónico-aristotélico y de tradición tomista, refiere el conjunto de condiciones sociales que permiten el desarrollo y perfeccionamiento de la persona humana. De allí que su condición fundamental es que sea ‘comunicable’ y ‘participable’ a todos y cada uno de los miembros de la sociedad humana (Zanotti, 2013).

Parte de un principio básico: la sociedad se debe a la persona y no al contrario. Asimismo, el Estado se debe a la persona y no al revés. Esto pone en evidencia que el bien común es para que la persona humana logre su propio perfeccionamiento, en el entendido de que es en sociedad que encuentra los elementos necesarios para tal fin.

Lo anterior refleja un aspecto crucial: el bien común no está en conflicto con el bien particular si este último no lo menoscaba. Por tanto, uno no niega al otro. De hecho, tiene como premisa permitir la libertad del individuo en un escenario de justicia y de respeto de los derechos fundamentales. De allí que Forment (1994) sostenga que la principal exigencia del bien común es la justicia social, en otras palabras, el bien de todas las personas que conforman el conjunto social pues, de esta manera, cada ciudadano obtiene su bien particular. Si su existencia implicase su anulación, sería entonces 'un mal común'.

El bien particular debe armonizarse y compatibilizarse con el bien común. Ello porque, como señala Forment (ibid.), en primer lugar, es intensivo y extensivo: es de mejor calidad para la sociedad y se extiende a un mayor número de beneficiarios, y en segundo lugar, porque es razón de justicia social. Sin embargo, no debe atender contra la dignidad del ser humano entendida como el "...valor espiritual y moral inherente a la persona, que se manifiesta en la auto-determinación consciente y responsable de la propia vida y que lleva consigo la pretensión al respeto por parte de los demás." (Sentencia del Tribunal Constitucional español, 53/85, de 11 de abril, fundamento jurídico 8º, En: Marín, 2007: 2).

La primacía del bien común no significa la subordinación del individuo a la sociedad. Zanotti (ob. cit.) señala que emplear el principio de subordinación del bien particular al bien común como justificación para hacer del hombre un simple medio en el logro de fines específicos, es precisamente la argumentación de los regímenes totalitarios que avasallan la dignidad humana. Tal y como Verdea sostiene: "El error de las ideologías es

desconocer que lo que se subordina al “bien común” no es la dignidad de la persona humana, sino sencillamente los “bienes particulares”, que se opongan a esa dignidad. Y la dignidad de la persona humana encuentra su mejor expresión ética en el deber de subordinarse al logro del “bien común.” (2012: 6, comillas en el original).

Desde la Iglesia Católica así como desde la perspectiva de diversos autores, se reconoce que el bien común es comprensivo de todo el hombre —cuerpo/alma, necesidades materiales/necesidades espirituales. En consecuencia, no se resume en bienes materiales de acceso general o que pertenecen o se extienden a muchos, sino que también involucra la paz y los valores culturales, como sostiene Maritain (ob. cit.), porque también implica conciencia cívica, virtudes políticas y sentido de la ley y de la libertad, prosperidad material y riqueza espiritual, sabiduría hereditaria, rectitud moral y justicia; todas estas, virtudes comunicables y que retornan a cada miembro como recurso para perfeccionar su vida.

Desde que surge la discusión de la noción ‘bien común’ con Platón, su consecución se ha adjudicado al Estado. Tal es el caso de Aristóteles para quien la sociedad, organizada en un Estado, es la que debe proporcionar al individuo lo necesario para su bienestar y felicidad como ciudadano (Geraldo, 2005).

Según la Doctrina Social de la Iglesia Católica (DSIC), el bien común corresponde al Estado pero también a cada uno de los miembros de la sociedad. Al respecto sostiene: “La responsabilidad de edificar el bien común compete, además de las personas particulares, también al Estado, porque el bien común es la razón de ser de la autoridad política” (Catecismo de la Iglesia Católica, núm. 1910. En: Pontificio Consejo de “Justicia y Paz”, 2005). Ya que el individuo no está en condición de lograr por sí mismo su pleno desarrollo, las instituciones políticas deben hacerle accesibles los bienes necesarios para gozar de una vida ‘auténticamente humana’ (*ídem.*). Para tales efectos, los gobiernos

tienen la obligación de armonizar, con justicia, los intereses tanto de la mayoría como de la minoría y de esta manera fomentar el bien común.

Desde otra perspectiva, es posible sostener que el Estado es el principal promotor del bien común porque: i) toda acción humana tiene un fin y como el individuo no es autosuficiente se reúne en sociedad para lograrlo; ii) a los fines de asegurar el mantenimiento de la sociedad, es necesario que se creen las condiciones que permitan al individuo y al conjunto social lograr fines particulares y comunes; iii) dado que esas condiciones son beneficiosas para el individuo pero más aún para el colectivo, las mismas conforman lo que se conoce como bien común; iv) para que el bien común beneficie a cada uno y a todos, es necesario un orden que regule las relaciones sociales, garantice la justicia y los derechos concomitantes, y v) siendo el Estado el que establece los términos del orden que regula las relaciones sociales y el custodio del derecho, su función no es otra que asegurar el bien común.

Montejano (1976) argumenta que la realización del bien común requiere de 'arquía', dado que ésta se relaciona con orden y que ese orden, mediante disposiciones claras y eficaces —ajustadas a las circunstancias—, conduce a un escenario de seguridad, paz y concordia que es base del bien común. Como recuerda Maritain (ob. cit.), la autoridad superior del Estado no es por derecho propio, sino únicamente en virtud y en la medida de las exigencias del bien común.

A mediados del siglo XX, al bien común se unió otro propósito estatal: el desarrollo, el cual actualmente, bajo un corte humanista, se centra en el hombre.

Denominado desarrollo humano, encuentra sus fundamentos en los planteamientos de Sen. Parte de la premisa de que el desarrollo debe tener como fin último las libertades del hombre para ser, hacer y estar. Al respecto, este autor sostiene: por desarrollo se entiende el "...Proceso consistente en eliminar la falta de libertades y en extender los

diferentes tipos de libertades fundamentales que los individuos tienen razones de valorar.” (2000: 113).

¿Por qué los planteamientos de Sen giran en torno a la libertad? Porque la libertad mejora la capacidad de los individuos para ayudarse a sí mismos y para influir en el mundo. Fortalece el papel de agencia del individuo y le permite ejercer un rol activo en el desarrollo.

De acuerdo con este autor, las privaciones de libertad (hambrunas, enfermedades, analfabetismo, tiranía, irrespeto a los derechos humanos) únicamente pueden ser superadas mediante lo que denomina ‘libertades fundamentales’ (participación política, libre intercambio económico, acceso a la educación, salud y sistemas de saneamiento, rendición de cuentas y políticas de seguridad social) y es mediante la consolidación de las mismas que se logra el desarrollo (*idem.*).

La libertad, a su juicio, es la posibilidad de conseguir distintas combinaciones de funciones, de capacidad de hacer, de obtener logros y ello, en un entorno de oportunidades y opciones, es lo que en definitiva da lugar a la capacidad de agencia del individuo. En consecuencia, como recuerda Salas-Bourgoin: “...en sociedades con un alto nivel de desarrollo humano es de esperar que las personas puedan elegir y tener acceso a los medios que les permitirán materializar o cumplir lo que han elegido; escoger según sus aspiraciones la calidad de vida que desean, así como acceder a los bienes, los servicios y las condiciones de vida, material y espiritual, que contribuirán a materializarla, sin que ello signifique —como bien lo señala el Informe sobre Desarrollo Humano de 1992— la restricción del acceso a otros u otras generaciones.” (2014: 33-34).

Asumiendo entonces que el fin del Estado es el bien común y el desarrollo humano, y que en este sentido, la libertad, la justicia, la equidad y la igualdad son valores

fundamentales para su consecución, es posible afirmar que ello únicamente es posible en el marco del Estado social y democrático de Derecho.

2.2 PODER Y DOMINACIÓN

67

La historia del pensamiento sobre el poder político se caracteriza por importantes rupturas, que permitieron pasar de su concepción como aquel ejercido exclusivamente por el Estado para imponerse a la sociedad —ejercido a través de la coerción y la fuerza—, a su uso para lograr, consensualmente, la resolución de conflictos sociales y alcanzar objetivos colectivos.

Aclarar los fundamentos de tal ruptura, los enfoques predominantes en su estudio como fenómeno relacional, así como su vinculación con la legitimidad y la libertad, es fundamental para explicar lo que se entenderá por dominación política y por dominación política de tipo autoritario en tanto que categorías medulares en este estudio. En consecuencia, a estos temas es que se dedica esta sección.

2.2.1 EL PODER COMO CATEGORÍA DE ANÁLISIS

Bobbio (2006) afirma que no existe teoría política que no parta de su propia definición de poder y de su análisis en tanto que fenómeno. De hecho, las discusiones sobre el Estado giran en torno a su poder político, la potestad de detentarlo y los límites para ejercerlo, particularmente, porque es distinto de cualquier otra forma de poder, entre ellos, el económico, el religioso o el ideológico. Adicionalmente, porque el poder siempre está presente en las relaciones sociales ya que “...es primordial, fundamental, en nuestra vida diaria...” (Naím, 2015: 44) y a éste corresponden las acciones más constructivas pero también las más destructivas, la grandeza y la miseria de los pueblos (Mendieta y Núñez, 1969).

De entre la abundante literatura sobre este tema destacan de forma general: i) el poder en tanto que capacidad de una persona o grupo que se ejerce en el seno de una

relación y, ii) el poder como relación que por naturaleza es asimétrica y busca la obediencia de terceros para el logro de un fin, mediante la imposición de conductas.

Stoppino (1998) sostiene que, desde el punto de vista de la vida en sociedad, el poder puede entenderse como la capacidad del hombre de determinar el comportamiento de otro hombre en el seno de una relación triádica: el que manda, el que obedece y la actividad o esfera desde donde éste se ejerce. Aron, por su parte, agrega que tal capacidad sirve para hacer, producir o destruir, mientras que Amitai Etzioni y Karl Deutsch coinciden en que tal capacidad permite cambiar el desenvolvimiento de los acontecimientos, superando la resistencia u oposición (En: Montbrun, 2010). Su base: los recursos, las aptitudes y el contexto social.

Los recursos sobre los que se sustenta el poder pueden diferenciarse entre materiales e inmateriales. El dinero, la infraestructura, las organizaciones y la información son ejemplos de recursos materiales, mientras que las creencias, el prestigio, las instituciones formales e informales y los valores son referencia de recursos inmateriales. Entre las aptitudes destaca por sobre todas, el carisma en tanto que cualidad para influir en las decisiones y en los actos de los demás.

El contexto social, siguiendo a Máiz (2003), está conformado por las estructuras de las cuales derivan los incentivos o desincentivos —organizaciones e instituciones— que enfrentan los actores en sus interrelaciones. Definen los costes y beneficios de las decisiones/acciones y de esta forma, son consideradas como condicionantes materiales del poder.

En conjunto, recursos, aptitudes y contexto social permiten a algunos actores estar en situaciones estratégicamente más ventajosa frente a otros. De allí que se puedan considerar como condicionantes del poder y afirmar que el mismo es una propiedad estructural derivada de las relaciones sociales.

Aun cuando varios autores desestiman la necesidad de diferenciar poder de potencia, otros la consideran fundamental, pues es lo que permite explicar la no-interferencia²² y la no-dominación²³. En este caso, se asumen como distintas la capacidad de hacer algo (potencia) del ejercicio efectivo de esa capacidad (poder).

Al ser visto como potencia, el poder se presenta como una propiedad latente que puede ejercerse o no dependiendo de las circunstancias²⁴ que condicionan la capacidad de hacer algo. Al respecto Máiz (ob. cit.) señala que, desde esta perspectiva, el poder puede o no ejercerse y ello depende de la confluencia de factores condicionados por el contexto sociopolítico. A pesar de ello, el mismo siempre está presente como una posibilidad real que implica no-interferencia.

Otros autores sostienen que el poder es una forma de relacionamiento que está presente en toda interacción humana, porque ven en éste un potencial cuyo uso conduce a la resolución de conflictos y al beneficio del colectivo.

Lo anterior lleva a percibir en el tema del poder posturas encontradas (visto como conflicto o como consenso) las cuales, como sostiene Múnera, implican "...la toma de posición dentro de una batalla ideológica, cargada de concepciones sobre la naturaleza de la sociedad y su gobierno político." (2005: 34). No obstante, según Mendieta y Núñez (ob. cit.), es un complejo social puesto que su realización reúne un conjunto de personas, grupos, instituciones, circunstancias, corrientes colectivas e ideas que actúan de forma integrada. No depende de un único factor sino que es multifactorial e involucra condiciones materiales e inmateriales que conforman lo que se denomina 'la realidad sociológica del poder'.

²² Ausencia de ejercicio del poder como capacidad de intervenir.

²³ Ejercicio del poder sin arbitrariedad.

²⁴ Las circunstancias dependen de la combinación específica de recursos, aptitudes y contexto social.

2.2.2 EL PODER POLÍTICO Y SUS PARTICULARIDADES

Aristóteles, desde el punto de vista analítico, diferenció tres tipos de poder: el del padre sobre el hijo (patriarcal), el del amo sobre el esclavo (patronal o despótico) y el de los gobernantes sobre los gobernados (político). Ésta clasificación, que comprende diferentes ámbitos de la vida, fue trasladada por el Estagirita al escenario político para comprender dos formas corruptas del poder: el gobierno patriarcal o paternalista, que se comporta tal y como si los gobernados fueran menores de edad, y el gobierno despótico que considera a los gobernados como esclavos sin derecho alguno (Bobbio, 2006).

Bovero (1985) señala que, a partir de la extrapolación de la definición weberiana de Estado a los estudios del poder, se estableció una tipología de poder más apegada a la experiencia moderna conformada por tres categorías: el poder económico, fundamentado en la posesión de riqueza; el poder ideológico, centrado en el control de los medios de persuasión y el poder político el cual se caracteriza por el uso de los medios de coacción física. En este sentido, lo que caracteriza al poder político es el uso exclusivo de la fuerza física por parte del Estado en el ámbito de un territorio dado; un poder, que según el autor en cuestión, se ejerce sobre hombres libres.

Desde la perspectiva de González (2014), los trabajos de Maquiavelo representaron la primera ruptura en la conceptualización del poder político, al considerarlo como algo separado de la idea de poder Divino y asociarlo con mecanismos que emplea el individuo para guiar la acción de otros. Por su parte, según Bobbio (2006), Hobbes fue uno de los pensadores que, desde un enfoque sustancialista, definió el poder del hombre como medio para obtener un objetivo, pues para este pensador el poder es capacidad traducida en fuerza que permite al hombre lograr lo que quiere.

Con Max Weber (ob. cit.) la noción del uso exclusivo de la fuerza por parte del Estado logra su máximo desarrollo. El poder es el medio a partir del cual se establece una

relación bipolar de mando-obediencia, que niega el principio de reciprocidad en una relación social porque implica imposición. Tal poder, pasa a ser político cuando es ejercido de forma continua y exclusiva en un ámbito geográfico delimitado, por una asociación de dominación o estructura burocrática, a través de la amenaza o el uso efectivo de la fuerza física.

Es atendiendo lo anterior que Silva afirma, por un lado, que los elementos esenciales de la definición de poder político de Weber son: coacción, continuidad, cuadro administrativo y espacio, y, por otro, que en su conjunto forman un "...modelo de poder meramente represivo o negativo" (ob. cit.: 37). No obstante, existe un elemento adicional en las elaboraciones de Weber en torno al poder político: la legitimidad como condición base para explicar la pervivencia de las relaciones de subordinación cimentada en la legalidad, la razón, la tradición o el carisma. Así, el poder político representa el monopolio de la coacción legítima del Estado.

Bouza-Brey (1991) afirma que lo que caracteriza al poder político moderno son dos funciones: la determinación de los objetivos globales de una sociedad y la integración de ésta en torno a criterios primordiales. El poder político constituye así el núcleo central tanto de la dirección como del control del conjunto social, fundamentalmente, por medio de la coerción y de las creencias en su legitimidad.

En contra de la noción de poder político como aquel concentrado en el Estado, está aquella que lo concibe disperso en el seno de las diversas instituciones. Al respecto, Heller sostiene: "No es sólo el Estado el que despliega puro poder político, sino también los grupos políticos intraestatales o interestatales tales como los partidos, las alianzas, la sociedad de las naciones y, además, otros grupos cuya función no es en sí política, como las iglesias y las asociaciones patronales y obreras." (2011: 263).

Visto de esta manera, el poder de la sociedad civil organizada es también poder político; un poder que a juicio de Badía (1964) mantiene la cohesión estructural del

grupo, porque le sirve para su control; para exigir conductas en los individuos cuya inobservancia le conducirían a la desintegración.

El poder del Estado es poder institucionalizado sometido a las reglas del Derecho. Coexiste con el poder de otros actores que, si bien no poseen su misma capacidad, proponen, promueven, resisten o bloquean la resolución de conflictos sociales, pero evidencia un cariz particular: ostenta el orden jurídico y la organización política más fuerte, precisa y particular de toda actividad política; una condición que se hace más firme en la medida en que es reconocida la obligatoriedad de su obediencia, tal y como afirmar Heller (ob. cit.).

En esta línea de pensamiento, Máiz (ob. cit.) argumenta que el poder político no es sólo el que se ejerce de arriba hacia abajo (el poder del Estado), sino que también implica aquel que se ejerce desde abajo, en tanto que control, influencia y autoproducción, gracias a la acción cooperativa de los actores en su relación con otros actores y con las instituciones.

Michael Mann, en sus discusiones sobre la autonomía del Estado, identifica dos tipos de poder político: el 'poder despótico' y el 'poder infraestructural'. El primero está circunscrito a lo que él denomina 'élite estatal' y comprende "...el abanico de acciones que la élite tiene la facultad de emprender sin negociación rutinaria, institucional, con grupos de la sociedad civil." (2007: 58). El segundo, por su parte, se refiere a "...la capacidad del Estado para penetrar realmente la sociedad civil, y poner en ejecución logísticamente las decisiones políticas por todo el país." (Ídem.). Ambos son dimensiones analíticas del poder autónomo del Estado estrechamente relacionadas porque: "cuanto más grande es el poder infraestructural del Estado, más grande es el volumen de dominación coactiva y, por tanto, mayor es la posibilidad de poder despótico sobre individuos y tal vez sobre grupos minoritarios marginales." (Ídem.: 59).

'Poder infraestructural' significa capacidad para proyectar autoridad en la distancia. Implica invenciones logísticas no exclusivas del Estado —sistemas de comunicación, vigilancia y contención— pero que le sirven para coordinar, desde un centro, el poder político en toda la extensión territorial bajo su jurisdicción. Es el tipo de poder que asegura, que no sólo en las inmediaciones del centro de mando haya obediencia, sino que lo mismo se logre en los puntos más distantes al mismo. En consecuencia, por medio de su acción es que el 'poder despótico' puede penetrar la sociedad.

Estableciendo una tipología de combinaciones entre el 'poder despótico' y el 'poder infraestructural', Mann identifica cuatro formas de Estado. El Estado Feudal como el más débil, por cuanto tiene un 'poder despótico' y un 'poder infraestructural' bajo. El Estado Imperial, con un 'poder despótico' alto pero un 'poder infraestructural' débil. El Estado Democrático o Burocrático, con un 'poder despótico' bajo y un 'poder infraestructural' alto y, finalmente, el Estado Autoritario o de partido único, con ambos poderes altos (*Ídem.*).

www.bdigital.ula.ve

Particularmente se considera fundamental para la discusión que aquí se plantea, la siguiente afirmación de Mann: "El [Estado] autoritario está pensado para sugerir una forma más institucionalizada de despotismo, en la que los grupos de poder en competencia no pueden evitar el alcance infraestructural del Estado, ni están estructuralmente separados del Estado (como sí lo están en el tipo burocrático). Todo poder social significativo debe proceder a través de la estructura de gobierno autoritario del Estado. Es, por tanto, elevado en ambas dimensiones, pues tiene un alto poder despótico sobre la sociedad civil y es capaz de aplicar éste infraestructuralmente." (*Ibidem.*: 60).

A través del acrecentamiento y fortalecimiento de ambos tipos de poder, el Estado puede asegurar su intervención coactiva en las relaciones sociales y, por tanto,

imposibilitar que la acción de grupos de oposición melle su poder político y su autonomía en el seno de la sociedad.

2.2.3 PODER POLÍTICO: DOS ENFOQUES MARCO

Siendo en esencia un fenómeno relacional que se sustenta en individuos, grupos, recursos, estructuras, creencias y aptitudes, el poder es visto en dos escenarios opuestos. En el primero, los intereses de las partes involucradas son distintos y por tanto derivan en el conflicto. En el segundo, los intereses confluyen y el poder permite el logro de beneficios mutuos, tal y como se expresa en el cuadro 2.1.

Cuadro 2.1: Enfoques marco del poder político

Poder como conflicto (suma-cero)	Poder como consenso (suma positiva)
Se asocia con la capacidad de coerción puesta en práctica mediante la amenaza o el uso concreto de la fuerza física, así como de la amenaza o uso real de privaciones que son vitales a los individuos. Significa la anulación de la voluntad de los sometidos a su influjo y, por tanto, una relación de 'suma-cero' en las que unos ganan y otros pierden.	Asume la idea de suma positiva, dado en el marco del poder como algo que fluye en el seno de las relaciones sociales para crear posibilidades de acción que fortalecen a otros.
Tanto dentro del marxismo como del liberalismo, el Estado es el escenario desde el cual el poder es implementado y, dentro de estas ideologías, el mismo implica prevalecer sobre los demás y sus preferencias.	Su fuerza política no está en su monopolización sino en su proliferación y en la afectación de todos los posibles campos de donde se puedan conducir los comportamientos de los individuos.
Se vincula con el conflicto y su resolución mediante el uso del conocimiento, la inteligencia, la fuerza o cualquier otro recurso para impulsar o constreñir a otros a hacer aquello que, en otras circunstancias, no harían.	Se sustenta en la persuasión, que se apoya en el prestigio o reputación de la fuente de la que procede.
Para que implique una interferencia legítima en el conjunto de incentivos a terceros, debe existir la posibilidad de resistencia, de contestación, de crítica. De esta manera, un actor interfiere en otro(s) de modo no arbitrario.	Considera que el poder emanado de la ley no sólo sirve para obstruir o prohibir sino también para conformar espacios políticos, ideológicos y culturales favorables a la reproducción social. Las leyes y el Derecho articulan las relaciones sociales y, por tal motivo, los grupos sociales son un resultado del poder que circula entre ellos

Fuente: elaboración propia

Basaure (2002) recuerda que, tradicionalmente, el poder como conflicto (suma-cero) se asocia con el Estado y sus instituciones. No en vano Mendieta y Núñez define poder como “La posibilidad de una persona, excepcionalmente de un reducido número de personas, en cada país, de actuar sobre los elementos del Estado por medio de la organización política, jurídica, burocrática y militar del mismo con el objetivo de realizar los fines estatales.” (1969: 18).

García-Pelayo, desde este enfoque, vincula el poder con la sustitución “...de la voluntad ajena por la propia, mediante el empleo actual o potencial de un medio coercitivo...” (Romero, 2010: 150). Polsby, por su parte, sostiene que el poder es “...la capacidad de un actor de hacer algo que afecte a otro, que cambie el probable curso de unos futuros acontecimientos especificados.” (En: Lukes, 2007: 7), y Lukes define poder como la capacidad que tiene A de afectar a B de manera contraria a los intereses de éste último (Ídem.). Dahl (1957), por otro lado, afirma que el poder es la capacidad que tiene A de lograr que B haga aquello que de otra manera no haría y Rey señala que el poder es “...la capacidad que tiene un actor para lograr sus objetivos, mediante la modificación o el control de la conducta de otro actor.” (1988: 122). Lo común en lo anterior: son definiciones consustanciales con la idea del ‘poder sobre’.

El ‘poder sobre’ de acuerdo con esta línea de pensamiento, da cuenta de la capacidad estratégica y relacional que posee un actor para lograr sus objetivos modificando la conducta de terceros. Así, mediante el ejercicio intencional de la influencia, A logra restringir las opciones de B y las adapta a sus intereses de forma legítima o arbitraria (Máiz, ob. cit.).

Desde la perspectiva estructuralista, el ‘poder sobre’ depende de los recursos e incentivos que proveen las estructuras y representa la facultad de un actor para adecuar la estructura de incentivos de los terceros a sus propios intereses. Dado esto, según Máiz (Ídem.), un actor con ‘poder sobre’ influye en los costes y los beneficios de

las acciones para estimular o disuadir a terceros de adoptar conductas acordes con sus objetivos.

Lo anterior remite inmediatamente la cuestión del 'poder sobre' a las instituciones, en el entendido de que constituyen el conjunto de reglas, normas y organizaciones, formales o informales, que proveen los incentivos y las restricciones a partir de las cuales, un actor funda su capacidad de influir en la conducta de terceros.

Por otro lado, el enfoque del poder como consenso o 'suma positiva' responde a la noción de 'poder para', en otras palabras, del que sirve para hacer más que para imponer, para abrir caminos más que para condicionarlos. Comprende una alternativa a su conceptualización desde la perspectiva de la coerción y la fuerza, o del conflicto de intereses.

Al respecto, Mendieta y Nuñez sostiene: "Aun cuando, en efecto, el poder lleva implícito el dominio, no siempre se expresa en términos de dominación, sino de simples actos administrativos de mejoramiento social a los que nadie se opone." (ob. cit.: 17). A ello, Giddens agrega que, si bien poder y conflicto con frecuencia se presentan conjuntamente, ello no ocurre porque entre ambos exista una asociación indisociable sino porque el primero está vinculado con intereses y éstos no siempre coinciden (En: Fernández, 2011). Así pues, su relación es contingente.

Romero, siguiendo a Parsons, afirma que el poder es un recurso el cual permite el "...logro de metas colectivas mediante el acuerdo de los miembros de una sociedad para legitimar posiciones de liderazgo, cuyos ocupantes a su vez tienen el deber de procurar el avance de los propósitos de la comunidad en función del bienestar de todos..." (2010: 156). De hecho, el mismo Parsons lo define como "...un recurso generalizado de la sociedad al que se le asigna la consecución de una serie de finalidades secundarias..." (1966: 34), que son inextricablemente comunes a toda la sociedad y, por lo tanto, 'dignas de esfuerzo' por parte de la colectividad.

Foucault, reconociendo que el poder no es exclusivo del Estado pero tampoco de una colectividad, planteó un cambio paradigmático en la conceptualización del mismo. Sostuvo que es un elemento dinámico que se ejerce; un productor de realidad antes que represión. De esta manera, es fundamentalmente operación que deriva de decisiones y no un atributo (Tirado y Mora, 2002).

En las relaciones de poder, afirma Foucault (1988), existe un equilibrio entre los niveles de coacción y de resistencia, pues no hay una asimetría absoluta. Las relaciones de dominación son parte de las relaciones de poder. No son iguales, porque las primeras son perfectamente disimétricas y el margen de libertad es limitado en extremo. El Estado, como actor de primer orden en la estructuración de esas relaciones, es vigilado por el pueblo a los fines de que provea el bien común y, en este sentido, su gobierno no tiene más atribuciones que cumplir lo señalado por el soberano y contrarrestar cualquier tendencia a abusar del poder político.

Con Hannah Arendt también se pasa del poder político en el escenario de las relaciones coactivas, asimétricas y unidireccionales, al poder en el marco de relaciones consensuadas, simétricas y bidireccionales. En su obra, *Crisis de la República*, Arendt rebate toda posición que hace sinónimos los términos poder, violencia, fuerza, potencia y autoridad pues a su juicio constituyen fenómenos distintos (Ávila, 2005).

Silva (ob. cit.), en su apoyo al enfoque de pluralidad, consenso y productividad del poder, sostiene que en última instancia lo que destaca es que ya no es posible continuar con la noción de poder como simple coacción monopólica y legítima desde la noción contractualista, sino que en su multidimensionalidad y multiescalaridad es necesario hacer nuevas lecturas del mismo de acuerdo a las formas históricas desde las cuales éste se manifiesta.

Si bien en el 'poder sobre' el fundamento está en las instituciones, en el caso del 'poder para' el soporte se encuentra en lo que Máiz (ob. cit.) denomina incentivos expresivos

—mecanismos conducentes a la cooperación— los cuales, a juicio propio, se reúnen en el denominado capital social, definido por Putnam (1993) como el conjunto conformado por la confianza, las normas y las redes de asociación cívica, que mejoran la eficiencia de la organización social, que promueven el logro de intereses comunes y que facilitan la acción coordinada. De tal suerte, en el 'poder para' privan los encuentros y la reciprocidad, y su fuente es la movilización ciudadana.

2.2.4 PODER Y LEGITIMIDAD

Un tema álgido en las discusiones sobre el poder político es su justificación, ya que su exclusividad no es razón suficiente para que la sociedad lo acepte. Entonces ¿Qué lo justifica? Usando las palabras de Bobbio “¿Cómo se logra distinguir el poder político del que detenta una bandada de ladrones?” (2008: 118). La respuesta se halla en la legitimidad.

Ferrero, en su obra *Poder. Los genios invisibles de la ciudad* (1998), sostiene que asociado al poder está el miedo y que la única forma de despojarlo de aquel, es mediante la legitimidad. ¿Por qué? Porque funge como la razón a partir de la cual los gobernantes fundamentan su derecho a mandar puesto que, entre las desigualdades humanas, la que mayor requiere justificación es la que genera el poder. Textualmente este autor señala: “...la legitimidad son... instrumentos de la razón, de la que se sirven los hombres para establecer sistemas eficaces de gobierno.” (*Ídem.*: 38). No en vano, Mendieta y Núñez (ob. cit.) sostiene que la legitimación del poder es una constante sociológica y Sternberger la califique como un fenómeno político de carácter primario (En: Mendieta y Núñez, *Ídem.*)

Badía (1971) señala que cada sociedad y cada momento histórico exige un orden específico para asegurar, tanto el desarrollo integral como la cohesión social, y para definir un estatus y unos roles. La razón: tal orden representa el sistema de principios y

valores sobre los cuales se sustenta la convivencia y, como tal, la fuente legitimadora del poder.

La legitimidad diferencia lo que, en términos políticos, está adecuado a la voluntad general de lo que es simplemente deseo de los líderes. En este sentido, remite a aquello en torno a lo cual se ha logrado consenso social.

En el momento en el que no fue posible el ejercicio directo del poder político y se hizo necesaria la representación, en ese mismo momento la legitimidad se presentó como el principio primordial en la organización de la vida en sociedad. Permite reconocer el conjunto de condiciones que hacen aceptable el poder y admitir que dentro de la sociedad exista un ente superior con el monopolio de la fuerza (Torrealba, 2013).

Está íntimamente relacionada con la obediencia. De hecho, De Jouvenel (2008) y Ferrero (1998) sostienen que conocer las razones que sustentan la obediencia, conduce a identificar las bases de la legitimidad. Otorga el derecho al gobernante de mandar y la obligación al gobernado de obedecer. Pero ¿Qué significa obediencia? De acuerdo con Weber "...significa que la acción del que obedece transcurre como si el contenido del mandato se hubiera convertido, por sí mismo, en una máxima de su conducta..." (ob. cit.: 172), en otras palabras, que las acciones derivadas de un mandato se ejecutan sin cuestionamiento.

¿Por qué es tan importante la discusión sobre la legitimidad del poder político? Existen dos razones fundamentales: i) el poder político permite a quien lo detenta conseguir que numerosos individuos y grupos obedezcan sus decisiones (Bouza-Brey, ob. cit.), y ii) todo aumento de la autoridad del Estado representa la disminución inmediata de la libertad de cada individuo (De Jouvenel, ob. cit.).

La búsqueda del bien común y el desarrollo humano son motivaciones que imprimen legitimidad en el poder político. Gracias al poder, un gobierno puede generar un

ambiente de justicia, paz y bienestar pero también oprimir, segregar y empobrecer. Por ello y para que tenga una significación positiva, el mismo debe estar al servicio de ambos propósitos. De allí que Geraldo (ob. cit.) afirme que el fundamento del poder legítimo es la justicia y que su ordenación no puede ser otra que aquella destinada al logro del bien común.

En la actualidad la legitimidad es entendida como “...el reconocimiento por parte de la población de que los gobernantes de su Estado son los verdaderos titulares del poder y los que tienen el derecho a ejercerlo: crear y aplicar normas jurídicas, disponiendo del monopolio de la fuerza, de acuerdo con esas normas, sobre la población.” (López, 2009: 156). Sin embargo, su definición ha tenido un largo recorrido en la historia producto de estudios desarrollados por varios autores —Locke, Rousseau, Weber, Schmitt, Ferrero, Bodino, Bobbio, Habermas, entre otros tantos— respecto a su naturaleza, esencia e importancia²⁵.

En la obra de Weber, *Economía y Sociedad* (ob. cit.), existe todo un constructo teórico en torno al poder, la dominación y la legitimidad. Sobre esta última, señala que constituye una creencia en la validez de lo que se exige obedecer (orden), porque se reconoce como obligatorio o modelo de conducta. En consecuencia, legitimidad y legalidad son indisolubles y ello porque “La forma de legitimidad... más corriente es la creencia en la legalidad: la obediencia a preceptos jurídicos positivos estatuidos según el procedimiento usual y formalmente correcto.” (*Ídem.*: 30).

Lo anterior se vincula al hecho de que para Weber la legalidad es correlativa a la validez de un orden, en otras palabras, se vincula al reconocimiento general de que la transgresión a lo establecido acarrea perjuicios, porque ello se sustenta en un modelo de conducta o ‘algo que deber ser’. Parafraseando al autor: un orden que se sustenta en

²⁵ Consúltense a De Piero (2008) y a Rúa (2013).

el prestigio de obligatoriedad o modelo, igualmente se sustenta en el prestigio de legitimidad.

No basándose ni en la lógica ni en la moral, la legitimidad weberiana se sustenta en tres elementos: eficacia, permanencia y legalidad. La eficacia se relaciona con el logro de la obediencia; la permanencia, con la continuidad temporal y espacial de la obediencia, y la legalidad, con la concordancia entre mandatos y orden estatuido. Al logarse la obediencia de los demás de forma continua de acuerdo a un orden válido, se ejerce un poder legítimo.

Esta asociación legitimidad-legalidad planteada por Weber no está exenta de críticas pues, de acuerdo a Legaz (1958), el orden estatuido: i) requiere igualmente justificación —legitimidad de la legalidad—; ii) puede ser contrario a la moralidad y rectitud siendo, en este sentido, puro legalismo pragmático sin espíritu de justicia y, iii) aunque tenga en sí misma razón y justicia, puede ser inconexa o en oposición y pugna con otras leyes de orden superior, como en el caso de la Constitución política. Por tanto, la misma legalidad tiene un principio que la legitima, ya que debe “...contribuir a la libertad real del hombre emancipándole de la presión del Estado omnipotente, pero también de las fuerzas sociales más poderosas del mismo Estado cuando éste, frente a ellas, recae en un inexplicable *laissez faire*.” (Ídem.: 21).

Si se puede hablar entonces de leyes injustas, el principio de legalidad para sustentar la legitimidad no es suficiente. Pavón, recordando a Jaime Balmes, argumenta que las leyes pueden calificarse como injustas cuando: i) son contrarias al bien común; ii) no tienen por objeto el bien común; iii) aunque tengan por objeto el bien común y emanen de la autoridad competente, no son equitativas; iv) exceden las facultades reconocidas al legislador y, v) son impuestas sin ajustarse a los procedimientos establecidos o son inconstitucionales (1992).

Mouffe (2011), adicionalmente señala que la legitimidad, específicamente la democrática, se asocia, p. ej., con identificaciones colectivas, debate, consenso pero también con disenso y la consideración del 'adversario'. Con esto concuerda Máiz (ob. cit.) porque considera que a la legalidad se adicionan dos dimensiones para conformar la legitimidad: el consenso y el consentimiento; el primero, dado por el acuerdo de una pluralidad y, el segundo, subyacente en la aquiescencia política de los ciudadanos y grupos sociales minoritarios.

Respecto a la posibilidad de conocer el alcance o la intensidad de la aceptación o el rechazo del poder, d'Ors (1981) señala que generalmente la aparente resistencia al mismo no se corresponde con una voluntad mayoritaria, sino con pequeños grupos de oposición, porque la masa generalmente acepta la situación en la que se encuentra si se les ofrece orden y seguridad. De hecho recuerda que los regímenes totalitarios previos a la Segunda Guerra Mundial gozaron de una masiva aceptación. De allí que sustentar la legitimidad únicamente en el criterio de la aceptación, sería compatible con la idea de que aquellos regímenes eran legítimos y no sólo legales.

Por lo expuesto supra, se sostiene que la legitimidad tiene su fundamento en la confluencia de diversos factores estrechamente interrelacionados, que permiten ejercer el poder sin recurrir a la imposición vía fuerza o coacción, a saber estos son: legalidad, consenso, contestabilidad, reconocimiento y consentimiento. La legalidad, refiere el ajuste de las decisiones a leyes congruentes entre sí y con la Constitución política; el consenso, involucra el acuerdo; la contestabilidad, la posibilidad de refutar; el reconocimiento, la creencia en lo justo, válido y necesario para la consecución del bien común y el desarrollo humano, y el consentimiento, la anuencia a lo exigido.

2.2.5 PODER Y LIBERTAD

Poder y libertad son dos categorías estrechamente vinculadas. Así lo pone de manifiesto Oppenheim al describir las diferentes situaciones en las que un individuo es libre o no-libre según su relacionamiento con otro. De acuerdo con este autor:

83

- Con relación a un actor *B*, el actor *A* es no-libre para realizar la acción *X*, si y solamente si *B* imposibilita a *A* hacer *X*, o si hacer *X* le implica a *A* una sanción por parte de *B*.
- Con relación a *B*, *A* es no-libre de hacer *X* o *Z* en la medida que *B* imposibilite o imponga sanción a *A* por hacer *X* o *Z*.
- En la medida en que *B* haga imposible que *A* realice la acción *X* o *Z*, en esa medida *B* hace de *A* no-libre para hacer algo o ejercer el control sobre sus comportamientos (1998).

Tomando en consideración lo anterior, libertad o no-libertad de un individuo está relacionada con el poder de otro; con la capacidad de uno, de impedir o permitir el ejercicio de acciones por parte de otro. Más explícitamente: *A* puede ser libre respecto a *B* para hacer algo, porque *B* no tiene poder para limitar su libertad o porque *B* le permite a *A* hacer lo que le interesa (*ídem.*). Es, en consecuencia, una condición que depende de la capacidad de controlar la voluntad de terceros y las acciones que puedan llevar a cabo.

Esto no significa que libertad sea poder, pues como señala Hayek, no hay idea “...tan peligrosa como aquella que corresponde al empleo de “libertad” para describir la facultad de “hacer lo que uno quiera”...” (1988: 50, comillas en el original). La relación entre una categoría y otra está dada, a su juicio, por la coacción, por la capacidad que tiene un individuo para obligar a otros a actuar de una manera dada limitando el ‘hacer

lo que uno quiera'. Así, para este autor, la libertad²⁶ es el estado en el cual el individuo no es coaccionado por la voluntad arbitraria de otro u otros.

Las discusiones actuales sobre libertad están marcadas por los trabajos de Berlin (1958), quien estableció una tipología basada en dos categorías: libertad positiva y libertad negativa, a los fines de diferenciar la posibilidad de actuar y tomar el control de la vida propia, de la ausencia de restricciones u obstáculos para actuar. Lo anterior deriva de dos interrogantes clave formuladas por este teórico: i) cuál es el ámbito en el que al sujeto se le deja o se le debe dejar hacer o ser, lo que él mismo es capaz de ser o de hacer, y ii) qué o quién es la causa del control o interferencia que pueden determinar lo que alguien haga o sea.

Para fundamentar sus planteamientos, el autor en cuestión sostiene: "Coaccionar a un hombre es privarle de libertad ¿Libertad de qué?..." (*Idem.*:3). Desde el punto de vista político, su respuesta es: de interferencias u obstáculos impuestos deliberadamente por terceros, en ámbitos en lo que se puede hacer por sí mismo. Sólo se carece de libertad en la medida en que terceros impiden a otros conseguir un fin.

¿Hasta qué punto es posible la libertad? Por un lado, hasta aquel en el que la interferencia de los hombres entre sí representa la opresión de unos y genera un caos social, mientras que por otro, hasta aquel en el que se produce una situación de restricción tal que se impide el desarrollo mínimo del individuo y se pone en peligro su dignidad. En ambos casos es necesario un coto, ya que no puede ser solamente 'dejar hacer' y tampoco únicamente 'impedir hacer'; no debe ser ni absoluta ni inexistente. Es en sintonía con este razonamiento que para Berlin (*ob. cit.*) no se puede ser absolutamente libre, porque es necesario ceder parte de la libertad para preservar la restante.

²⁶ Libertad individual o personal.

Estas ideas encuentran eco en otros autores como Mills (2013), para quien existe un mínimo de libertad en cada individuo cuyo resguardo implica su propia limitación, incluso por la fuerza si ésta afecta la de los demás. De allí que el autor en cuestión sostenga que lo único que justifica la intromisión en la libertad de cualquiera, es la propia protección del individuo y del conjunto social. Se impone entonces como coto a la libertad individual, el perjuicio a los demás y, dentro de ello, al bien común.

A diferencia de la tipología de Berlin, Bobbio plantea una clasificación de libertad integrada por tres categorías: i) libertad liberal, negativa, de no impedimento o de no restricción, entendida como la facultad de realizar o no ciertas acciones sin impedimento externo (poder estatal); ii) autonomía, en tanto que poder de darse leyes a sí mismo, y iii) libertad positiva, como capacidad para hacer lo que la libertad negativa permite (En: Bernal, 2006).

En el entendido de que la libertad del individuo no debe limitar la libertad de otros, Berlin afirma que se necesita establecer una frontera entre el ámbito de la vida privada y el ámbito de lo público, en otras palabras, se requiere diferenciar el ámbito del individuo y el ámbito del colectivo. El primero corresponde a aquel vinculado con el desarrollo de la persona y de sus capacidades, a fin de que logre de sí mismo lo que considera como valioso —ámbito reservado para el individuo—, en tanto que el segundo se relaciona con lo que concierne a todos los ciudadanos, con aquello en lo que la principal interesada es la misma sociedad, porque las actuaciones de unos afecta a los otros.

En la esfera de lo individual, cabe rescatar algunas referencias dada su importancia. Para Hayek (ob. cit.), la libertad individual no implica egoísmo o únicamente bienestar individual, sino la posibilidad de potenciar el aporte a la sociedad. Para Mills (ob. cit.), si las acciones del individuo no afectan a los demás y sólo se guían por su propio juicio e inclinación, entonces debería permitírsele actuar sin mayores obstáculos.

Respecto a la esfera de lo público, es menester señalar con referencia a la libertad: i) según Berlin y otros autores, es necesario restringir la libertad de unos para asegurar la de otros, y ii) de acuerdo a Mills, como a otros tantos autores, cuando las acciones de un individuo causan perjuicio a los demás, las mismas deben ser reprimidas mediante la limitación a la libertad del individuo. Esto se vincula con un elemento moral que tiene que ver, como señala d'Ors (ob. cit.), con la adecuación de la conducta personal a lo que la razón dicta como bueno y como un elemento esencial de la responsabilidad que se aprende haciendo uso de la misma libertad.

Al igual que Mills, Berlin, Bobbio y otros autores, d'Ors comparte la idea de que la sociedad necesita normas para regir la convivencia, dado que no es posible vivir en comunidad sin determinación alguna. No obstante, son necesarios unos límites racionales para que las actividades de unos no entorpezcan las de otros ¿En qué se sustentan estos límites? En la razón y no en la voluntad; en las leyes como ordenación que orientan la convivencia desde fundamentos aceptados por todos (Vanney, 2009).

El problema de los límites a la libertad, sostiene d'Ors (ob. cit.), se presenta cuando existe un componente voluntarista en la determinación de la legislación, el cual puede conducir a la sociedad a una red de leyes y reglamentos que asfixian al ciudadano y no le dejan espacio de elección o, cuando se impone un molde a los ámbitos sociales —político, económico y social propiamente dichos—. Al primer caso, lo cataloga como un problema cuantitativo y, al segundo, como uno de tipo cualitativo.

Este teórico plantea: “¿Cómo conseguir que no sintamos perdida la libertad social cuando el cúmulo de leyes viene a estrechar de tal modo nuestra elección, que toda nuestra vida deviene como encauzada por direcciones únicas?” (Ídem.: 207). La respuesta se supone en la democracia. Sin embargo, él mismo sostiene que el gran problema de la democracia moderna es que la decisión del individuo dentro de la masa

no influye realmente en la toma de decisiones y, por lo tanto, existe un déficit de libertad individual o personal.

Lo anterior permite retomar a Mills (ob. cit.) cuando argumenta que en la libertad individual surge siempre un inconveniente: el pueblo que ejerce el poder no es siempre el mismo sobre el cual éste es ejercido, sino que corresponde a la porción más numerosa o activa del pueblo. De allí que no sea siempre la razón la que priva en la determinación de los límites a la libertad individual o social, sino muchas veces la voluntad de la mayoría que puede oprimir parte de la misma sociedad hasta el punto de ejercer un poder abusivo, más aún si se emplean como medio a las autoridades públicas. Se habla entonces de la tiranía de la mayoría.

¿Qué define entonces el límite a la libertad? Si se toma como premisa que la libertad individual no debe afectar la libertad de acción de otros y que, por tanto, debe existir una relación de poder 'suma-positiva' en el seno de la sociedad para la consecución del bien común, este límite será, en acuerdo con el pensamiento de Mills, el 'principio de daño'. Dado que en el seno de la sociedad, el poder estatal pero también el privado pueden interferir ilegítimamente en la libertad del individuo, este principio permite separar para ambos casos, la esfera que únicamente compete a la persona de aquella que involucra afectación de la libertad de los demás.

El 'principio de daño' tiene una lógica básica: la persona debería poder hacer sin interferencia o coacción, todo aquello que no dañe a terceros. Al respecto, el mismo Mills afirma: "...el único fin por el que está justificado que la humanidad, individual o colectivamente, interfiera en la libertad de acción de cualquiera de sus miembros es la propia protección. *Que el único propósito con el que puede ejercerse legítimamente el poder sobre un miembro de una comunidad civilizada, contra su voluntad, es impedir el daño a otros...* La única parte de la conducta de cada uno por la que es responsable ante la sociedad es la que afecta a los demás." (ob. cit.: 94, cursivas en el original.)

Carbonell sostiene, analizando a Mills, que el 'principio de daño' indica la frontera de la libertad individual intraspasable para los poderes públicos y privados, en el entendido que concierne a la persona y a sus actos "...que no trasciende hacia la esfera jurídica... Esa frontera es la que señala, en un primer momento, hasta dónde pueden llegar las reglas del derecho y la ética" (*Ibidem.*: 22).

De acuerdo con el señalado autor, existen dos perspectivas para analizar este principio: i) la de imposición de límites a la libertad personal para proteger al individuo frente a riesgos objetivos (paternalismo), y ii) la de determinar qué o cuáles conductas derivan en daños a otros a fin de institucionalizar su prohibición mediante normas penales.

La segunda perspectiva de análisis del 'principio de daño' conduce directamente al 'principio de lesividad'. Según éste, la ley solamente puede considerar como delito las conductas que lesionan intereses, bienes o valores jurídicos relevantes desde el punto de vista constitucional o de los derechos fundamentales lo cual evita tratar desde el punto de vista penal, conductas indeseables o nocivas que admiten otro tipo de sanción (*Ídem.*). Asimismo, trae consigo el 'principio de taxatividad' de acuerdo con el cual, no es suficiente la identificación de las conductas sujetas a sanciones penales sino que, adicionalmente, se requiere justificar y describir las conductas prohibidas para preservar con ello la certeza legal y la imparcialidad en la aplicación de la ley (Navarro y Manrique, 2005).

Ahora bien ¿De qué sirve la libertad si no se dispone de los medios necesarios para ejercerla?

La respuesta a esta interrogante la plantean Van Parijs y Vanderbourght en su libro *La renta básica* (2015), dado que discuten el tema de la redistribución de las rentas como mecanismo para proveer los medios primarios que harían efectiva la libertad —la libertad positiva desde la perspectiva de Berlin y de Bobbio—. No obstante, a juicio propio, se considera que la cuestión va más allá y se encuentra en el Estado social y

democrático de Derecho, en el entendido de que, además de tener como cometido el asegurar jurídicamente los 'derechos de defensa' del individuo, debe garantizar los 'derechos prestacionales' que sirven de base para hacer efectiva su libertad; una, tanto para hacer como para no hacer.

En consonancia con lo expuesto, en lo sucesivo se entenderá por libertad el estado en el cual el individuo no está sujeto a las decisiones o designios arbitrarios de terceros. Un derecho inherente al ser humano que es relativo porque debe ser limitado, clara y justificadamente, para evitar daños a intereses, bienes o valores reconocidos jurídicamente en la Constitución política o como derechos fundamentales. Así mismo, su garantía se considera cuestión medular del Estado de Derecho y su limitación será ilegal y violatoria de los derechos fundamentales del hombre, cuando no se ciñe a conductas prohibidas por la ley y se sustenta en el poder despótico.

2.2.6 DOMINACIÓN

La categoría dominación tiene, al igual que poder, una larga trayectoria en el pensamiento político. Sus orígenes se remontan a Aristóteles para quien representa la relación que establece el amo sobre el esclavo.

Etchegaray (2000) recuerda que, según Maquiavelo, la sociedad no sólo se apoya en el dominio de la naturaleza sino también en el dominio de unos hombres sobre otros. Para el florentino, el mismo es coextensivo de la política y consiste en el conjunto de métodos y medidas que permiten mantener la relación mando-obediencia y, por consiguiente, el gobierno de la sociedad. También señala que, de acuerdo con Hobbes, la dominación es sinónimo de gobierno porque supone relaciones de subordinación de una voluntad a otra, con el fin de superar el estado de guerra.

Locke, por su parte, otorga a la dominación una cualidad distinta a la del mero gobierno. Considera que representa una forma de injerencia exterior sobre la posibilidad de seguir la voluntad propia en todo aquello que no está determinado por

una regla. Es uso de la fuerza en contra de lo que la ley natural o ley civil permite y, por tanto, toda servidumbre, esclavitud o poder absoluto implican formas de dominación (Ídem.).

Otros pensadores como Marx, Engels, Hegel, Weber, Arendt, Foucault y Parsons, igualmente se sumergieron en las profundidades de esta categoría apuntando, en cada caso según su postura teórica, a establecer sus linderos conceptuales así como las causas y las consecuencias de sus manifestaciones más concretas. No obstante, de acuerdo con los fines de esta investigación, se comienza su abordaje con el deslinde más elemental respecto a otras formas de relacionamiento social.

2.26.1 Dominación como forma de relación social

Augusto Salazar Bondy en su obra *Dominación y liberación* (1995) plantea las características de una relación de dominación en los siguientes términos:

- Entre A y B existe una relación de dominación cuando B está supeditada a A de tal manera que las acciones, estados y decisiones prácticas que se consideran beneficiosas o perjudiciales a B dependen de A, en un grado o forma significativos y no a la inversa;
- La conexión entre ambos no es episódica ni fugaz, sino que es en cierto grado permanente, ya que ello es lo que hace posible la fijación de 'roles' dentro de la relación —dominador/dominado;
- La relación puede ser buscada, sostenida y percibida como satisfactoria por A y no por B, por lo que su finalización no dependerá de A —aunque en ciertos casos B puede aceptarla y sostenerla;
- En la relación, el poder de A se acrecienta, no sólo respecto a B sino también sobre la realidad en la que éste se desenvuelve;
- El perjuicio a B se centra en el hecho de que se le imponen pautas existenciales, ajenas o contrarias, a su propia voluntad y

— La relación no es necesariamente destructora de *B*, sino que opera dentro de ciertos límites, más aún si es percibida como protectora/benéfica por éste y no existe conciencia de las condiciones o resultados a obtener en esta forma de relacionamiento.

De acuerdo con el mismo autor, la relación de dominación es asimétrica, transitiva y acumulativa, y no-reflexiva. En el primer caso, *A* es el dominador y *B* es el dominado; en el segundo, si *A* domina a *B* y este último domina a *C*, entonces *A* también domina a *C* y, en el tercer caso, *A* no puede estar en relación de dominación consigo mismo (*Idem.*).

Además de lo que se podría denominar una relación de dominación simple —entre *A* y *B*—, Salazar describe dos tipos adicionales de dominación: múltiple y reforzada por transitividad lo que refiere, por un lado, una relación ejercida por varios sobre un mismo sujeto y, por otro, una relación jerarquizada en la que los dominadores no pertenecen al mismo nivel y, a criterio propio, hacen uso de diferentes mecanismos que, por su sinergia, la refuerzan.

En su análisis sobre las relaciones de dominación y otras relaciones afines, el autor considera que la dominación se acompaña de subordinación, en tanto que siempre que se da la primera se presenta la segunda, no implicando esto que la subordinación sea la condición inicial o precedente de la dominación.

Según O'Donnell, consiste en "...la capacidad, actual o potencial, de imponer regularmente la voluntad sobre otros, incluso, pero no necesariamente, en contra de su resistencia." (1978: 1158) y será política si "...se haya respaldada por la marcada supremacía en el control de los medios de coerción física en un territorio excluyentemente delimitado." (*Idem.*).

Sus estudios le condujeron a afirmar que es asimétrica y se fundamenta en el control de cuatro recursos: i) medios de coerción física, empleados directamente o por

intermediación de terceros; ii) recursos económicos (capital fijo y financiero, entre otros); iii) información, en sentido amplio y iv) ideología, que impide cuestionarla. Asimismo que: i) el control de cualquiera de estos recursos hace posible la dominación; ii) entre todos, el más eficiente es la ideología porque permite mantener, en el tiempo y en el espacio, la relación, mientras que el más costoso es la coerción física, puesto que la hace explícita e implica que el control ideológico ha fallado, y iii) el control de dos recursos, correlativamente permite el de los restantes (*Ídem.*).

En el seno del Estado social y democrático de Derecho, constituye medio legítimo a través del cual se mantiene el orden social. El mismo, como garante del bien común y principal promotor del desarrollo humano, hace uso de la ley legítima para asegurar que, permanentemente, las relaciones sociales en sus diferentes ámbitos se desenvuelvan acordes con la voluntad ciudadana; con aquello que se reconoce como necesario, justo y válido. Por tanto, a través de su ejercicio el Estado logra sus fines y que ningún otro actor detente, dentro de su jurisdicción, un poder igual o equivalente para subordinar a otros poniendo en riesgo la libertad, la justicia, la equidad y el disfrute de los derechos fundamentales.

2.2.6.2 Dominación política, entre autoridad y autoritarismo

En Max Weber (ob. cit.) la dominación es una categoría medular para analizar el Estado. De hecho, a su entender, lo definitorio del mismo radica en que constituye una organización política de carácter institucional, que detenta el monopolio legítimo de los medios de coerción física en el seno de un territorio, con el único fin de asegurar el orden vigente.

Al respecto señala: “...entendemos aquí por “dominación” un estado de cosas por el cual una voluntad manifiesta (“mandato”) del “dominador” o de los “dominadores” influye sobre los actos de otros (del “dominado” o de los “dominados”), de tal suerte que en un grado socialmente relevante estos actos tienen lugar como si los dominados hubieran

adoptado por sí mismos y como máxima de su obrar el contenido del mandato ("obediencia") ..." (*Ídem.*: 699, comillas en el original). En la misma línea de pensamiento continua: "...nos interesa aquí ante todo en cuanto está relacionada con el "régimen de gobierno". Toda dominación se manifiesta y funciona en forma de gobierno. Todo régimen de gobierno necesita del dominio en alguna forma, pues para su desempeño siempre se necesita poner en manos de alguien poderes imperativos." (*Ibídem.*: 701, comillas en el original)²⁷.

De acuerdo a lo anterior, Weber asocia dominación con 'autoridad' y, en este sentido, la obediencia resulta del reconocimiento, en la persona que manda, de condiciones (derechos) que la justifican (legitiman): carisma, tradición o legalidad. No obstante, debe tenerse presente que "Se obedece a la norma y no a la persona" (*Ibídem.*: 706) y ello en atención a que la obediencia es impersonal y a que la norma se considera como válida.

¿Qué hay de una dominación que, en tanto forma de gobierno, no responde a estas condiciones referidas por Weber?

Martínez-Ferro (ob. cit.) recuerda que la dominación descrita por Weber se enmarca en los límites de un poder organizado y estructurado, no tiránico; de un poder del cual deriva una "...relación social duradera, estable, previsible y calculable." (*Ídem.*: 415). En un escenario contrario, representa dominio directo de hombres sobre hombres que promueve una situación de desorden permanente y la preeminencia de la fuerza, del capricho del tirano, de la desmesura, de la subjetividad y de la inequidad (Pavón, ob. cit.).

Una dominación que se desarrolla en estos términos puede calificarse como débilmente legítima. Supone un riesgo para la cohesión social por la implementación de principios contrarios a la voluntad general y al bien común, y pasa a ser factor de enfrentamiento

²⁷ En función de esto, vale entonces señalar que, en lo sucesivo, al hacer referencia a la dominación se estará haciendo alusión a la misma en tanto que forma de gobierno.

entre un grupo que se percibe subordinado o sujeto a la discrecionalidad de quienes detentan el poder del Estado, y un grupo que se considera con derecho de intervenir de forma significativa, sin limitación alguna y, hasta determinante, en la voluntad de los demás.

Según Serrano, bajo estas condiciones, la dominación política pone en riesgo tanto "...la estabilidad del orden social y la continuidad de sus contenidos concretos [como] ...la configuración de la unidad e identidad del orden social." (1997: 35-36), pues si se asume que "...la finalidad de la práctica política no es supresión o represión del conflicto, sino su manejo, para hacerlo compatible con la precaria estabilidad del orden social." (*Ibídem.*: 45), se comulga con la idea de que su fin no es otro que mantener dicho orden en el tiempo y en el espacio. De no lograr ese cometido, es factible percibirla como ineficiente y, peor aún, como factor de división en el seno de la sociedad.

Si se asumen como ciertos los principios de la dominación legítima weberianos, se puede sostener que su contracara será aquella que: i) no responde a un orden válido; ii) no deriva de una autoridad reconocida como tal; iii) busca la obediencia a la persona y no a la norma, o iv) atiende a una norma contraria al bien común. Y ello es congruente si se recuerda a Tocqueville, quien señala que la tiranía no necesariamente es arbitraria, sino que también puede ejercerse por medio de la misma ley, o a Bobbio quien sostiene que "...del mismo modo que un poder puede ser legítimo sin ser legal y ser legal sin ser legítimo, también la norma puede ser justa sin ser válida y ser válida sin ser justa..." (1990, En: Montoya, 2005).

Si la dominación política que se ejerce desde la palestra del Estado no es legal, no disfruta de consenso, no es contestable ni reconocida, o no goza de consentimiento por parte de la población, entonces es legítimamente deficiente. Y si carece de más de una de estas condiciones, su deficiencia será mayor, tal y como ocurre en el paso del Estado de Derecho, al autoritarismo y al totalitarismo.

Stoppino señala: "...desde el punto de vista de los valores democráticos, el Autoritarismo es una manifestación degenerada de autoridad. Ella es una imposición de obediencia y prescinde en gran parte del consenso de los súbditos, oprimiendo su libertad." (ob. cit.: 94). En este sentido, una dominación con las características anteriores tendrá un tilde tiránico y, por tanto, podrá denominarse 'dominación política de tipo autoritario' tal y como se hará en lo sucesivo.

Con base en lo expuesto, por dominación política de tipo autoritario se entenderá aquella relación mando-obediencia dirigida más a la coacción *per se*, que al aseguramiento de una convivencia armónica fundamentada en el respeto a la libertad, la justicia y la dignidad humana, en fin, a la realización efectiva de los derechos fundamentales del hombre. En ésta: i) se sobrepasan los límites establecidos al poder coactivo²⁸; ii) se extralimitan los procedimientos mediante los cuales el mismo puede ser aplicado, así como el *quantum* de la fuerza que se puede y debe disponer según el orden vigente; y iii) se establecen mecanismos para asegurar una dominación reforzada por transitividad, donde el individuo no tiene espacios para actuar libremente. Además, como afirma Pavón (ob. cit.), se rige por un esquema de sumisión en el que no hay aceptación ni indiferencia, sino impotencia frente a un Derecho que es únicamente apariencia, porque es manipulado por quien detenta el poder.

En las experiencias de los estados totalitarios y autoritarios, la dominación política se caracteriza por el control monopólico de todos los recursos de dominación descritos por O'Donnell. De hecho, en los estados nazi y soviético así como en el fascista, con la coerción física coexistió un control absoluto de los recursos económicos, de la información y de la ideología.

En la Unión de Repúblicas Socialistas Soviética (URSS), p. ej., el Estado controlaba los recursos económicos mediante la propiedad estatal de los medios de producción

²⁸ "...aquel del que todo grupo social tiene necesidad para defenderse de ataques externos o para impedir su disgregación interna". (Bobbio, 2006: 112).

(capital y tierra) y la planificación centralizada—de estructura administrativa jerárquica y traducida en los llamados planes quinquenales—, lo cual permitió ejercer pleno control sobre los precios, así como sobre la producción, la distribución, la comercialización y el consumo de productos. Se abarcaba con ello el tipo y la cantidad de productos a generar, los salarios, el empleo y las exportaciones, entre otros.

Al respecto Ugarte señala: “La Instancia suprema de la planificación se identifica con el centro mismo del poder político y con la persona o personas que lo ostentan: el primer secretario del Partido y el Presidium del Partido (El Gobierno constituye generalmente en los países comunistas una Instancia autónoma en materias de defensa y de relaciones exteriores, pero parece que, en materia económica, las grandes decisiones son las del Partido. La distinción, desde luego, tiene muy poca importancia porque las personas coinciden).” (1961: 12).

El sistema de planificación estaba organizado en una instancia suprema (Comité de Estado para la Planificación o Cosplan), en instancias intermedias y en centros productivos. En el Cosplan se concentraba toda la información y de allí manaban las órdenes a las instancias subordinadas (capacidad de producción, recursos materiales aprovechables, necesidades de abastecimiento y mano de obra disponible) y como tal eran transmitidas de forma jerárquica con retroalimentación (*ídem.*). De esta manera, el Estado Soviético controlaba también toda la información económica.

El control ideológico alcanzó las más diversas expresiones culturales, entre ellas, la literatura y las artes, pues se entendía que las mismas tenían como fin último contribuir con la formación de la ‘sociedad nueva’. Sobre este tema Policinska recuerda: “...el régimen totalitario de la Unión Soviética, aquél que controlaba todos los aspectos de la vida social, cuestionó a la principal razón de ser de la literatura, que es la libertad para la realización de sus metas estéticas, éticas y cognoscitivas, sirviéndose de ella como un instrumento de adoctrinamiento y esclavización de la sociedad.” (2008: 119).

El control cultural era ejercido por el Comité Central del Partido Comunista y, por medio de sus funcionarios, ostentaban puestos clave en las instituciones culturales, educativas, de prensa y de revistas. La Asociación Rusa de Escritores Proletarios (RAPP) "...daba órdenes a los autores de escribir sobre los héroes del plan quinquenal y presentar en dos semanas una memoria sobre la manera en que habían cumplido con dicho deber." (*Ibídem.*: 122).

Vale recordar como referencia adicional, que su Constitución de 1918 señalaba: "Con objeto de garantizar a los trabajadores la verdadera libertad de manifestar sus pensamientos y sus opiniones, la República Socialista Federativa de los Consejos de Rusia anula la dependencia de la Prensa respecto del capital, y vuelve a las manos de las clases proletarias de las ciudades y de los campos los medios técnicos y materiales para la edición de periódicos, de folletos, de libros y otras publicaciones y obras de prensa, garantizándoles su libre difusión en el país entero." (Capítulo V, núm. 14, subrayado en este particular)²⁹; una libre difusión que es menester señalar, estaba condicionada por la ideología.

Otro ejemplo clave para ilustrar el control total de los recursos de dominación política es la conocida Ley para Solucionar los Peligros que Asechan al Pueblo y al Estado (Ley Habilitante) sancionada en la Alemania nazi, el 23 de marzo de 1933. En este caso, gracias a un Parlamento (Reichstag) cooptado por el partido nacionalsocialista, se le otorgó al Canciller Adolf Hitler la competencia de promulgar leyes en cualquier ámbito de la vida nacional, aun siendo estas contrarias a la Constitución de Weimar.

Santoro reporta en su libro *El Nacionalsocialismo. Plan de Hitler contra el Socialismo Internacional* (1972) que, con motivo de la aprobación de la habilitante, el Canciller pronunció ante el Reichstag un discurso en el cual abordó, entre otras, las siguientes materias prioritarias: i) eliminación y destrucción del marxismo; ii) unificación ideológica;

²⁹ Constitución de la República Socialista Federativa de los Consejos (soviets) de Rusia, 10 de julio de 1918.

iii) eliminación de los elementos de oposición; iv) saneamiento cultural del pueblo alemán, y iv) fomento de la iniciativa privada bajo el reconocimiento de la propiedad particular. Asimismo, se refirió al peligro de debilitamiento de las autoridades superiores del Estado frente a la autonomía de los estados federados y al reconocimiento de la igualdad ante la ley sólo para “...aquellos que por la salvación de nuestro pueblo y frente al peligro se coloquen detrás de los intereses nacionales y no nieguen su apoyo al Gobierno.” (*Ídem.*: 13).

En el marco de esa Ley Habilitante y con miras a lograr la unidad de espíritu, voluntad e ideología nacional, se sancionó el 1 de diciembre de 1933, la Ley para Asegurar la Unificación del Partido Único y del Estado proclamando al “...Estado Nacionalsocialista como el resultado de la revolución nacionalsocialista.” (*Ídem.*: 21), con lo cual se sumó a la ya finiquitada separación de poderes, la prohibición 'legal' del activismo político desde otro partido diferente al oficial y de la de disidencia.

En su conjunto, estos casos son evidencias del manejo absoluto que hicieron los estados totalitarios más emblemáticos de la historia, de los recursos de dominación política identificados por O'Donnell, respaldándose además, en la legalidad, para sustentar su actuación. Son los mismos recursos a los que acude un Estado de Derecho o los que puede emplear un actor económico para hacer ejercicio de la dominación empero, en este particular, con un cariz distinto: la sujeción absoluta de la sociedad.

2.3 TERRITORIO Y CONTROL TERRITORIAL

Este apartado, que reúne las categorías Estado, poder y dominación política con territorio y control territorial, condensa los fundamentos teóricos que permiten sustentar las tesis de esta investigación.

Se destina a explicar por qué es posible considerar al territorio como producto de las relaciones de poder y, a la par, factor del mismo, pero también a exponer las razones

por las cuales se afirma que su control, a través de diversos mecanismos, constituye un recurso de dominación política, con base en la discusión de la categoría territorio, de la relación Estado-territorio y de la territorialidad política.



2.3.1 TERRITORIO: UN CONCEPTO HÍBRIDO Y RELACIONAL

Discutir la categoría territorio acarrea los mismos problemas que surgen al tratar lo relativo al poder y a la dominación, puesto que su definición es ampliamente debatida en el seno de diversas áreas del conocimiento: Geografía, Ciencia Política, Biología, Sociología y Antropología, por mencionar algunas. Ya de por sí, a lo interno de la ciencia geográfica la discusión es extensa.

Frente a tal complejidad, si bien sería importante referir las rupturas en los planteamientos más destacados³⁰, en esta oportunidad el énfasis se hace en aquello útil para denotar y destacar del territorio, tanto su importancia vital para el conjunto social como su condición de factor material del poder, en otras palabras, su esencia híbrida-relacional.

Tanto la literatura especializada clásica como la más reciente coincide en dos afirmaciones clave: el territorio es una creación humana y sus elementos característicos son los límites, la exclusividad y la identidad. La razón: únicamente mediante la delimitación y apropiación de una porción de la superficie terrestre surge el territorio como unidad espacial separada del entorno, y son los seres humanos quienes a lo largo de la historia lo modifican mediante sus relaciones y actividades, tejiendo lazos de arraigo e identificación.

En torno a esta lógica han surgido diversas concepciones sobre territorio. Altshuler (2013) describe tres tradiciones: la primera, jurídico-política centrada en la visión del territorio desde la perspectiva de su control político por parte del Estado; la segunda,

³⁰Una referencia central para profundizar en el tema de las discusiones filosóficas y teóricas sobre territorio son los trabajos de Saquet, en particular 2007, 2011 y 2015.

naturalista ligada a la concepción del mismo como el espacio natural necesario para el mantenimiento de la vida y, la tercera, de corte económico, con el acento en el territorio en tanto que base proveedora de recursos para la reproducción material de un grupo³¹. Se adiciona a las mismas, según Haesbaert (2013), una cuarta, de carácter simbólico-cultural, que centra su atención en su condición de espacio vivido; el lugar donde transita la vida, el refugio.

En el seno de la Geografía, p. ej., las discusiones se han paseado por los cuatro enfoques y se iniciaron a finales del siglo XIX con los aportes de Friedrich Ratzel, a quien se le adjudica la creación de la Geografía Política.

Para éste autor, el territorio —referido como suelo, como sustrato— constituye el elemento fundador del Estado, el que le imprime cohesión al grupo social y el que genera raíces e identidad en la población. En sus propias palabras: “El Estado no es, para nosotros, un organismo únicamente porque representa una unión entre el pueblo vivo con el suelo inmovil, sino porque esa unión se consolida tan intensamente a través de la interacción, que ambos se tornan uno solo y no pueden nunca más pensarse de forma separada... Exclusivamente el suelo da coherencia material a un Estado...” (En De Souza, 2000: 85, traducción propia).

Comulgando con el enfoque jurídico-político, Ratzel circunscribe sus estudios al llamado ‘territorio estatal’ compartiendo la lógica que, por mucho tiempo, ató la categoría al área³² que limita espacialmente la jurisdicción y dentro de la cual el Estado se aboca a cumplir sus funciones (Porrúa, ob. cit.). No en vano Gottmann, a finales de la década de los años 50 del siglo XX, sostiene que territorio es un concepto tanto geográfico como político; significa espacio geográfico fragmentado y organizado por medio de procesos

³¹ A este respecto Altshuler destaca que los mismo son débiles por considerar al territorio como algo externo a la sociedad; por asumir que el territorio “...puede controlarse, usarse, aprovecharse, vivirse, pero que se encuentra en líneas generales fuera de las relaciones sociales, como sustrato material externo a ellas...” (ob. cit.: 66), lo cual representa un error conceptual, tal y como se apreciará en lo sucesivo.

³² Ello incluye territorio aéreo, terrestre, marino y subsuelo, enfoque no desarrollado por Ratzel.

políticos, en fin, "...la porción de espacio geográfico que coincide con la extensión espacial de la jurisdicción de un gobierno..." (2012: 523, traducción propia).

A partir de la década de los años 60 y 70 comienza la renovación del pensamiento geográfico respecto al territorio. Se considera que el mismo constituye un área controlada mediante diversos tipos de poder y no solamente por el de tipo político. La razón: se reconoce que el poder no reside únicamente en el Estado y, concomitante con ello, que el control de un área no deviene exclusivamente del poder estatal³³.

Lo anterior es inicialmente expuesto por Raffestin en su obra *Por una Geografía del poder* (1983). En ésta y a partir de una crítica a lo que denominó la 'geografía unidimensional' de Ratzel, define territorio como "...el resultado de la acción realizada por un actor sintagmático (que realiza un programa) [sobre el espacio] en cualquier nivel. Él se apropia de un espacio, concreta o abstractamente... [y] territorializa el espacio." (1993: 143, traducción propia). A su entender, territorio: i) no es espacio geográfico, sino que se forma a partir éste, ii) es producto de las relaciones de poder, y iii) es manifestación espacial de las mismas (*Idem.*).

Cuando Raffestin afirma que territorio no es espacio, es porque entiende que este último, en sentido geográfico, es el resultado de la interacción de los hombres con el medio natural para crear objetos y satisfacer necesidades en el marco de un ciclo permanente de transformaciones que se auto-refuerzan. Por otro lado, cuando sostiene que el territorio se forma a partir del espacio, es porque concibe que el mismo surge en el momento en que esas relaciones creadoras de espacio son mediadas por el poder. ¿Por qué? Porque el territorio es el producto de la intervención del poder en el ciclo de generación y modificación del espacio geográfico y, por tanto, expresión física las relaciones que el poder motiva.

³³ A esto se unen recientemente, las consideraciones de autores como Agnew y Sassen, para quienes el proceso de globalización ha dado lugar a actores con cuotas de poder que traspasan las fronteras estatales y que no están necesariamente sujetas a la autoridad nacional.

Bajo esta lógica, el territorio se presenta como resultado espacial del poder. Según Raffestin (*Ídem.*), es el espacio de acciones y estructuras materiales (trabajo), pero también de acciones y estructuras simbólicas que van más allá del poder estatal; de acuerdo con Sunyer (2012), es el espacio de la apropiación y del ejercicio de alguna forma de poder (militar, jurídico-administrativo, político, ideológico, económico, religioso), mientras que, para ambos, no requiere propiamente del Estado para ser tal, ya que tanto la apropiación como el control de un área pueden ser realizados por cualquier tipo de organización humana. En todo caso, el Estado es la forma de organización política con mayor incidencia sobre aquel por razones de resguardo de la soberanía y la seguridad nacional.

Sobre este punto, Delaney (2005) es enfático al señalar que no se puede considerar al territorio como algo separado de dos elementos fundamentales en el quehacer humano: significado y poder, y menos aún de las relaciones contingentes entre éstos ya que, cada vez que se intenta observar una realidad a través del territorio lo que se percibe es una constelación de relaciones de poder.

Los límites constituyen un ejemplo representativo de su planteamiento: transmiten un mensaje que tiene sentido tanto para la sociedad que se lo ha apropiado como para los ajenos a ésta, y su aseguramiento deriva del poder para defenderlo frente a los 'extraños'.

Lo anterior se percibe con mayor claridad si se ve el territorio de la manera como lo hace De Souza (ob. cit.): en tanto que sustrato material donde operan relaciones de poder espacialmente delimitadas que, a juicio propio, no sólo condicionan las interacciones sociales y la acción del individuo *per se*, sino también el vínculo de éste con el espacio y sus elementos constitutivos. El mismo De Souza señala: el territorio "...es un campo de fuerzas, una tela o una red de relaciones sociales que, a la par de su complejidad interna, define al mismo tiempo, un límite, una alteridad: la diferencia entre

“nosotros” (los grupos, los miembros de una colectividad, los *insiders*) y los “otros” (los de fuera, los extraños, los *outsiders*).” (ob. cit.: 86, traducción propia y comillas en el original).

Al igual que Raffestin y Sunyer, De Souza no circunscribe el territorio al poder del Estado. Es más, su definición lo ciñe a las relaciones sociales que, operando en el espacio, son manifestaciones de las más diversas formas de poder en las que confluyen grupos pequeños y grandes organizaciones nacionales o internacionales. De allí que existan territorios a las más diversas escalas.

A su entender, el territorio constituye soporte material de la existencia humana y fuerte catalizador cultural-simbólico. De allí que, en consonancia con esta línea de pensamiento, Cox (2002) sostenga que el mismo tiene que ver con las relaciones de las personas en el mundo material, porque de éste depende su existencia física y espiritual; que Lefebvre (1991) afirme que posee como referencial al lugar, en tanto que espacio de la vivencia, de la convivencia y de la copresencia de las personas; que Delaney (ob. cit.) señale que la formación cultural y el orden social son ininteligibles si no se considera su expresión territorial y que, Haesbaert (2007) lo defina como un espacio dominado y apropiado con un sentido político pero también con uno simbólico, porque las relaciones sociales que lo producen y transforman también son generadoras de una identidad en la que el mismo es una referencia.

Haciéndose eco del territorio en tanto que soporte material de la existencia humana, Lefebvre (ob. cit.) propone que su conceptualización sea desde la perspectiva de ‘medio-mediación’ de las relaciones sociales de producción. A su juicio, es producto-productor; una producción social y, a la vez, un medio y un mediador en las relaciones sociales de producción y reproducción —instrumento y lugar de las relaciones sociales—. Es útil en el amplio sentido de la palabra y, por tanto, sirve al poder para condicionar la conducta de los individuos de acuerdo a lo que éstos pueden hacer con, en y por medio del mismo. En el mismo sentido Haesbaert sostiene: “La apropiación y ordenación del

espacio como forma de dominio es un medio para disciplinar a los individuos." (ob. cit.: 94, traducción propia).

En su publicación *Prospectiva territorial: aproximación a una base conceptual y metodológica* (2013), Salas-Bourgoin emplea, considerando a autores como los anteriores, el término constructo social para referirse al territorio. Asume que éste es el resultado de la apropiación de una porción del espacio geográfico para llevar a cabo actividades de diversa índole, entre ellas, las denominadas prácticas espaciales, y que es a partir de éstas que se crea y se recrea su contenido en un ciclo permanente, para hacerlo útil como recurso y como soporte.

En el territorio, las prácticas espaciales, definidas por Correa como el "...conjunto de acciones espacialmente localizadas que impactan directamente sobre el espacio, alterándolo en todo o en parte o preservándolo en sus formas e interacciones espaciales." (2000: 35, traducción propia): i) constituyen trabajo³⁴ mediado por el espacio; ii) implican apropiación, uso, ocupación, localización, equipamiento y circulación³⁵, 'del' y 'en el' territorio; iii) se vinculan con la propiedad privada y la libertad económica; iv) dan vida a los llamados procesos espaciales en tanto que conjunto de "...prácticas mediante las cuales las formas y las interacciones espaciales son creadas, mantenidas, desechas y rehechas." (*Ídem.*)³⁶, y v) forman parte de las razones que sustentan el arraigo territorial. Son en consecuencia, expresión del uso del territorio como 'medio-mediación'.

De acuerdo a Tomen y Pol (2005), la apropiación y, a criterio propio, las prácticas espaciales en general, revisten dos condiciones: acción-transformación e identificación

³⁴ Se entiende por trabajo el esfuerzo humano aplicado para el logro de un objetivo (material o inmaterial).

³⁵ Autores como Correa (ob. cit.) y Massiris (2005), entre otros, asumen como prácticas espaciales, lo que en este caso se denominarán procesos espaciales. Y esto porque, a criterio propio, las prácticas constituyen acciones primarias repetitivas, en y mediante el espacio, cuya dinámica propulsa, junto con las condiciones sociales, económicas, políticas y culturales del espacio, los procesos como tal. Así, es la conjunción en tiempo y espacio de las prácticas espaciales las que promueven y mantienen los procesos espaciales.

³⁶ Incluyen selectividad espacial, fragmentación-reacomodo espacial, anticipación espacial, marginación espacial y reproducción de la región productora.

simbólica. La primera se refiere al conjunto de acciones que modifican el territorio dejando una impronta, una 'huella', que lo incorpora a los procesos sociales, cognitiva y afectivamente, mientras que la segunda tiene que ver con el resultado afectivo de esa modificación, pues las personas se reconocen en el mismo y se auto-atribuyen sus cualidades. En su conjunto hacen de éste "...un factor de continuidad y estabilidad del "yo", a la par que un factor de estabilidad de la identidad y la cohesión del grupo." (Ídem.: 284, comillas en el original).

Para Delaney (ob. cit.), el territorio es un 'artefacto' de tipo particular porque constituye parte fundamental del orden social. Por un lado, refleja e incorpora las características de las actividades económicas, de las instituciones y de la cultura, mientras que por el otro desempeña el rol de aporte y soporte de dichas actividades, instituciones y rasgos identitarios. Así, sea por la vía de la identificación del individuo con el territorio o por la de su condición de 'artefacto' o de 'medio-mediación' en las actividades económicas, las instituciones y la cultura, el mismo es parte esencial de la vida y la convivencia social.

Otras de sus características relevantes son, por un lado, su condición de ámbito de acción multiescalar y, por el otro, su rol como factor material del desarrollo (Salas-Bourgoin, 2013).

En cuanto al territorio como ámbito de acción multiescalar, De Souza (ob. cit.) destaca que el mismo es construido y deconstruido a las más diversas escalas espaciales y temporales, con formas variadas y límites no necesariamente coincidentes, mediante un proceso de superposición que puede ser conflictivo o complementario. Por su parte, Habesbaert (ob. cit.) habla de 'territorios de baja definición' para referirse a espacios caracterizados por el solapamiento de diferentes territorios, de lo cual pueden surgir nuevas relaciones y nuevas unidades³⁷. Amén de esto, lo que no se debe olvidar es que:

³⁷ Sobre este punto, Sassen (2013) señala, recordando a Painter, que en el territorio se establece una amplia gama de actores humanos y no humanos que generan una compleja red de dominio sobre el territorio, intra en inter estados.

i) para que un territorio sea tal, es necesario mantener en el tiempo y en el espacio un esfuerzo contante para afectar, influir y controlar personas, fenómenos y relaciones dentro de sus límites, y ii) la persona o grupo que ejerce ese control no tiene que estar necesariamente presente en el mismo, puesto que una valla puede controlar tanto como una señal de tránsito (Sack, 1986).

Finalmente, respecto a su condición de factor material del desarrollo, De Souza (ob. cit.) afirma que el territorio no solamente es una variable estratégica, política o militarmente hablando, sino que su gestión además sirve para propulsar los cambios necesarios a los fines de promover una mejor calidad de vida, un crecimiento económico sostenido, una mayor equidad y justicia social, y la sustentabilidad ambiental. Es un componente indiscutible de la reproducción y producción social, en fin, del trabajo y, por tanto, un recurso útil al desarrollo porque justamente reúne parte de las potencialidades y limitaciones al mismo.

Asumiendo entonces que el territorio es ámbito de apropiación, de prácticas espaciales permeadas por diversas formas de poder, de acción multinivel y de jurisdicción estatal, pero también factor de poder y de desarrollo, se afirma que, en síntesis, constituye 'medio-mediación' de componentes esenciales de la vida en sociedad, entre los que destacan por ser los más relevantes para este estudio: el trabajo, la propiedad privada, la libertad económica, y el ejercicio del poder político.

La relación trabajo-territorio se fundamenta en las prácticas espaciales las cuales, a su vez, dependen de las potencialidades y limitaciones presentes en el territorio. Su núcleo duro: el rol del territorio como materia en la ejecución de una tarea.

Por su parte, la relación propiedad privada-territorio se asocia con la posesión de la tierra y sus recursos, así como con el derecho de disponer de estos para el desarrollo de

las prácticas en cuestión³⁸. Ambos, tierra y recursos, son parte constitutiva del territorio; únicamente dentro de sus límites su propiedad representa un derecho y solamente a éste se circunscribe la regulación que limita su ejercicio.

La relación libertad económica-territorio tiene sus sustento en la posibilidad de llevar a cabo, dentro de aquel y con base en sus recursos, cualquier práctica espacial de preferencia que revista la generación de un bien o la prestación de un servicio, así como de cesar su ejercicio y hasta de traspasar sus fronteras, mientras que la relación poder político-territorio se refiere a la jurisdicción del poder estatal y al acceso al mismo por dos vías: la distribución competencial según las subdivisiones político-administrativas y la participación ciudadana. En todas, el territorio constituye un recurso y un intermediario para su realización.

Es este conjunto de relaciones el que revela otra cualidad del territorio: ser ámbito en disputa (Manzanal, 2007) porque diversos actores luchan por controlar de forma exclusiva, más y diversos recursos favorables a sus intereses, sean éstos en el ámbito de las prácticas espaciales, de la propiedad privada, de la libertad económica o del poder político. Una lucha de la cual derivan asimetrías, conflictos, competencias y divisiones que lo convierten en un recurso valioso y, por ende, en un factor de poder.

Ante este estado de la cuestión se puede afirmar que, en la actualidad, la categoría territorio apunta, como sostiene Haesbaert (ob. cit.), hacia un contenido híbrido y relacional. No es únicamente el ámbito espacial del Estado, sino el de diversos actores que ejercen poder en y a través de éste. Porta un significado que depende de las razones que fundamentan su delimitación y del tipo de relación social involucrada. Su construcción y transformación crea lazos de identidad y arraigo, no es único ni exclusivo sino que se yuxtapone en múltiples escalas y es 'medio-mediación' de las más diversas relaciones sociales donde el poder tiene un rol definitorio.

³⁸ Lo cual incluye: uso, goce, disposición de la tierra y sus recursos, y la facultad de destruirlos materialmente, de transformarlos o degradarlos y hasta de desprenderse de los mismos.

Tal y como defiende el referido autor, ya no puede ser considerado únicamente como una base natural, ni como un ámbito político, económico o cultural, y sólo podrá ser aprehendido adecuadamente si se logra constituir un enfoque que integre el mundo material e inmaterial, el mundo de la naturaleza y de la sociedad en sus múltiples esferas; un enfoque en el que se le conciba "...a partir de la imbricación de múltiples relaciones de poder, del poder más material de las relaciones económico-políticas, al poder más simbólico de las relaciones de orden más estrictamente cultural." (*Ídem.*: 79, traducción propia).

Se sostiene pues, con base en esto, que territorio es espacio geográfico delimitado, apropiado y dominado con un sentido político, económico, social y simbólico, en el que y mediante el cual se desarrollan las relaciones de producción y de convivencia entre diferentes actores y a diversas escalas.

2.3.2 EL TERRITORIO DEL ESTADO

En el marco del pensamiento político, la definición de Estado está atada al concepto de territorio. Porrúa sostiene: "...el Estado es una sociedad humana, establecida en el territorio que le corresponde, estructurada y regida por un orden jurídico, creado, aplicado y sancionado por un poder soberano, para obtener el bien público temporal." (ob. cit.: 26, subrayado en este particular) mientras que, en el mismo tenor, Weber señala: "Una asociación de dominación debe llamarse asociación *política* cuando... su existencia y la validez de sus ordenaciones, dentro de un ámbito geográfico determinado, estén garantizados de un modo continuo por la amenaza y aplicación de la fuerza física por parte de su cuadro administrativo." (ob. cit.: 13, cursivas en el original, subrayado en este particular).

Estas definiciones conducen a entender que el territorio, desde la Ciencia Política, es importante para el Estado. Pero ¿En qué sentido? Hernández, citando a Tena Ramírez, señala: "El territorio no sirve para los estados sino como base asiento de su jurisdicción."

(1981: 23) y Heller, refiriéndose a la superficie terrestre sostiene que "...sólo interesa en cuanto espacio habitado por el hombre." (ob. cit.: 188). No obstante ¿Esto es suficiente para explicar la relación Estado-territorio?

109

Entre los tratadistas existe cierto consenso al momento de considerar al territorio como base geográfica del poder, pero no ocurre lo mismo en torno a la idea de éste como elemento constitutivo del Estado, pues para un grupo de autores es condición necesaria pero exterior al Estado, un presupuesto, porque todo individuo requiere del 'suelo' para arraigarse, mientras que para otro, representa parte constitutiva y esencial sin el cual aquel no existiría.

Porrúa, en su Teoría del Estado trata de dilucidar la cuestión planteando las siguientes interrogantes: "¿El territorio es un elemento esencial del Estado? ¿Forma parte de su sustancia, o bien, es un instrumento necesario para el desarrollo de su actividad?" (ob. cit.: 281). A lo cual responde: "El territorio es un auxiliar para su existencia; es un medio al servicio del Estado. (Ibidem.). No es esencia sino condición de su existencia e instrumento para el ejercicio de su poder. Su sustancia subyace en la sociedad que le da vida mediante sus relaciones.

Siendo que la tierra no es un factor político como señala Heller, el Estado no está determinado por el territorio ni el mismo puede ser considerado como su 'cuerpo', tal y como lo concibió Kjellèn (En Heller, ob. cit.). Sin embargo, lo que sí es fundamental recordar es que el Estado moderno es rigurosamente territorial. Sus fronteras representan los límites de su actividad y la de otros estados, mientras que su extensión es el espacio de asiento de los ciudadanos, la fuente de recursos y el ámbito donde tiene vigor su ordenamiento jurídico y donde logra cumplir sus funciones en pro del bien común y del desarrollo humano. De allí que Jellinek afirme: la "...extensión territorial es la garantía que [hace] posible al Estado llevar a cabo por completo la realización de sus

finés." (2004: 369) y que Kelsen (2000) sostenga que la delimitación territorial es necesaria, porque ello es lo que permite la coexistencia de muchos órdenes estatales.

En el seno de la Geografía Política, las discusiones más recientes sobre territorio sostienen enfáticamente que el mismo no se limita al Estado. Autores como Agnew y Sassen son referencia obligada de esta posición. Según el primero, buena parte de las reflexiones teóricas sobre la categoría caen en lo que él denomina 'trampa territorial', a saber: "...pensar y actuar como si el mundo estuviese enteramente construido por Estados que ejercen su poder sobre bloques de espacio y de este modo se constituyen en el único referente geográfico-político de la política mundial." (2017: 284). Según la segunda (2013), el actual proceso de globalización da paso a la creación de jurisdicciones no nacionales dentro de los territorios estatales y al surgimiento de nuevos tipos de espacios delimitados que atraviesan las fronteras tradicionales, con pocas o escasas semejanzas al territorio estatal, y generan un desajuste entre territorio y autoridad soberana de Estado.

Al margen de lo anterior, se afirma que dentro del conjunto de posibles territorios, el estatal es, por un lado, el más duradero y estable y, por el otro, el único que constituye fuente de derechos en el escenario internacional y medio legítimo para el ejercicio del poder coactivo.

Partiendo entonces de que, políticamente hablando, el territorio constituye el ámbito espacial del poder estatal, vale decir, de su jurisdicción, es necesario discutir de manera general, su naturaleza jurídica y su relación funcional con Estado.

2.3.2.1 Naturaleza jurídica del territorio

A lo interno de la Teoría del Estado se han manejado cuatro tesis sobre la naturaleza jurídica del territorio: i) teoría territorio-patrimonio; ii) teoría territorio-objeto; iii) teoría territorio-espacio y iv) teoría territorio-competencia, las cuales se sistematizan en el cuadro 2.2.

Cuadro 2.2: Tesis sobre la naturaleza jurídica del territorio

Teoría territorio-patrimonio	Teoría territorio-objeto	Teoría territorio-espacio	Teoría territorio-competencia
Se circunscribe a un momento de la historia (Edad Media) en la que no se distingue nítidamente entre el Derecho público y el Derecho privado; en el que no existe separación entre <i>dominium</i> e <i>imperium</i> ³⁹	Como extensión de la teoría-patrimonio, esta teoría considera al territorio como una cosa de derecho real de carácter público.	Crítica la teoría del territorio-objeto, en tanto que la soberanía no se ejerce sobre las cosas sino sobre las personas.	El territorio únicamente es el ámbito de validez de un orden jurídico.
El territorio constituye objeto de propiedad eminentemente de los señores feudales y, posteriormente, del Estado, siendo su poder sobre el mismo, el equivalente al del propietario sobre un inmueble.	Se habla del derecho del Estado sobre el territorio y, por éste, se entiende el conjunto de tierras que conforman la extensión del poder del Estado.	El territorio no es una prolongación del Estado sino la extensión espacial donde tal soberanía es efectiva.	"La limitación de la validez de un orden coercitivo llamado Estado a un territorio definido, significa que las medidas coercitivas, las sanciones, establecidas por el orden, tienden a ser instituidas para ese territorio y ejecutadas dentro de éste." (Kelsen, 2000-201, traducción propia)
	El Estado actúa como propietario del territorio pudiendo, en tal sentido usar, disfrutar y disponer del mismo con poder absoluto y exclusivo.	Priva la noción de <i>imperium</i> ; el del poder ejercido sobre las personas que habitan un territorio y, por medio de éste, el del poder en el territorio. Sólo mediante los ciudadanos, el Estado puede ejercer su poder sobre su territorio.	

Fuente: elaboración propia

De estas, vale destacar:

— Desde la perspectiva de la teoría territorio-objeto, "...el territorio es para el Estado del mismo modo que la cosa para el propietario y la soberanía territorial sería en el derecho público, aquello que en el derecho civil es el derecho de propiedad."

³⁹*Dominium*, derecho del propietario sobre la cosa, facultad o capacidad que dispone una persona para controlar o para hacer uso de lo propio; *imperium*, poder sobre las personas

(Bonavides, ob. cit.: 125, traducción propia). Así, la consideración del territorio como objeto implica que la soberanía territorial se descompone en dos partes: una positiva que se relaciona con el empleo de las tierras del territorio para atender los fines estatales y, una negativa, la cual excluye de un mismo territorio, a cualquier otro Estado (*Ídem.*).

- Porrúa (ob. cit.), quien defiende esta teoría sostiene que, sobre el territorio el Estado ejerce un derecho real, en el entendido de que el mismo es una cosa y que el derecho en cuestión, es el que se ejerce sobre una cosa de forma directa. Tal derecho abarca la totalidad de su extensión, pero está limitado por la obligación de respetar los derechos de propiedad que tienen los miembros del Estado. Al respecto afirma: “Un particular tiene derecho de propiedad sobre una determinada porción del territorio y lo tiene de acuerdo con las características establecidas en la legislación civil... En cambio, el *Estado únicamente tiene un derecho sobre el territorio en cuanto se sirva de éste para realizar los fines propios de su naturaleza específica, los fines estatales.*” (*Ídem.*: 280, cursivas en el original).
- Con una visión contraria, Jellinek (ob. cit.), en tanto que promotor de la teoría del territorio-espacio, afirma: “El ser del Estado mismo, y no la posesión de algo que le pertenezca, es lo que engendra la exigencia de respeto al territorio. Las violaciones que se cometen con éste no tienen, pues, en el derecho internacional, el carácter de una perturbación en la posesión, sino el de violación de la persona misma del Estado atacado.” (*Ídem.*: 371). Priva entonces la noción de *imperium*⁴⁰ y no la de *dominium* como en el caso de las teorías territorio-patrimonio y territorio-objeto.

En el ámbito del Estado como sujeto de derecho, otra discusión se abre paso: la de los denominados derechos territoriales entendidos como su facultad legítima para ejercer la autoridad política a lo interno de ‘su territorio’⁴¹ fundamentalmente en tres dimensiones:

⁴⁰ La confusión deriva de que en Derecho internacional, los estados son considerados individuos y, únicamente en este particular, la relación del Estado con su territorio es considerada como un derecho real.

⁴¹ El término ‘su territorio’ comprende: la superficie terrestre, el subsuelo, el espacio marítimo y el espacio aéreo.

jurisdiccional, uso de los recursos naturales y control de fronteras (Miller, 2009; Moore, 2015; Stilz, 2011).

Sin pretender discutir las diferentes teorías formuladas en torno a estos derechos, ni el por qué algunos autores sostienen que aún no son claras las razones por las cuales el Estado tiene la facultad de reclamarlos, es de destacar que su eje central descansa en el derecho a la jurisdicción puesto que, a partir de éste, derivan los otros dos: el de legislar sobre el uso de los recursos presentes en el territorio y el de controlar las fronteras. En todo caso, la jurisdicción es el derecho primario.

Simmons (2001, En: Stilz, 2009) desglosa los derechos territoriales del Estado en: i) derecho a ejercer jurisdicción, total o parcialmente, sobre aquellos que habitan 'su' territorio, así como a controlar y coaccionar de manera sustancial hasta a los no ciudadanos; ii) derecho a ejercer, razonablemente, control total sobre la tierra y los recursos en áreas que no son de propiedad privada; iii) derecho a establecer impuestos y a regular el uso de aquello que es propiedad privada; iv) derecho a controlar o prohibir movimientos a través de las fronteras internacionales, y v) derecho a limitar o prohibir su desagregación. Stilz (*Idem.*) suma a los anteriores, el derecho a decidir quién o qué ejerce el poder sobre qué o quiénes.

Para esta autora (2011) su ejercicio está atado a la legitimidad, pues el Estado tiene derechos territoriales sí y sólo sí: i) implementa un sistema eficiente de leyes para regular la propiedad; ii) los sujetos tienen derecho a ocupar el territorio; iii) el sistema de leyes establecido, regula en nombre del pueblo y respeta sus derechos permitiendo la participación política, y iv) el Estado no es usurpador. En consecuencia, dado que el Estado los reclama en representación de las personas, únicamente son efectivos si sirven a los intereses de los ciudadanos y si ellos participan en su ejercicio.

Los ciudadanos son los que poseen derechos sobre su territorio, pero dado que no los pueden ejercer directamente, el Estado actúa en su nombre y, con base en ello y en su

deber de garantizar los derechos de todos: ordena la vida en sociedad y reclama su acatamiento, regula la propiedad privada y la libertad económica, controla el acceso y la salida del territorio nacional así como la movilidad interna, asegura la integridad territorial y distribuye territorialmente el poder político.

Entonces, si el territorio políticamente hablando es la extensión espacial donde es efectivo el poder del Estado y los derechos territoriales lo facultan para condicionar los diferentes tipos de relaciones hombre-territorio, el mismo también resulta 'medio-mediación' para el ejercicio de su poder coactivo y para asegurar su presencia en el orden internacional.

2.3.2.2 Relación funcional Estado-territorio

Junto a la discusión sobre la naturaleza jurídica del territorio es menester plantear lo relativo a la relación funcional entre el Estado y 'su territorio', porque el segundo no es condicionante ni de la fuerza ni del poder del primero. La diversidad de recursos y la extensión del territorio no hacen a un Estado ni más ni menos poderoso.

Sobre este punto Heller afirma: "De las características geofísicas del territorio no cabe deducir conclusiones bien definidas respecto a la peculiaridad geopolítica del Estado correspondiente. Así, por ejemplo, nada nos dice el rango geográfico de un Estado sobre su rango político..." (ob. cit.: 190). A lo cual luego agrega: "...las circunstancias geográficas del espacio no pueden explicar, por sí solas, ni la unidad ni la peculiaridad de un Estado. Ningún hecho geográfico tiene importancia política con independencia del obrar humano." (*Ibidem.*: 192). En todo caso, el territorio es el ámbito de la cooperación social donde el Estado propende un *status vivendi* común, fundamentado en la armonización de los intereses presentes en la sociedad.

Müller (2012) sostiene que si bien dentro de un sistema político el territorio no es un elemento explícito, cualquier conjunto de reglas, cualquier ámbito de acción de un actor

y cualquier política están espacialmente delimitadas, y ello hace que el sistema político sea jerárquico en carácter y territorial en dominio. En consecuencia, a la luz de su interpretación, la relación funcional entre uno y otro radica en que el territorio constituye lugar y, a la vez, recurso e intermediario para mantener el orden y la cohesión social, y asegurar la propia pervivencia del Estado.

2.3.2.3 Organización territorial del Estado

En la relación Estado-territorio cabe preguntarse ¿Cómo estructura el Estado su poder dentro de 'su territorio'? La respuesta a esta interrogante se encuentra en dos niveles: i) mediante el modelo territorial del Estado (unitario o federal), y ii) a través de la distribución territorial del poder político bajo la figura de centralización/descentralización.

La distinción dicotómica Estado unitario y Estado federal⁴² se fundamenta en el criterio de unidad del poder político. En el Estado unitario "...el poder pertenece, en la totalidad de sus atributos y funciones, a un titular que es la *persona jurídica estatal*." (Badía, 1989: 4, cursivas en el original). Existe un único centro de impulsión política y un único conjunto de instituciones de gobierno que concentran las funciones Ejecutivas, Legislativas y Judicial. Asimismo, el régimen constitucional y el ordenamiento jurídico es único, y la organización política es una sola, pues no hay diferencia entre las escalas nacional, estatal o provincial, y municipal o local (*dem.*).

El Estado federal, por su parte, se caracteriza por ser una unión de estados (federados o miembros) que se integran en un 'Estado de nivel superior'. Los mismos se presentan como entidades con personalidad jurídica propia y con capacidad para dictar su constitución en consonancia con la federal. La organización política no es una sola, ya

⁴² Expertos como Badía (1989) proponen una clasificación más amplia. Por ejemplo, al Estado unitario este autor le asocian dos subtipos: el complejo y el fundamentalmente centralizado mientras que reconoce la existencia del llamado Estado Regional. No obstante, para los efectos de esta discusión teórica, únicamente se abordarán los modelos unitario y federal.

que los estados miembros tienen una propia, y adicionalmente disfrutan de poderes también propios (*ídem.*).

¿Por qué interesa este tema en la discusión que aquí se plantea? Porque permite comprender las características de uno de los derechos territoriales del Estado: disponer quién o qué ejerce el poder sobre qué o quiénes y con cuál grado de libertad de decisión, tomando al territorio como base estructurante. Un aspecto que define el acceso al poder político así como la participación ciudadana en la toma de decisiones, en otros términos, la relación poder político-territorio, lo cual es fundamental para entender posteriormente la razón por la que, dentro del control territorial, la distribución territorial del poder político puede considerarse como uno de sus mecanismos.

Planteada la diferenciación básica entre Estado unitario y Estado federal, es menester describir los aspectos que separan la autarquía de la autonomía, en el entendido que: i) la primera es el tipo de poder político que se otorga a las entidades territoriales en el Estado unitario, y, la segunda, la que se asigna a las mismas en el Estado federal, y ii) ambas derivan en tipos distintos de descentralización.

Para Badía (1989), la autarquía reviste potestad de reglamentación. Los entes pueden reglamentar, para ajustar a sus propias realidades, las leyes nacionales y ello gracias a la descentralización administrativa. Al respecto señala: "...la autarquía se caracteriza por una potestad administrativa igual a la realizada por el Estado, pero "tal potestad se ejerce ya no en ejecución de leyes emanadas por el mismo ente", sino para ejecutar leyes estatales." (*ídem.*: 15-16, comillas en el original). Recordando a Garrido, el mismo autor continúa: implica "...una traslación de competencias de la administración directa a la indirecta del Estado. Y la administración indirecta se basa en la existencia de una serie de personas jurídicas de Derecho Público que realizan la actividad administrativa para el cumplimiento de fines públicos." (*ídem.*: 16). Lo específico radica entonces, en que

el ente autárquico únicamente tiene potestad reglamentaria y ejecutiva para aplicar las leyes estatales, y la ejerce en nombre propio para cumplir los fines asignados.

En la autonomía, la potestad es de dictar una constitución y un ordenamiento jurídico propio y cónsono con las leyes estatales. Badía, citando a Zanobini, señala que la misma constituye "...la facultad que tienen algunas asociaciones de organizarse jurídicamente, de crear un derecho propio; derecho que no sólo es reconocido como tal por el Estado, sino que lo incorpora a su propio ordenamiento jurídico y lo declara obligatorio, como las demás leyes y reglamentos." (*Ibídem.*: 18).

Los entes autónomos derivan de la descentralización política. Están "...dotados de "poderes propios", de naturaleza constitucional, ya que han sido establecidos por la Constitución y "puestos bajo su particular garantía"." (*Ibídem.*: 20-21, comillas en el original). Dan lugar, p. ej., a estados con libertad para tomar sus propias decisiones dentro del ámbito de su competencia, lo cual los coloca en una situación de 'equiordenación' y de vinculación a través del principio de cooperación y coordinación (Nogueira, 1985).

Lo anterior permite destacar como rasgos definitorios del Estado federal: i) la inexistencia de controles de tutela administrativa del Estado federal sobre los estados federados⁴³, porque cada colectividad, siendo iguales en lo político, tiene su dominio propio, ii) el establecimiento de diversos mecanismos de colaboración organizativa y funcional entre los estados miembros y el Estado federal (federalismo cooperativo), iii) la capacidad de las colectividades particulares, de poner en causa las decisiones políticas y los preceptos legales del Estado o colectividad general, y iv) una descentralización progresiva.

Estas condiciones son inexistentes en el Estado unitario, porque: i) las denominadas regiones se someten a estrictos controles de tutela, tanto administrativa como jurídica,

⁴³ Admite control de legitimidad constitucional y de tutela jurídica.

pues se encuentran subordinadas a la colectividad general, ii) la colaboración entre las regiones y el Estado está ceñida a los límites establecidos en el ordenamiento jurídico nacional y no hay cabida a la negociación, puesto que no son equiparables con la colectividad general; iii) las regiones o colectividades parciales, no son competentes para poner en causa las decisiones y los preceptos legales del Estado, y iv) la descentralización administrativa puede ser regresiva cuando la colectividad general así lo considere conveniente(*ídem.*).

Como se puede colegir, en el juego autarquía-autonomía priva el tipo de descentralización, en otras palabras, la naturaleza de la transferencia del poder político desde un centro hacia niveles de gobierno inferiores.

El binomio centralización/descentralización refiere la distribución vertical del poder del Estado. Si la centralización significa la reunión de las facultades de decisión en los órganos superiores de la administración, la descentralización comprende el traslado de esa facultad a un ente separado de la administración central, con personalidad jurídica propia, que representa un nivel de gestión de escala inferior a la nacional.

Para comprender su esencia, es prioritario conocer lo que caracteriza la centralización política y administrativa, así como la concentración del poder. Al respecto, Urdaneta, Martínez y López (1980) destacan: i) implica la concentración de autoridad y atribuciones, en las instituciones y aparatos del Poder Nacional; ii) desde el punto de vista administrativo, refiere el control de los instrumentos de acción del Estado, por parte de las autoridades nacionales, y iii) el resultado de ambas, es la toma de decisiones por pocos actores que conforman un vértice de poder dentro del gobierno nacional. Es, como señala Ariño (1988), la reunión en una sola autoridad de un gran número de atribuciones que se ejercen de manera constante y uniforme, sin distinción de lugar o tiempo.

En contracara, la descentralización se caracteriza por: i) representar la solución al problema de dependencia de los estados, provincias o municipios respecto a un centro de decisión; ii) transferir parte de la autoridad política, administrativa, jurídica y económica del poder central a entidades inferiores, y iii) reorganizar, integral y conjuntamente, el flujo y reflujo de mando entre las instituciones del Estado y la sociedad a diferentes escalas territoriales (Angulo, 1997).

Nogueira (ob. cit.) señala que, desde el punto de vista político y territorial, la descentralización representa una forma de contrapeso al poder central, porque la distribución de competencias implica el desplazamiento del poder hacia autoridades que diversifican los sujetos investidos del mismo. Por su parte, Caballero afirma que "...el proceso de descentralización, de alejamiento del centro, es una forma de lucha permanente entre la sociedad y el Estado, es decir, la lucha de la sociedad por arrancar los diversos poderes que el Estado se reserva... [y] posee... la ventaja que amplía el campo de la democracia por medio de la participación..." (1998: 121).

Mediante la descentralización se distribuye el poder y se hace posible una gobernación más concertada y también más eficiente, pues como sostiene Brewer-Carías "...es un fenómeno propio del Estado de derecho desde su concepción inicial montado sobre el principio de la limitación del poder, precisamente por su distribución y separación; y además, de las democracias para asegurar la posibilidad de la participación política, es decir, para asegurar que sean participativas." (2009: 181). En efecto, la participación ciudadana siempre presupone descentralización política y territorial, y es únicamente mediante la multiplicación de poderes regionales y municipales que puede existir una verdadera democracia participativa (Brewer-Carías, 2004).

El caso español es una referencia útil al momento de ejemplificar la relación descentralización-democracia, ya que una vez finalizada la dictadura franquista caracterizada por una fuerte centralización política y administrativa, se procede a

formular una nueva Constitución (1978) que establece el Estado autonómico y como principios de organización territorial del poder: la unidad del Estado, la autonomía, la solidaridad, la igualdad y la unidad de orden económico y del mercado.

Organizado en 17 comunidades autónomas, 2 ciudades autónomas, 50 provincias y 8118 municipios, en el territorio español se otorgan: autonomía legislativa, política y financiera. La primera, especialmente asignada a las comunidades autónomas, se ejerce mediante los denominados estatutos de autonomía⁴⁴ y de normas con fuerza de ley sometidas a control constitucional, mientras que la descentralización política y financiera, que incluye a las provincias y municipios, abarcan la potestad de dictar las políticas multisectoriales que aplican dentro del territorio provincial o municipal, y la auto-disposición⁴⁵ de los recursos necesarios para hacer efectivas las competencias otorgadas o asumidas (Flores, 2014).

Es en el marco de una efectiva descentralización, donde la superposición de territorios señalada por Haesbaert tiene su expresión más acabada, puesto que implica la confluencia o convergencia sobre una misma superficie, de decisiones y acciones de autoridades que ejercen su poder desde diversas escalas, dando mayor sentido a la afirmación de que el territorio es un 'ámbito en disputa' o de encuentro de intereses.

Boisier (2003) recuerda que en esta forma de distribuir territorialmente el poder político priva el principio de subsidiariedad según el cual, cada organización social y cada individuo son competentes para intervenir funcional, política y territorialmente hablando, en su propio ámbito dejando para el 'centro' aquello que deba ser responsabilidad de un 'ente mayor' (funciones estrictamente nacionales). Se presume que las actividades públicas deben ser llevadas a cabo por el nivel gubernamental más bajo que garantice la eficiencia (Müller, ob. cit.), la participación ciudadana, un ejercicio más democrático

⁴⁴ Incluyen denominación de la comunidad y su delimitación, líneas maestras de su organización institucional, competencias y bases para el traspaso de los servicios que les corresponde.

⁴⁵ En el caso de las comunidades autónomas, a autonomía financiera implica: autonomía tributaria (disposición de ingreso) y autonomía presupuestaria (disposición del gasto).

del gobierno y la posibilidad de contestabilidad, disenso, autodeterminación y negociación.

Siendo entonces la descentralización fundamento del Estado de Derecho y esencia de la democracia, tanto el Estado unitario, bajo la forma de autarquía, como el Estado federal, bajo la autonomía, deben propender a su profundización, en el entendido de que ésta fortalece la legitimidad de las decisiones de carácter público.

Atendiendo el esquema de legitimidad aquí planteado, la descentralización permite el libre ejercicio del poder por parte de autoridades directamente electas a las escalas más cercanas a la población y sin necesidad de recurrir a la fuerza o a la amenaza de su uso, porque en torno a las decisiones hay acuerdo y creencia en su justicia y validez.

En tanto que esquema territorial de gobernación, la descentralización brinda a la gestión flexibilidad y adaptabilidad frente a las particularidades sociales, económicas y políticas de los territorios locales. Como señala Sueti, tal flexibilidad “...lejos de romper la unidad nacional, la afianzan, pues las configuraciones territoriales se diseñan y refuerzan para solucionar los problemas que acarrea la diversidad... permite una reconfiguración de la unidad, no sobre la base de la homogeneidad, sino sobre la de la negociación y la diferencia.” (2013: 314). Da lugar, en todo caso, a un *imperium* que, siguiendo un orden jurídico nacional, trata de responder a las particularidades de la heterogeneidad socioeconómica y geográfica que alberga el ‘territorio estatal’.

Mediante ésta, a las autoridades estatales o locales se les faculta para emitir normas y políticas propias, y para administrar recursos presupuestarios, materiales y humanos de acuerdo a las prioridades, las ventajas y las limitaciones de sus ‘propios territorios’. Así, la convergencia territorial, más que una tarea estrictamente nacional, es un objetivo que se posibilita desde lo local concentrando los esfuerzos en lo particular de cada ámbito político-administrativo.

No es vano recordar en todo esto que, tanto el modelo territorial del Estado como la distribución territorial de su poder, dependen de lo establecido en las constituciones políticas y en el ordenamiento jurídico de cada país, y que a éstos debe responder la organización territorial del poder político. En consecuencia, su análisis no debería ser otro que el prescriptivo.

2.3.3 TERRITORIALIDAD

En su obra *Territorialidad Humana: su teoría y su historia* (1986), Robert Sack apertura la discusión señalando: “La territorialidad humana es un elemento poderoso y omnipresente en nuestra vidas...” (*Ídem.*: XX). Ello ¿Qué significa? La razón por la cual esta categoría es abordada aquí: refiere ‘algo’ que influye sustancialmente en la vida de los individuos, en sus actividades y sus relaciones, mediante uno de los elementos fundamentales de la existencia humana desde el punto de vista material y simbólico: el territorio.

Raffestin, Sack, Haesbaert y De Souza son algunos de los autores más connotados al momento de hacer referencia al estudio de la territorialidad desde la Geografía. De acuerdo a ellos, la misma es eminentemente humana, social y distinta de aquella que la vincula a un instinto animal; por tanto, se le debe entender en el marco de la racionalidad. Al respecto, Sack señala: “Por territorialidad humana entiendo el intento de afectar, influenciar o controlar acciones e interacciones (de personas, cosas y relaciones), mediante la delimitación y la afirmación del control sobre un área geográfica.” (1983: 55, traducción propia).

Según este autor, constituye una estrategia que se desarrolla en el seno de las motivaciones humanas y tiene como fin establecer un acceso diferencial a cosas y personas dentro del territorio. No es un objetivo sino una forma de relacionamiento de poder mediada por el territorio. Es siempre social o humanamente construida a diferentes escalas y de una forma en la que la distancia física no influye —siempre que existan canales de comunicación—, para modelar las propiedades espaciales de los

eventos (*Ídem.*). No por casualidad se afirma que los actores que ejercen su poder en el territorio, no necesariamente deben estar presentes en el mismo.

Sus resultados pueden ser buenos, neutros o malos y consigue tener implicaciones normativas si trae consigo regulaciones sobre lo que las personas pueden hacer con, en y mediante el territorio. Es una expresión primaria del poder y se relaciona íntimamente con las personas, con la forma como usan la tierra y con la manera como se organizan en el espacio y le dan sentido al lugar⁴⁶. De allí que tenga consecuencias física, sociales y psicológicas (Sack, ob. cit.).

Para Haesbaert implica crear mediaciones espaciales que permitan hacer efectivo el poder sobre la reproducción social, en el entendido de que, tal y como él sostiene interpretando a Sack, la territorialidad es incorporada al espacio cuando se hace de éste un medio para influenciar y controlar personas, cosas y relaciones sociales. Es, en este sentido, la estrategia mediante la cual el "...espacio [es] socialmente apropiado, producido [y] dotado de significado..." (ob. cit.: 84).

Según Klauser (2008), todas sus definiciones concuerdan en que: i) involucran el dominio de personas o grupos; ii) contienen una dimensión espacial en su núcleo mediante una referencia explícita a un área geográfica, iii) transmiten la idea de apropiación sobre un área específica de la cual se excluyen, de forma más o menos explícita, a otros individuos o grupos, y iv) implica alguna forma de comportamiento o conducta típica, a raíz de la necesidad de defender y controlar áreas específicas.

Siendo poder mediado por el territorio, una de sus características es el conflicto; reviste la defensa de un territorio que se considera 'propio' y la exclusión de otros, de su acceso y del aprovechamiento de sus recursos. En consonancia con esta idea Cox sostiene: "Los

⁴⁶ Como sostiene Bonzzano, "...un lugar no es sólo una plaza...sino una plaza y su vida en alguien..., un centro urbano y su vida en miles o millones de sujetos que se apropian, lo ocupan, lo evocan, lo transitan, lo contaminan, lo resignifican cada vez." (2009: 82).

territorios son espacios defendidos, disputados, reclamados contra las pretensiones de los demás; en resumen, a través de la territorialidad.” (ob. cit.: 1, traducción propia).

Su carácter espacial la hace multiescalar y multidimensional, y ello se vincula con el hecho de que responde a una lógica vertical y horizontal. Involucra el intento de controlar las diversas dimensiones de la vida —económica, social, política, cultural y ambiental— que coexisten en el territorio, y ello puede ir desde lo local hasta lo mundial.

En el ámbito político, su carácter multiescalar se evidencia a través de la descentralización pues, como sostiene Müller (ob. cit.), la territorialidad política resume un amplio y permanente esfuerzo por crear, mantener o modificar el poder político dentro del territorio, a través de un sistema de reglas y de políticas que definen: el arreglo institucional (instituciones del mismo nivel o de niveles distintos), los procesos (las funciones institucionales), los actores (cargos de representación) y los resultados del sistema. Es, a su entender, una actividad destinada a crear y moldear relaciones políticas empleando al territorio como medio.

Como tal, la descentralización tiene la particularidad que permite la superposición de territorialidades políticas de diferentes autoridades. Territorialidades excluyentes en sentido vertical ascendente e incluyentes en sentido vertical descendente, dado que el poder político de una autoridad local no se extiende ni al ámbito estatal ni al nacional, pero la territorialidad de una autoridad nacional sí abarca lo estatal y lo local.

Una estrategia nacional de estímulo a la producción agrícola, p. ej., pareciera que únicamente se refiere a las áreas rurales donde se producen rubros vegetales y animales. Sin embargo, es una referencia clara al momento de hablar sobre la multiescalaridad y multidimensionalidad de la territorialidad si se analiza con detalle lo que implica, pues se podrá reconocer que también se vincula al sector financiero mediante créditos a la producción; al sector infraestructura y servicios, porque demanda el desarrollo de vías de transporte y de sistemas de riego; al sector ambiental, para

procurar que la expansión de la producción no ponga en riesgo las áreas naturales y, al sector educativo, porque requiere la creación e implementación de programas de capacitación del productor. Y es que todas éstas son acciones que involucran, además de las áreas productivas, a diversas autoridades de los ámbitos municipales, estatales y nacionales, pues la política en cuestión se va tamizando en cada uno de estos niveles de gobierno.

Ahora bien, de acuerdo con Sack, no toda relación es territorial o incluye una territorialidad. Entonces ¿Qué hace posible la territorialidad?

Este autor señala que existen varias condiciones para que una relación de poder tenga territorialidad. Entre ellas, las que se consideran fundamentales para este trabajo son: i) debe implicar la clasificación de un área; ii) debe comunicarse mediante una frontera o límite; iii) debe involucrar el intento de mantener el control sobre el acceso a un área y a las cosas que hay dentro de ella, y iv) debe moldear las propiedades de los eventos espaciales.

La clasificación de un área refiere la diferenciación de la porción de superficie dentro de la cual el poder es efectivo. Puede ser el área de un plan, de una política de atracción de inversiones o de mercadeo, siempre y cuando esté sujeta a control.

La frontera o límite, por su parte, demarca el área en cuestión y el alcance espacial del poder. Como refiere Vollaard (2009), delimita hasta dónde tiene injerencia una autoridad, pero también hasta dónde aplica una política y sus beneficios, mientras que el intento de mantener el control sobre el acceso a un área y a las cosas que hay dentro de ella, representa el ejercicio del poder mediante el territorio. Refiere quiénes o qué pueden ingresar al mismo, pero también quiénes o qué pueden salir. De igual manera, cuáles actividades pueden realizarse y dentro de cuáles parámetros. De allí que se sostenga que modela la propiedad de los eventos espaciales.

Según Sack y los otros expertos referidos, una relación implica territorialidad cuando trae consigo la defensa del territorio y de sus recursos, así como la inclusión o exclusión de personas, bienes, flujos y relaciones. A juicio propio, ello abarca el control de las relaciones hombre-territorio y, concomitantemente, la intervención en las prácticas espaciales, la propiedad privada, la libertad económica y el acceso al poder político.

Tal afirmación tiene sustento en el siguiente razonamiento: si la territorialidad representa el intento de afectar, influenciar o controlar acciones e interacciones dentro de un territorio y las prácticas espaciales son trabajo mediado por el espacio, donde tienen lugar el uso y aprovechamiento de la propiedad privada y el desarrollo de actividades económicas de diversa índole, entonces entre las relaciones que se controlan, se incluyen o se excluyen de un territorio, se encuentran aquellas que tienen al mismo como 'medio-mediación', vale señalar, las relaciones trabajo-territorio, propiedad privada-territorio y libertad económica-territorio. Adicionalmente, si la territorialidad trae consigo dominación y, dentro de ésta, la dominación política, entonces igualmente involucra la relación poder político-territorio.

Lo anterior supone una estrecha conexión entre territorialidad y derechos territoriales del Estado, en tanto que los segundos son la base de sustento de la primera, en otras palabras, son los que dan legitimidad a la territorialidad estatal.

Este razonamiento encuentra su mejor referencia en las teorías territorio-espacio y territorio-competencia ¿Por qué? Porque de acuerdo con éstas se puede señalar que la territorialidad de un Estado se sustenta en: i) un área definida como 'territorio estatal', que no es propiedad del Estado sino el ámbito donde éste tiene jurisdicción y ejerce su *imperium*; ii) una frontera internacional que define el alcance de su poder y que limita el poder de otros estados; iii) unas regulaciones que definen las condiciones de acceso, movilización y salida de ese territorio, de personas y bienes; iv) un marco jurídico que norma el trabajo, la propiedad privada y la libertad económica, únicamente válido

dentro del 'territorio estatal', y iv) un diseño institucional que define la organización territorial del poder político.

Sobre la territorialidad política, Delaney (ob. cit.) sostiene que se enfoca en el aspecto espacial de 'poder político formal' pues, tal y como señala Storey (2012), la misma representa una fuerza cuya motivación es esencialmente política. Puede ser considerada como expresión territorial de poder así como de los procesos de control y de lucha sobre porciones del espacio geográfico (*Ídem.*).

Recordando el 'poder infraestructural' de Mann, se puede afirmar que entre éste y la territorialidad existe una estrecha relación de dependencia mutua. La territorialidad brinda a aquel la posibilidad de proyectar la autoridad en una extensión donde no hay un poder igual o equivalente, mientras que el 'poder infraestructural' imprime en aquella viabilidad, pues sin sus dispositivos no es posible incluir o excluir del territorio, bienes, personas, flujos y relaciones, o influir efectivamente en lo que puede ser 'apropiado, producido y dotado de significado'.

Para finalizar, es fundamental señalar que las motivaciones siempre están presentes en la territorialidad. Éstas determinan las características del *imperium* que la misma reviste y en este sentido, permiten explicarla.

Desde la palestra del Estado, p. ej., se puede entender teóricamente que las motivaciones de la territorialidad están dadas por el bien común y el desarrollo humano. Asimismo, que dada su íntima relación con los derechos territoriales, encuentra su legitimidad en la voluntad de los ciudadanos. En este sentido, no debe ser producto del arbitrio de quienes detentan el poder del Estado. Por lo tanto, sus interpretaciones desde lo político deberían realizarse, en primer lugar, en el marco de lo que una sociedad considera como bien común y, en segundo lugar, de lo que suponiendo útil a éste, se encuentra regulado por el ordenamiento jurídico vigente.

2.3.4 EL CONTROL TERRITORIAL

Etimológicamente hablando, el término control deriva del francés *contrôle*. Encierra en sí mismo diversas acciones: comprobación, inspección, fiscalización, regulación, mando e intervención, y se puede considerar como territorial cuando tiene por objeto el territorio como 'medio-mediación', puesto que se destina a condicionar el acceso, la apropiación, el uso, la ocupación, la localización, el equipamiento, la circulación y el ejercicio del poder político en su interior.

Tradicionalmente, el término 'control territorial' se ha empleado para explicar el instinto innato del hombre de poseer y defender un área que ha delimitado y diferenciado del entorno, para asegurar su supervivencia y lo que considera 'suyo'. Representa el ejercicio efectivo de la territorialidad y, por tanto, su afirmación, pues si como señala Sack, la misma representa el intento de afectar acciones e interacciones dentro de un área delimitada, el control territorial constituye el recurso para que ese intento se concrete.

www.bdigital.ula.ve

Con el surgimiento del Estado Moderno y a partir de la discusión sobre los derechos territoriales, el término adquiere un cariz político porque se vincula con la jurisdicción. Con la territorialidad del Estado y su facultad para normar las relaciones sociales en términos de: uso de la tierra y de los recursos en áreas que no son de propiedad privada, limitación de la propiedad privada y la libertad económica, control de la movilidad interna y a través de las fronteras, y distribución territorial del poder político.

Dada su naturaleza, constituye un factor de dominación. Se destina a imponer sobre la voluntad particular una externa, manifiesta a través de leyes de obligatorio cumplimiento, que supedita de forma determinante, decisiones y acciones que encuentran en el territorio un medio y un intermediario; un recurso de dominación tan poderoso como la coacción física, porque se vincula directamente con la intervención en los diferentes tipos de relaciones hombre-territorio y porque es multidimensional, ya que

como se recordará, los recursos económicos, la ideología y la información son medios de dominación, si se quiere, unidimensionales.

A los fines de la dominación, el control territorial puede ser ejercido por cualquier actor⁴⁷. No obstante, y sin caer en la 'trampa territorial' a la que hace alusión Agnew (ob. cit.), su ejercicio debe ser monopolizado por el Estado por varias razones:

- Es el único actor facultado para ejercer los derechos territoriales en representación de los ciudadanos y, en ello, a responder por la garantía del bien común, el logro del desarrollo humano y evitar un uso del territorio con criterios discriminatorios e inicuos
- Siendo el territorio un ámbito en 'disputa', se requiere de un 'árbitro' que medie en el juego de poder, prevenga y/o resuelva tanto conflictos como competencias por el mismo⁴⁸ y, en ello, garantice la equidad y la justicia social, y
- Su ejercicio compartido con otros actores pondría en riesgo la soberanía y la seguridad nacional.

Evidentemente en estos tiempos de globalización, como afirma Agnew (ob. cit.), el Estado no ejerce un poder exclusivo dentro de su territorio, los asuntos nacionales no dependen únicamente de lo que ocurre a lo interno del mismo y los límites del territorio estatal no son los límites de la sociedad. Por otro lado, tal y como sostiene Storey (ob. cit.), la informática y las tecnologías de comunicación, los flujos de información y de capital financiero hacen las fronteras cada vez más permeables y efímeras. No obstante, lo imposible de olvidar es que, en el mundo de lo material y del Estado de

⁴⁷ Se entiende que el control territorial no recae únicamente en el Estado. Existen actores que por diversas razones luchan por ejercer el control de territorios específicos. Entre estos actores se encuentran las empresas transnacionales, los cárteles de la droga, los grupos paramilitares y los grupos fundamentalistas. Forman también parte de estos actores, los grupos o etnias indígenas que reclaman frente al Estado, su derecho a controlar lo que reconocen como sus territorios ancestrales.

⁴⁸ Los conflictos y las competencias territoriales se relacionan con el desencuentro de los intereses que tienen diversos actores sobre el territorio pues, como refiere Bozzano (2009), en el mismo se conjugan objetivos, en algunos casos, contradictorios, en otros conflictivos y, en otros complementarios, los cuales necesariamente deben ser gobernados de forma consultiva, flexible, coherente y garantizando el bien común, para evitar con ello conflictos sociales.

Derecho: i) prima la ley; ii) en ejercicio de sus derechos territoriales, parte de su ordenamiento jurídico está destinado a regular los diferentes tipos de relación hombre-territorio; iii) la aplicación de ese ordenamiento es una forma de dominación mediada por el territorio, pues interviene en su uso y todos están en obligación de cumplirlo, y iv) la configuración territorial⁴⁹ resultante de su ejercicio, tal y como recuerda Delaney (ob. cit.), es un 'logro político'.

Como cualquier otro recurso de dominación política, el control territorial involucra un arreglo institucional que define objetivos, autoridades, procedimientos y regulaciones. Y siendo el territorio un ámbito esencial para la vida y la convivencia del hombre, su intencionalidad debe subyacer en el cumplimiento de los fines estatales de acuerdo con los intereses de los ciudadanos en los que "...participan la valorización, la apropiación, la organización, la comunicación y la proyección de y entre actores..." (Bozzano, 2009: 96).

Lo anterior hace de esta forma de control un fenómeno tanto político como geográfico. Político, porque se vincula con la dominación y con la territorialidad del Estado; porque es limitación de la libertad en la relación del individuo con el territorio que habita. Geográfico, porque significa intervención en decisiones y conductas que parten del territorio, están condicionadas por sus características y tendrán un efecto en su configuración y funcionamiento.

Su ejercicio puede acarrear resultados positivos o negativos, pero nunca neutros. Sus consecuencias serán positivas si, p. ej., el *imperium* en el uso del territorio se destina a promover las mediaciones espaciales necesarias al desarrollo, se fundamenta en leyes legítimas, es contestable, consensuado y reconocido. Serán negativas si el mismo, v. gr.,

⁴⁹ La configuración territorial es el resultado de la estructura y las funciones del territorio. La primera es entendida como la disposición espacial de actividades e infraestructuras que dan forma interna al territorio y, la segunda, como el conjunto de actividades que caracterizan el rol de un territorio para el conjunto social (administrativo, financiero, agroproductor, minero, portuario, entre otros). Ninguno de los casos es sinónimo de organización territorial del Estado

tiene como propósito regir la relación hombre-territorio según el interés de un particular descuidando el bien común y marginando a parte del conjunto social; cuando reviste dominación con fines autoritarios o representa el dejar hacer por inacción.

Centrando la atención en los resultados positivos surge la pregunta ¿Cómo el control territorial genera efectos beneficiosos a la sociedad?

Promoviendo la creación de las opciones y las oportunidades materiales que el desarrollo humano demanda, pues como se recordará, los recursos culturales, económicos, políticos, sociales y naturales, están disponibles en el territorio. Si el desarrollo humano, p. ej., depende de la capacidad de agencia del individuo, el territorio juega un rol fundamental en ello porque representa la base material que permite ponerla en marcha (Salas-Bourgoin, 2014).

En la tríada capacidades-opciones-oportunidades del desarrollo humano, el territorio juega a juicio de www.bdigital.ula.ve un rol esencial, particularmente en el campo de las dos últimas. Es en éste donde se puede encontrar y construir un amplio abanico de condiciones (capital territorial)⁵⁰ para que los individuos concreten sus objetivos; donde es posible territorializar escenarios que ofrezcan al conjunto social los recursos y las potencialidades para lograrlos, y donde las capacidades de los individuos se ponen en práctica para realizar actividades e innovar en áreas que reportan beneficio colectivo.

Como lugar que 'permite', el territorio reúne de forma particular, la acción colectiva, los recursos del medio natural, el capital fijo, el patrimonio histórico material e inmaterial, la capacidad institucional, el capital cognitivo, el capital social y la heterogeneidad cultural necesarias para activar y mantener la transformación que el desarrollo porta. Y en ello ¿Cuál es el rol del control territorial? Disponer el conjunto de mecanismos y acciones

⁵⁰ Conjunto de condiciones biofísicas, infraestructuras, actividades económicas, servicios, capital humano y capital social que constituyen, las ventajas comparativas y competitivas de un territorio.

que permitirán que tal conjugación no sea caótica sino en un todo coherente para servir al mismo.

En el marco del Estado social y democrático de Derecho p. ej., el control territorial no es un recurso de dominación política que sirva únicamente para imponer los términos bajo los cuales los individuos pueden hacer uso del territorio, sino también para que del mismo deriven mejores condiciones de vida y un mayor y más diverso sistema de opciones y oportunidades materiales. Así, a través de su implementación, el Estado cumple parte de sus obligaciones prestacionales y asegura también su territorialidad.

En tanto que dispositivo para ejercer el poder coactivo, se puede poner en marcha mediante varios mecanismos. Entre estos, los más connotados son: i) la ordenación del territorio; ii) la limitación de los derechos de propiedad privada, de dominio y de libertad económica, y iii) la distribución territorial del poder político.

Con los anteriores comparten espacio entre otros: i) el control de la circulación interna y fronteriza, terrestre, portuaria y aeroportuaria; ii) el control del espectro electromagnético, y iii) el control de las circunscripciones electorales⁵¹. El primero interviene en la movilidad así como en el acceso y salida de bienes y personas del territorio; el segundo, en los flujos de información mediante redes radiales, televisivas e internet y, el último, en la representación política de los ciudadanos ante instancias de gobierno.

Sin desestimar la importancia de ahondar en cada uno de los anteriores, en esta oportunidad la discusión se centra en los tres mecanismos calificados como más connotados. La razón: son medios en los que es posible develar con mayor efectividad el sistema normativo de motivaciones-medios-acciones que deben revestir su ejercicio en el marco del Estado social y democrático de Derecho.

⁵¹ Esta enumeración no pretende ser exhaustiva. Únicamente constituye una referencia de algunos mecanismos de control territorial.

2.3.4.1 Control territorial, propiedad privada y libertad económica

133

Entre el control territorial, la propiedad privada y la libertad económica existe una estrecha relación ¿Por qué? Porque las dos últimas se relacionan con capital fijo y actividades localizables, cuyo uso y/o desarrollo interactúan con el entorno aprovechando sus recursos y generando un impacto en el mismo y en la sociedad (positivo o negativo).

Su limitación constituye un mecanismo de control territorial. Implica la intervención sobre la tenencia y el dominio de bienes, y sobre las actividades económicas que están bajo el influjo de la territorialidad del Estado, lo cual las sujeta al derecho del mismo de afectarlas, influenciarlas o controlarlas a fin de asegurar su función social y propiciar el desarrollo humano.

Se parte del hecho de que el individuo puede decidir el uso que dará a la porción de superficie que le pertenece, su ocupación y las actividades concomitantes, pero el ordenamiento jurídico le impone condiciones como propietario y como agente económico. Así, si bien se le garantiza el disfrute de lo que es suyo y la posibilidad de llevar a cabo cualquier actividad lícita, también se le imponen ciertas condicionantes, y es bajo este sentido que se afirma que su limitación constituye un mecanismo de control territorial, máxime si considera que las restricciones dispuestas se fundamentan en el contenido esencial de los derechos territoriales del Estado y aplican a las prácticas espaciales.

De acuerdo con el pensamiento liberal, la propiedad privada es un derecho natural secundario del hombre y a éste se encuentran asociadas las facultades de uso, goce y disposición de la cosa, mueble o inmueble, de la que se es dueño, es decir, el dominio.

En el campo jurídico, algunos autores hacen análogos los términos propiedad y dominio. Sin embargo, Orrego (2015) señala que este último implica la potestad o poder que

corresponde al titular de la cosa (sentido subjetivo), mientras que propiedad refiere la pertenencia de la cosa a una persona (sentido objetivo)⁵².

Conceptualmente hablando, la propiedad privada ha experimentado profundas transformaciones. De un enfoque originalmente individualista y absoluto pasó a uno relativo y de corte social, producto de consideraciones de tipo ético. Si inicialmente era concebida dentro del ámbito reservado al individuo donde se operaba con total autonomía —derecho de exclusión⁵³—, en otras palabras, dentro del ámbito del *dominium* con inmunidad absoluta, gracias a las críticas de pensadores como Comte a ésta se le asoció, a mediados del siglo XIX, una función social según la cual el propietario tiene el deber de generar y administrar su capital para permitir los trabajos de la siguiente generación (Novoa, 1977).

La DSIC mediante varias encíclicas asume que, aun cuando la propiedad divide la tierra, ésta es útil a todos y por tanto tiene una doble función: individual y social, según sirva al bien particular o al bien común. Al respecto señala: el hombre "...se apropia una parte de la tierra, la que ha conquistado con su trabajo: he ahí el origen de la propiedad individual." (Juan Pablo II, 1991: 832)⁵⁴. Junto con las otras formas de dominio privado "...asegura a cada cual una zona absolutamente necesaria para la autonomía personal y familiar y deben ser considerados como ampliación de la libertad humana... al estimular el ejercicio de la tarea y de la responsabilidad, constituyen una de las condiciones de las libertades civiles." (León XIII, 1892: 103-104)⁵⁵.

Adicionalmente sostiene: para la tradición cristiana, la propiedad privada no es un derecho absoluto e intocable "Al contrario, siempre lo ha entendido en el contexto más amplio del derecho común de todos a usar los bienes de la creación entera: el derecho

⁵² Este enfoque es el que prevalecerá en el análisis de este mecanismo de control territorial.

⁵³ Derecho que brinda a su titular el poder de no ser perturbado por nadie en el desenvolvimiento de su libre actividad con la cosa.

⁵⁴ Juan Pablo II. 1991. Carta enc. *Centesimus annus*, 31: AAS 83.

⁵⁵ León XIII. 1892. Carta enc. *Rerum novarum*: *Acta Leonis XIII*, 11.

a la propiedad privada como subordinada al derecho al uso común, al destino universal de los bienes.” (Juan Pablo II, 1981: 613)⁵⁶. En consecuencia, el hombre “...no debe tener las cosas exteriores que legítimamente posee como exclusivamente suyas, sino también como comunes, en el sentido de que no le aprovechen a él solamente, sino también a los demás.” (Concilio Vaticano II, 1966: 1090)⁵⁷.

Junto al derecho de propiedad está el de dominio, porque la titularidad sin la posibilidad de uso, goce y disposición de lo que se posee deja al primero en condición de simple enunciado normativo. En efecto, si se parte de la consideración que la propiedad privada recae, entre otros, sobre los factores de producción tierra y capital, y que el dominio es la libertad real para disponer autónomamente de tales factores a los fines de satisfacer necesidades particulares y colectivas, entonces se puede afirmar que un derecho es coextensivo del otro.

Este enfoque de codependencia es explicado por Castro y Maqueda al sostener que son inseparables porque: “...ambos derechos representan, respectivamente, la faz estática y la faz dinámica del mismo hecho jurídico de adquisición, uso, goce y disposición de los derechos de propiedad de una persona.” (2014: 85). No obstante, como Alberdi señala que “...no basta reconocer la propiedad como derecho inviolable [porque] Ella puede ser respetada en su principio, y desconocida y atacada en lo que tiene de más precioso, —en el uso y disponibilidad de sus ventajas.” (1854, En: Ibarbia, 2010: 143), pareciera entonces fundamental para fines analíticos y únicamente para ello, desvincular un derecho de otro.

Lo anterior pone también en la mesa de discusión al denominado derecho de libertad económica, entendido como la potestad para iniciar, desarrollar y cesar actividades con fines lucrativos. Comprende, según señalamientos de Alvear (2015), las libertades de:

⁵⁶ Juan Pablo II. 1981. Carta enc. *Laborem exercens*, 14: AAS 73.

⁵⁷ Concilio Vaticano II. 1966. Const. past. *Gaudium et spes*, 69: AAS 58.

emprendimiento, organización, dirección de la actividad empresarial y participación en el mercado.

De acuerdo a González (2013), la misma reúne las características de un derecho fundamental: i) es subjetivamente asignable y objetivamente practicable; ii) no requiere de un pronunciamiento de ley para disfrutarlo, y iii) su ejercicio forma parte constitutiva de la libertad general. Asimismo, posee un contenido esencial: libre albedrío en la elección de la actividad económica a la cual dedicarse y posibilidad real de competencia sin obstáculos indebidos o ilícitos, y sin condiciones gravosas ilegítimas. Es, junto con el dominio, razón de ser de la propiedad privada.

Amén de lo señalado por el autor, en este particular no se considerará la libertad económica como un derecho fundamental pero sí como: i) un derecho subjetivo de rango constitucional; ii) componente esencial del derecho de dominio y de la libertad, y iii) consecuencia inmediata del ejercicio de otros derechos: libre iniciativa, libre desarrollo de la personalidad y derecho al trabajo, entre otros.

Por su importancia, su discusión se ha extendido hacia el ámbito de la democracia. Hernández (2011) recuerda que si se reconoce que esta última es algo más que el mero ejercicio del sufragio, porque implica también libertad en el ejercicio mismo del poder, a su vez se comulga con la idea de que implica participación ciudadana en el proceso económico. Sin embargo, a lo anterior acota: "No quiere decir ello que en el Estado democrático la libertad económica tiene que ser absoluta. Por el contrario, la limitación de esa libertad puede ser condición necesaria para la democratización de la economía." (*Idem.*: 59).

Sobre este tema, la Corte Constitucional Colombiana sostiene: "...si bien las libertades económicas no son derechos fundamentales *per se*... que, además, pueden ser limitados ampliamente por el Legislador, no es posible restringirlos arbitrariamente ni es factible impedir el ejercicio, en igualdad de condiciones, de todas las personas que se

encuentren en condiciones fácticamente similares (C.P. art. 13 y 333). Por consiguiente, es viable predicar la *ius fundamentalidad* de estos derechos cuando se encuentren en conexidad con un derecho fundamental, esto es, cuando su ejercicio sea el instrumento para hacer efectivo un derecho fundamental...” (Fundamento 18 de la Sentencia SU-157/99; En: Carrasco, 2015).

Ahora bien ¿Cuándo y por qué se inicia la limitación a los derechos de propiedad privada, dominio y libertad económica?

En el caso de la propiedad privada la limitación surgió en el mismo momento en que fue reconocida como derecho; cuando se incluyó en la Declaración de Derechos Humanos y del Ciudadano en 1789. Al respecto al artículo 17 señala: “Por ser la propiedad un derecho inviolable y sagrado, nadie puede ser privado de ella, salvo cuando la necesidad pública, legalmente comprobada, lo exija de modo evidente, y con la condición de que haya una justa y previa indemnización” (Subrayado en este particular).

Sus primeras restricciones comenzaron a aparecer en la jurisprudencia desde fines del siglo XIX, cuando en Francia se admitieron las obligaciones de vecindad del propietario y la seguridad pública, la salubridad y los motivos de interés social, como razones para condicionarla (Novoa, ob. cit.).

Adquirió junto a la libertad económica rango constitucional, mediante la Constitución de la República Weimar (1919) la cual dispuso:

— “La organización de la vida económica debe responder a principios de justicia, con la aspiración de asegurar a todos una existencia digna del hombre. Dentro de estos límites, se reconoce al individuo la libertad económica. La coacción legal no es lícita sino para hacer efectivos los derechos amenazados o para servir exigencias imperiosas del bien público. La libertad de comercio y de la industria quedan

garantizadas conforme a las leyes del Imperio.” (Art. 151, subrayado en este particular).

- “La Constitución garantiza la propiedad, cuyo contenido y límites fijarán las leyes. No puede procederse a ninguna expropiación sino por utilidad pública y con sujeción a la ley... La propiedad obliga. Su uso ha de constituir al mismo tiempo un servicio para el bien general.” (Art. 153, subrayado en este particular).

En éste como en otros muchos aspectos, la Constitución de Weimar sentó un precedente. Por un lado reconoció los derechos de propiedad, dominio y libertad económica pero, por otro, les distinguió de su contenido y límite. A tales efectos, el individuo tiene derechos económicos pero el Estado, además de garantizarlos y protegerlos, debe regular sus términos (Novoa, ob. cit.) ¿Por qué? Porque la delimitación de su ejercicio equivale a la armonización efectiva del bien particular y el bien común que el Estado social debe lograr.

Lo anterior lleva a entender que el individuo es protegido en su derecho de propiedad, de dominio y de libertad económica, y como contrapartida, tiene el deber de brindar un aporte al desarrollo humano. Mientras tanto, el Estado delimita el contenido de los mismos, protege a la sociedad del ‘abuso del derecho’ y establece un orden económico que tiene como fundamento los principios y valores del Estado social. Así, el titular de estos derechos es libre de ejercerlos, pero también “...es responsable de obedecer las determinaciones que establezca la potestad en cumplimiento del mandato de la función social...” (Jiménez, 2010: 22).

Al margen de lo anterior, debe tenerse presente también que la limitación de los referidos derechos supone igualmente una limitación a la actuación de la Administración Pública; una condición que no deriva del principio de ‘no injerencia’ estatal en la economía de mercado, sino de los fundamentos del Estado de Derecho, pues lo que

restringe la potestad estatal en esta materia es precisamente la obligación de ceñirse a la ley válida y justa.

Stilz (2009) resalta que el Estado, haciendo uso de sus derechos territoriales, puede: i) ejercer control sobre el uso y los beneficios a obtener de la propiedad privada; ii) decidir el tipo de control a ejercer sobre la misma y los aspectos de ésta que se someterán a sus términos; iii) interpretar los límites de ese derecho de control y de establecer la sanción o reparación de cualquier agravio, y iv) hacer cumplir los límites de ese derecho de control sobre la propiedad privada. No obstante, debe tenerse presente que tal regulación no puede desnaturalizar el derecho, es decir, establecer una limitación tal que lo vacíe de su esencia ¿Por qué?

Porque los derechos poseen lo que se denomina 'contenido esencial', el cual no es otra cosa que "...aquella parte del derecho que todavía queda en pie una vez que ha operado una limitación justificada o legítima. Lo que queda después de la ponderación..." (Viera, 2010), que permite reconocerlo y que no debe ser vulnerado. Al respecto, Viera señala que en torno a los derechos existe un núcleo duro y una parte accesorio; el primero no admite limitaciones, mientras que el segundo sí, siempre y cuando no sean arbitrarias.

Al Estado le corresponde la competencia de ordenar y limitar dentro de su territorio los derechos de propiedad privada, de dominio y de libertad económica, pero en ello debe privar el criterio de ponderación el cual permite diferenciar, p. ej., las actividades y los tipos de propiedad que deben someterse a una intensa disciplina por sus repercusiones en el bien común y en el desarrollo humano, de las que únicamente requieren labores de orientación.

En el sentido anterior ¿Cuáles son las limitaciones que aplican a la propiedad privada, el dominio y la libertad económica en el marco del control territorial?, ¿Hasta dónde pueden llegar?

Desde la perspectiva de los tres derechos, las limitaciones se dividen en dos categorías: las que tienen por objeto la utilidad pública y las que tienen por objeto la utilidad privada.

Centrando la atención exclusivamente en las primeras, es de señalar que constituyen un conjunto de medidas jurídico-legales diseñadas para que los derechos de propiedad y dominio, incluido el de libertad económica, armonicen con los requerimientos del interés público o general (Marienhoff, 1980, Aguilar, 2012). Son, en todo caso, medidas de control territorial dispuestas para incidir sobre una fase específica de los derechos en cuestión.

En el ámbito de la propiedad privada y el dominio, existen diversos tipos o especies de limitaciones, entre estas: las restricciones administrativas, las servidumbres administrativas, la ocupación temporal y la expropiación. Son medidas que aplican a bienes, si se quiere, 'fijos' al territorio⁵⁸ y tienen como característica en común que cercenan, de menos a más, algunos de sus contenidos: lo absoluto, lo exclusivo y lo perpetuo⁵⁹.

Entre los criterios que las sustentan están: seguridad nacional, utilidad pública, salubridad pública, conservación del patrimonio ambiental, protección de obras públicas, y protección del patrimonio cultural (Orrego, ob. cit.; Brewer-Carías, 1996). El cuadro 2.3 sistematiza los aspectos esenciales de cada tipo de limitación.

⁵⁸ Constituyen bienes inmuebles fuertemente territorializados, tales como edificaciones y parcelas.

⁵⁹ Lo absoluto se refiere al poder soberano del titular del derecho a usar, gozar y disponer del bien a su arbitrio; lo exclusivo, a que el titular del derecho es el único facultado para usar, gozar y disponer del bien y para impedir la intromisión de terceros, mientras que lo perpetuo, hace alusión a la ilimitación en el tiempo del derecho de propiedad sobre el bien (puede durar el tiempo que dure el bien).

Cuadro 2.3: Características genéricas de las limitaciones a la propiedad y el dominio que tienen por objeto el interés público, según tipo o especie⁶⁰

Tipo o especie de limitación	Contenido de la propiedad o el dominio que afecta	Características genéricas
Restricciones administrativas	Lo absoluto del dominio	Implican medidas de 'dejar hacer', de 'no hacer' y de 'hacer' dispuestas mediante ley. Están dirigidas a evitar daños, perjuicios y molestias a la colectividad y a generarle beneficios. No aparejan sacrificio patrimonial y, por tanto, no conducen a indemnización. Sin embargo, pueden incluirla cuando se produce un daño patrimonial individualizado. Tienen carácter general y, en este sentido, aplican a todos los propietarios. Son ilimitadas en número y clase, y operan inmediata y necesariamente, siendo inadmisibile una acción que tenga por objeto hacer cesar su eficiencia. De esta manera, son ejecutorias.
Servidumbres administrativas	Lo exclusivo de la propiedad y lo absoluto del dominio	Son una limitación especial que se establece mediante ley y surgen cuando un tercero, entre éstos el Estado, utiliza la propiedad inmueble privada o particular para fines de interés colectivo. Porta un desmembramiento de lo exclusivo de la propiedad y, debido a que implica obligaciones de 'no hacer' o de 'dejar hacer', afectan igualmente lo absoluto del derecho. Por resultar de ello un sacrificio patrimonial por parte del propietario, puede conducir a indemnización si ello se dispone a través de ley que la especifique. Su número es ilimitado y se consideran prolongación del dominio público, por lo que se extinguen a través de medios similares a los que producen la extinción del mismo.

⁶⁰ Si bien algunos tipos o especies de limitaciones puede recaer sobre bienes muebles e inmuebles, como en el caso de las restricciones administrativas, en este particular las mismas sólo se interpretarán a la luz de los últimos (los inmuebles) a razón de su carácter estrictamente territorializado.

Cuadro 2.3: continuación

Tipo o especie de limitación	Contenido de la propiedad o el dominio que afecta	Características genéricas
Expropiación	Lo perpetuo de la propiedad	Constituye una medida particular. Desde el punto de vista administrativo es considerada una potestad y, desde la perspectiva del particular, como una limitación al derecho y una prestación obligatoria que debe realizarse a favor de la administración, pues aquel no puede discutir si realmente el ente u órgano expropiante requiere o no los bienes objetos de expropiación. De igual manera, constituye un procedimiento y una garantía constitucional. Según Marienhoff (ob. cit. 47) la expropiación es "...el medio jurídico en cuyo mérito el Estado obtiene que un bien sea transferido de un patrimonio a otro por causa de utilidad pública, previa indemnización." Se fundamenta en principios capitales o rectores: i) constituye un procedimiento extraordinario y de excepción; ii) no pertenece a la esencia de la propiedad, pero sí a su naturaleza; iii) es de aplicación restrictiva en tanto que debe recurrirse a ésta como última <i>ratio</i>, y iv) las disposiciones legales sólo serán válidas en tanto sean razonables, no arbitrarias y, en consecuencia, no impliquen un ataque o desconocimiento del derecho de propiedad. Como institución garantiza el derecho a no ser desposeído sino mediante procedimiento que cumpla con la concurrencia de tres requisitos: que sea por causa de utilidad pública o interés social, que medie sentencia firme y que se proceda al pago de justa y oportuna indemnización. En este sentido, se afirma que reviste una garantía jurídica y patrimonial. Finalmente, es de destacar que también puede incluir una garantía de devolución, la cual aplica cuando el bien expropiado no es dispuesto por parte del Estado al fin de utilidad pública o de interés social que la fundamentó.

Cuadro 2.3: continuación

Tipo o especie de limitación	Contenido de la propiedad o el dominio que afecta	Características genéricas
Ocupación temporal	Lo exclusivo de la propiedad Lo absoluto del dominio	Constituye una medida de carácter particular, momentánea o transitoria, que puede implicar privación total-temporal del dominio mientras esté impuesta, mas no la extinción de la titularidad. En este sentido, sólo transfiere al ocupante el uso y goce del bien por un tiempo limitado, quedando así diferenciada de la expropiación. Al respecto, Marienhoff señala: la ocupación temporal "...es una limitación a la propiedad, en cuyo mérito la Administración Pública se posesiona materialmente, y en forma transitoria, de un bien ociosa ajena para satisfacer un requerimiento de utilidad pública." (ob. cit.: 160). Para que proceda, se requiere la concurrencia inexcusable de dos requisitos: utilidad pública, como causa jurídica, e indemnización al titular del bien ocupado en atención a los principios de la propiedad, la igualdad de cargas y el resarcimiento de todo daño producido. Aplica cuando constituye la alternativa más idónea para darle satisfacción aun requerimiento determinado y específico de utilidad pública. Así pues, tiene un carácter instrumental.

Fuente: elaboración propia.

Como se puede colegir del cuadro anterior, las limitaciones que se imponen a la propiedad privada y el dominio de bienes 'fijos' al territorio, son medidas dispuestas para incidir en la totalidad de las prácticas espaciales. Vía restricciones administrativas, p. ej., se interviene en la apropiación, el uso, la ocupación, la localización y el equipamiento, mientras que, a través de la ocupación temporal, se afecta particularmente el uso.

Además de las medidas reseñadas, sobre la propiedad privada y, en específico, sobre lo perpetuo de ésta, aplican dos medidas punitivas motivadas por actividades ilegítimas o ilícitas por parte de los particulares, a saber: el decomiso y confiscación, cuya características comunes son: i) la extinción de la propiedad, ii) su condición de sanción o

pena, y iii) la ausencia de indemnización. En ambos casos, no hay fundamentación en la función social de la propiedad sino en la sanción a un delito o infracción, por lo que no pueden ser implementadas sin demostrar antes la culpabilidad.

Sobre el decomiso o comiso, Brewer-Carías sostiene: "...es una forma de extinción de la propiedad privada sobre bienes muebles, que o pasan al patrimonio del Estado o son destruidos, por razones de orden público, y sin que medie indemnización alguna... Se trata, siempre, de una sanción administrativa, de una pena accesoria a la pena principal en materia penal, aplicada con motivo de la comisión por parte del propietario, de una falla administrativa o un delito." (1979: 70, subrayado en este particular).

En concordancia con lo anterior, Badell afirma que el decomiso es una figura de tipo sancionatorio "...impuesta contra aquellos que han infringido disposiciones penales o administrativas, y que consiste en la adquisición coactiva de aquellos bienes que constituyen el cuerpo mismo del delito sancionado y de todos los bienes que se emplearon para la comisión del delito." (2012: 51). No obstante, vale destacar que en materia de salubridad y alimentos, el comiso figura en diversas legislaciones como una medida preventiva implementada para evitar daños a la población, y que, en algunos casos y por los mismos motivos, trae aparejada la destrucción del bien que representa fuente de peligro.

La confiscación, por su parte, constituye la desposesión coactiva y absoluta del bien a favor del Estado como sanción: i) contra quienes sean declarados responsables de delitos contra el patrimonio público o se hayan enriquecido ilícitamente al amparo del Poder Público, entre otros; ii) mediante sentencia firme, y iii) para resarcir a la República de los perjuicios causados (*ídem.*).

Respecto a estas medidas ¿Cuáles serían las condiciones mínimas a observar para garantizar el núcleo duro de los derechos que afectan? En otras palabras ¿Hasta qué punto puede el control territorial intervenir en su disfrute?

En la expropiación, p. ej., deberá cumplirse a cabalidad el procedimiento legalmente establecido para tal fin, en el entendido de que con ello se protegerán tanto los intereses de los particulares como los del ente público expropiante. Cuando no cumple con tales condiciones, la misma se puede considerar ilícita.

Como bien sostienen los expertos, la expropiación constituye una medida extraordinaria, de excepción y restrictiva. En este sentido, el Estado no puede hacer uso de esta institución para, mediante el traspaso coactivo de bienes particulares, cubrir sus propias deficiencias. Al respecto Marienhoff señala: “Es lo que ocurre cuando el Estado, en vez de construir sus propios edificios, expropia inmuebles recién construidos por particulares. Esto trasunta un mal comportamiento del Estado, a la vez que un golpe a la iniciativa y actividad creadora de los administrados” (ob. cit.: 47).

Otro caso a referir es el de las restricciones administrativas al dominio, pues si bien constituyen condiciones legales del ejercicio del derecho y pueden ser ilimitadas en número y clase, incluir cualquier tipo que el adelanto tecnológico lleve a considerar y no es posible objetarlas, las mismas deben: i) ser proporcionales a la necesidad administrativa a la cual están dirigidas, por lo que varían según el caso y en el tiempo; ii) responder a una justificación plausible; iii) no desintegrar la propiedad⁶¹, y iv) ser impuestas por el ente u órgano legalmente competente y materialmente ejecutada, también por el ente u órgano competente (Gordillo, 2014).

Si bien los expertos afirman que no dan lugar a indemnización, también se sostiene que conducen a ésta cuando, siendo razonables y proporcionadas a la necesidad administrativa, dan lugar a un daño o sacrificio especial de un particular respecto al resto de la comunidad⁶².

⁶¹ De modo alguno puede incidir sobre lo exclusivo del dominio y lo perpetuo de la titularidad.

⁶² Como señala Díazgranados: “...ya no es indispensable, en todos los casos, que la administración obre incorrectamente y en contra de la legalidad, para que se le atribuyan las consecuencias nocivas a que haya dado lugar y, en consecuencia, sea obligada a indemnizar.” (2001, s/p).

De acuerdo con Ugarte: "Se quebranta la igualdad ante las cargas públicas cuando para beneficio común se afecta a unos pocos. Ello impone a determinadas personas lo que la doctrina llama un sacrificio especial y la indemnización tiene lugar para que haya igualdad en la distribución de las cargas públicas." (ob. cit.: 428). Con ello concuerda Garrido al sostener: "La igualdad de todos los ciudadanos ante las cargas públicas hace odioso el sacrificio especial. La indemnización procede aun cuando la ley no diga nada. Las restricciones se indemnizan cuando son singulares, es decir, requieren acto administrativo especial además de la ley, en virtud de la doctrina del sacrificio especial." (En Ugarte, *Ibíd.*: 431).

En el ámbito de la libertad económica, la clasificación e interpretación de las limitaciones es más compleja debido a la dificultad que ofrece delimitar su contenido esencial y ello, no sólo por su significado para el bien común y el desarrollo humano, sino por su propia movilidad temporal y espacial, dado que los avances técnicos y las nacientes demandas sociales hacen justo y necesario adecuarlos según lugar, sector de la economía y componente del contenido esencial del que se trate. A razón de esto, para este derecho no es posible establecer una sistematización de limitaciones de la manera como se hizo en el caso de la propiedad privada y el dominio, sino solamente señalar los requisitos a observar para que las mismas no sean arbitrarias.

Viera (ob. cit.) sostiene que únicamente en el momento concreto del juicio, el tribunal competente podrá determinar si aquello que se presenta como derecho sigue siendo reconocible. No obstante, siguiendo a Alvear (ob. cit.)⁶³, en lo sucesivo se considerará que el contenido esencial del derecho está en: i) la libre iniciativa o libertad de emprender, que incluye la libertad de crear o adquirir una empresa y de acceder al mercado; ii) la libertad de organización, la cual involucra libertad para establecer la estructura, dinámica, funcionamiento y localización de la actividad; iii) la libertad de

⁶³Alvear hace referencia a la libertad de empresa. Sin embargo, como ésta forma parte del derecho de libertad económica, las facultades de la primera se entenderán como facultades de la segunda.

dirección, que involucra libertad de inversión, de desinversión o cierre, de producción, calidad, volumen y tipo de productos, de relación con el entorno y de responsabilidad social; iv) libertad de actividad en el mercado, lo cual abarca libertad de precios, de distribución y ventas, de competencia, de estrategia comercial y publicidad, y de contratación de bienes y servicios⁶⁴.

Como se podrá colegir de ese contenido esencial, las limitaciones posibles son prácticamente infinitas en tipo, número y clase, máxime si el mismo se enmarca en el Estado social. Entonces, cómo se puede afirmar que una medida no es arbitraria o, en todo caso, que en esta materia el control territorial no es extralimitado.

En primer lugar es de señalar que siendo un derecho constitucional, la materia es de reserva legal. Dado esto, las limitaciones que al respecto se impongan deben ser dictadas mediante ley y, en igual forma, por parte del Poder Legislativo⁶⁵, de manera que se asegure el pluralismo político en su formulación y se responda a la voluntad de los representantes de la ciudadanía (Viera, ob. cit.).

Por otra parte, para Aragón (1995, En Viera, ob. cit.), tales limitaciones pueden ir en el orden de las tres facultades que, a su juicio, son esenciales al derecho en cuestión: iniciar, desarrollar y abandonar una actividad económica y, a partir de ello, plantear un 'reducto infranqueable'. Respecto a iniciar una actividad, el mismo corresponde a la no prohibición absoluta y a la no imposición forzosa; con relación al abandono, abarca la no imposición de continuar, y respecto a desarrollar, comprende la autonomía en la dirección de empresa, o en todo caso, de la actividad.

⁶⁴ Por su detalle, estos serán las facultades del contenido esencial del derecho de libertad económica que se considerarán en el estudio de caso.

⁶⁵ A menos que el ordenamiento jurídico del país disponga que puedan ser dictadas, p. ej., mediante Decreto-ley.

Otra alternativa ampliamente reconocida es el uso del principio de proporcionalidad⁶⁶, pues la limitación a imponer debe pasar por el examen de: i) su adecuación, material y funcionalmente hablando, al bien que se quiere proteger, en otras palabras, que a través de la medida se logrará el fin perseguido; ii) la lesión que se va a ocasionar al derecho, en correspondencia con el fin pretendido y con la ausencia de una medida menos gravosa, pues si existe una alternativa idónea y de menor afectación, la medida es extralimitada, y iii) la ponderación del sacrificio que implica al derecho, la medida respecto al fin perseguido (Soto, 2015).

Por lo expuesto, se sostiene entonces que la limitación de la propiedad privada, el dominio y la libertad económica, en tanto que mecanismo de control territorial, interviene en tres relaciones: trabajo-territorio, propiedad privada-territorio y libertad económica-territorio, mediante la limitación de la posesión de bienes inmuebles; de las pretensiones de su uso y goce; de la facultad de destruirlos, transformarlos o degradarlos y de desprenderse de su posesión y de la libertad de iniciativa para emprender, desarrollar o cesar el ejercicio de una actividad económica de preferencia.

Vale acotar finalmente que, en función del modelo territorial de Estado que se trate y de las facultades legislativas otorgadas a las entidades político-territoriales, este mecanismo es un asunto que también se vincula con la distribución territorial del poder político, en especial, con la atribución de competencias para flexibilizar limitaciones que terminan siendo estímulo para la adquisición y uso de bienes inmuebles o la localización de actividades económicas⁶⁷, y también con la ordenación del territorio, como se expone a continuación.

⁶⁶ Por lo general, este principio es aplicado por el Tribunal Constitucional encargado de evaluar la adecuación de la medida a lo dispuesto por la constitución política respecto al derecho fundamental.

⁶⁷ Amén de la importancia de este tema, en esta oportunidad no se profundizará en ello.

2.3.4.2 Control territorial y ordenación del territorio

La forma de control territorial más estudiada es la ordenación del territorio. Entendida como una política pública destinada a "...organizar dentro del sistema territorial: poblaciones, equipamiento, infraestructura y actividades económicas en concordancia con los ecosistemas..." (Salas-Bourgoin, 2013: 54), con los intereses de los actores que lo habitan y con el bien común, condiciona las acciones que, mediante éste y en éste, llevan a cabo tanto las instancias de la Administración Pública como los particulares, haciendo uso para ello de regulaciones y planes.

Su fin último es contribuir con el desarrollo humano y por ello "Se ocupa de la presencia, distribución y disposición en el territorio de aquellos hechos a los que se confiere capacidad de condicionar o influir en el desarrollo y el bienestar de sus habitantes." (Grupo Aduar, 2000: 244), en otras palabras, se destina a incidir directamente en las prácticas espaciales al restringirlas, prohibirlas o permitir las según su localización y su impacto ambiental, económico, social y cultural.

Desde el punto de vista administrativo, debe entenderse "...como una práctica llevada a cabo a través de acciones de regulación/promoción, seguimiento, evaluación y sanción, aplicadas por los organismos y entes del Estado, con el propósito de influir en todos aquellos aspectos de las relaciones sociales que tienen implicaciones territoriales." (*Ibídem.*: 55). Y ello ¿Qué significa? Que establece condiciones específicas: i) al trabajo mediado por el territorio; ii) a la apropiación, uso, goce, disfrute y disposición de bienes 'fijo' al territorio, y iii) al desarrollo de una actividad económica; todo, mediante una estructura administrativa especial, con autoridades y competencias específicas. En este sentido, interviene en las relaciones trabajo-territorio, propiedad privada-territorio, libertad económica-territorio y poder político-territorio.

Por medio de la ordenación del territorio se definen los usos de la tierra, las actividades compatibles y las densidades de ocupación e infraestructura posibles. Asimismo, se

identifica el equipamiento necesario para sustentar tales usos y su localización, desde la escala del territorio nacional hasta la de una ciudad. Y ello, dentro de un esquema jerárquico que se va desagregando y haciendo más concreto en la medida que se aproxima a la localidad, llegando a incluir la afectación de áreas que, por sus características particulares, deben ser gestionadas bajo criterios especiales, con la participación coordinada o exclusiva, según sea el caso, de diferentes entes u órganos.

De esta manera y con base en la planificación regional, la ordenación del territorio establece limitaciones que van de menos a más y que se expresan mediante planes y regulaciones a diferentes escalas. Así, a las propias limitaciones que la ley impone individualizadamente a los diferentes tipos de relación hombre-territorio, se unen aquellas propias del ordenamiento territorial.

Por razones de desarrollo urbanístico, rural, industrial y agrícola, de equipamiento y de conservación ambiental, entre otras, este mecanismo de control territorial aplica fundamentalmente dos tipos o especies de limitaciones: restricciones administrativas y expropiación. De estas, las dos primeras van dirigidas a incidir directamente sobre el dominio, mientras que la última, a afectar la propiedad privada inmueble. Y ¿No restringe el derecho de libertad económica? Parcialmente, porque sólo involucra la afectación del derecho de llevar a cabo una actividad económica específica en una unidad espacial dada. El particular puede dar otra localización a la actividad de su interés o adaptarla a las limitaciones establecidas para la unidad donde pretende desarrollarla.

El cuadro 2.4, muestra un esquema de posibles limitaciones a los derechos de propiedad privada, dominio y libertad económica con motivo de ordenamiento territorial.

Cuadro 2.4: Posibles limitaciones a las prácticas espaciales, según especie o tipo, a razón de la ordenación del territorio

Tipo de limitación	Práctica espacial limitada	Características generales
Restricciones administrativas	Apropiación	Permiso, restricción o prohibición de la posesión privada inmueble.
	Uso	Permiso, restricción, prohibición de destinos específicos de la propiedad privada inmueble y de actividades económicas concomitantes, en función de la capacidad de soporte y de su efecto social, económico y cultural. Trae aparejada obligaciones de 'hacer' según el destino de la propiedad.
	Ocupación/localización	Permiso, restricción o prohibición de asentamientos humanos, de infraestructuras y de actividades económicas, según criterio de densidad posible, capacidad de soporte y l efecto social, económico y cultural. Igualmente trae consigo obligaciones de 'hacer' según el destino de la propiedad.
	Circulación	Permiso, restricción o prohibición de paso o traslado de personar y bienes.
Expropiación	----	Traspaso coactivo de la propiedad debido a un uso específico que la Administración Pública pretende dar al inmueble, para atender fines de utilidad pública e interés social.

Fuente: elaboración propia

Específicamente mediante la asignación de usos de la tierra, el territorio es 'parcelado' en unidades según sus potencialidades y limitaciones naturales, sociales, económicas, culturales e infraestructurales. Para cada una de esas unidades, el planificador, atendiendo a ese entramado de condiciones así como a los resultados de la denominada prospectiva territorial, define el tipo de limitación a establecer, en especial restricciones de 'no hacer', de 'dejar hacer' y de 'hacer'.

En su haber, la ordenación de áreas naturales y urbanas es particularmente notoria, por las limitaciones que dispone para la propiedad privada, al dominio y a la libertad económica.

En las áreas naturales de máxima preservación, p. ej., mediante las regulaciones y los planes de ordenamiento, el acceso y la circulación son restringidas; las actividades económicas de producción y distribución, son prohibidas; la localización de infraestructura es excluida y la propiedad privada de la tierra se desnaturaliza, por lo que puede conducir a expropiación. Adicionalmente, se crea una autoridad específica para su administración particular. En este caso, se decide que ese territorio únicamente es 'medio-mediación' para la generación de servicios ambientales y el mantenimiento de ecosistemas únicos que sirven a la consecución de mejores condiciones de vida de la población.

Desde el punto de vista urbanístico, la ordenación del territorio abarca un amplio abanico de restricciones que incluyen obligaciones: i) de 'hacer', tales como las cesiones de parte de la propiedad a la municipalidad para la construcción de calles, plazas y servicios comunitarios, entre otros; ii) de 'no hacer', como en el caso de la altura máxima de las edificaciones, *no de fachada y retiro mínimo* y iii) de 'dejar hacer' como el paso de tendido eléctrico por sobre la propiedad inmueble (Brewer-Carías, 1979; Marienhoff, ob. cit).

Es en este orden de ideas que, v. gr., Badell (ob. cit.) sostiene que la planificación territorial, particularmente la urbanística, se erige como una de las limitaciones más importantes a la propiedad privada inmueble y al dominio en aras de armonizar el desarrollo infraestructural y de las actividades económicas, con la dinámica de expansión de la ciudad, con el control del riesgo socioambiental y con la conservación ambiental. No en balde Garrido afirma que: "...al delimitar el contenido del derecho de propiedad, el plan se convierte en un instrumento jurídico mediante el cual se van a señalar, demarcar y configurar los límites dentro de los cuales se produce el contenido normal del derecho de propiedad urbana..." (1988. En Badell, ob. cit., s/p).

Sobre este punto, Brewer-Carías recuerda la sentencia del 26 de septiembre de 2005 de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo de Venezuela, la cual dictó: “El urbanismo es un mecanismo que permite la concreción de la función social de la propiedad. La ordenación urbanística constituye una limitación al derecho de propiedad, pues —tal y como señala la representación municipal— a través de éste se persigue obtener “un equilibrio entre el interés público y los intereses particulares de los propietarios”, equilibrio que se verá manifestado mediante el valor que se efectúe del suelo urbano, a través de los diferentes tipos de planes.” (2008: 57, comillas en el original, subrayado en este particular)

De la mano con la descentralización, la ordenación del territorio da lugar a acciones de control territorial más acordes con: las particularidades de cada escala de gestión, las dinámicas territoriales que genera cada comunidad, los proyectos y objetivos de los diferentes actores y las políticas de desarrollo. ¿Por qué? Porque cada autoridad derivada de la descentralización tiene un margen de autonomía para, en el marco de una participación ciudadana efectiva, regular y establecer limitaciones a las prácticas espaciales que las haga fuente de beneficios para el bien común y particular.

Bajo la lógica anterior, se afirma que la ordenación del territorio es el mecanismo de control territorial que tiene por objeto los cuatro tipos de relaciones hombre-territorio aquí tratadas, y que su objetivo es intervenir coactivamente en el desarrollo de las prácticas espaciales.

Mediante la regulación y/o promoción del uso de la tierra, así como de la intensidad de uso y de las actividades económicas compatibles, interviene en las relaciones trabajo-territorio, propiedad privada-territorio y libertad económica-territorio, mientras que, a través de la institucionalización de la estructura administrativa que se encargará de su implementación, interviene en la relación poder político-territorio.

2.3.4.3 Control territorial y distribución del poder político

La distribución territorial del poder político, en tanto que mecanismo de control, tiene su fundamento en el derecho del Estado de decidir quién o qué ejercerá el poder sobre quiénes o qué. Constituye la potestad de retener el poder en el centro, en manos de la administración nacional, o de distribuirlo entre múltiples agentes y a diversas escalas siguiendo el principio de subsidiaridad.

¿Por qué esta materia constituye un mecanismo de control territorial? Porque se fundamenta en el uso del territorio como medio: i) estructurante del poder del Estado; ii) de acceso al poder político, y iii) de participación ciudadana.

Las unidades político-territoriales organizan jerárquicamente el Poder Público y la descentralización implica transferencia, hacia esas unidades, de competencias para el cumplimiento de funciones, dentro de un esquema descendente. Ambas —unidades político-territoriales y descentralización—, con lugar a elecciones de autoridades, a cargos de representación y a espacios de participación que acercan en el poder político al ciudadano. El aumento en número de las primeras, la profundización de la segunda y la ampliación de la tercera conforman una tríada que fortalece la democracia.

Para Brewer-Carías (2001) esta tríada encuentra su materialización en la municipalización de la organización territorial del Estado. A su juicio, la multiplicación de municipios⁶⁸ y, concomitantemente, el fortalecimiento de los niveles intermedios (regiones, estados o provincias) permiten controlar el poder político, hacer más representativa y participativa la democracia, y llevar el poder del Estado hasta la más pequeña de las comunidades. En sus propias palabras: “Ello implica desparramar el poder en todo el

⁶⁸ No bajo el criterio del número total de municipios en el territorio nacional, sino por el de total de población por municipio.

territorio, hasta la última de las comunidades, para que el ciudadano y sus sociedades intermedias puedan realmente participar.” (*Ídem.*: 6).

Dado lo anterior y considerando que el ‘desparramar’ o no ese poder en el territorio, es una decisión que se fundamenta en leyes y en políticas, se puede afirmar que la distribución territorial del poder representa un mecanismo de control territorial; el único, si se quiere, con un carácter eminentemente político pues la ordenación del territorio y la limitación de los derechos de propiedad, de dominio y de libertad económica, son también de carácter social y económico.

Existen, p. ej., importantes diferencias entre la descentralización propia del Estado unitario y la descentralización del Estado federal que permiten comprender el uso del territorio como mecanismo de control político. Mientras que en el primer caso, las regiones desarrollan tareas de interés general dentro del estricto marco de la legislación nacional y bajo el control del gobierno central del Estado, los estados federados las desarrollan bajo cierto grado de libertad de decisión y atendiendo, adicionalmente, a su propio ordenamiento jurídico y a las demandas particulares de la población que los habita, bajo el control de sus propios poderes. Al respecto Nogueira señala: “Las colectividades regionales no pueden decidir acerca del bien común o del interés general del Estado, ya que ellas no participan en cuanto tales en el Gobierno Central ni en el poder constituyente derivado del Estado; su misión está restringida a asegurar la ejecución de tareas que persigan el bien común definido por las autoridades del Gobierno Central.” (ob. cit.: 143).

La gobernanza ‘territorial’ es tal vez la forma de gobernación que mejor ilustra la relación distribución territorial del poder político y control territorial. Tal y como señala Farinós (2008), aporta una lógica vertical y horizontal a la gestión pública. Vertical o multinivel porque, mediante la descentralización, viabiliza las relaciones de complementariedad y corresponsabilidad que deben existir entre las autoridades de las

diversas unidades político-administrativas; horizontal o multisectorial, en el sentido de que toma en cuenta las relaciones entre las dimensiones que conforman la realidad y, por tanto, entre las diferentes políticas públicas que implementa el Estado. En ambas, el interés subyace en las vinculaciones entre los territorios, sus actores, sus recursos y sus problemas o limitaciones, así como en su incidencia sobre la dinámica territorial.

Si se parte de que la gobernanza constituye la nueva institución en el gobierno de la sociedad actual, donde lo que prevalece no es una relación jerárquica de mandato-obediencia sino la horizontalidad basada en la cooperación y coordinación de múltiples actores, implícitamente se está haciendo referencia a una distribución territorial desagregada y diversificada del poder político en el territorio, que apuesta por una gestión desde una verdadera cercanía al lugar y a sus habitantes.

Lo anterior hace posible sostener que, para que este mecanismo de control territorial sea democrático, es necesaria la descentralización, sea cual sea su naturaleza. Autoridades múltiples y diversa, con cierta libertad o autonomía para que sus decisiones respondan a las condiciones reales y a las demandas sociales de su ámbito de gestión. La razón: de esta manera el ejercicio del poder político es consensuado, contestable y reconocido, es decir, legítimo.

Finalmente, asumiendo que el tipo de descentralización y sus características dependen tanto de lo dispuesto en las constituciones y en las leyes que la desarrollan, como de la voluntad política de los gobernantes, en principio, es posible considerar como referente para evaluar su adecuación al Estado social y democrático de Derecho, sea éste unitario o federal, la observancia de: i) la distribución territorial del poder establecida en el ordenamiento jurídico, ii) los límites de control de tutela⁶⁹; iii) la existencia de entes u órganos únicos para funciones únicas, y iv) la descentralización progresiva pues, una vez

⁶⁹ Partiendo de lo expuesto en el apartado sobre organización territorial del Estado, se asume que la descentralización administrativa, propia del Estado unitario descentralizado, admite control de legitimidad constitucional y tutela administrativa y jurídica, mientras que la descentralización política cónsona con el Estado federal descentralizado, acepta control de legitimidad constitucional y control de tutela jurídica (Ver Badía, 1989 y Nogueira 1985).

transferidas las competencias constituye un contrasentido retirarlas, cuando es posible crear mecanismos para su cumplimiento eficiente por parte del organismo receptor⁷⁰.

Visto así, este mecanismo tiene como objeto la relación poder político-territorio y, como objetivo, organizar y regular el ejercicio del poder político en el territorio a fin de permitir que, en la intervención coactiva de las relaciones sociales, económicas y políticas, medie una autoridad directamente electa y con libertad de decisión para que las políticas y acciones respondan a las particularidades multidimensionales de cada territorio y a los intereses de la población que lo habita, sin perder por ello la coherencia vertical que demanda el sistema de gestión pública.

Tomando como base todo lo expuesto sobre el control territorial y sus mecanismos, a continuación se presenta el cuadro 2.5, como un esfuerzo de sistematización.

Cuadro 2.5: Control territorial y sus mecanismos de implementación

Control territorial		
Ejercicio del poder coactivo del Estado en el uso del territorio como 'medio-mediación' del trabajo y de las relaciones sociales, económicas y políticas, bajo una lógica vertical y horizontal, a fin de asegurar su territorialidad y de crear las bases materiales del desarrollo humano.		
Ordenación del Territorio	Distribución territorial del poder político	Limitación de la propiedad privada, el dominio y la libertad económica
Objetivo:		
Intervenir en el desarrollo de las prácticas espaciales para adecuarlas a los intereses del bien común y el desarrollo.	Organizar y regular el acceso y ejercicio del poder político en el territorio, con el propósito de establecer un esquema de gobernanza multisectorial, multiescalar y multiactores.	Limitar el ejercicio de los derechos de propiedad privada, de dominio y de libertad económica, con el propósito de asegurar su función social.
Tipo de relación hombre-territorio en la que interviene:		
Trabajo-territorio, propiedad privada-territorio, libertad económica-territorio y poder político-territorio.	Poder político-territorio	Trabajo-territorio, propiedad privada-territorio, libertad económica-territorio

⁷⁰ Esta premisa no aplica en la descentralización administrativa pues, tal y como recuerda Nogueira (ob. cit.), las competencias transferidas pueden ser devueltas cuando la colectividad general o Estado, así lo considere conveniente.

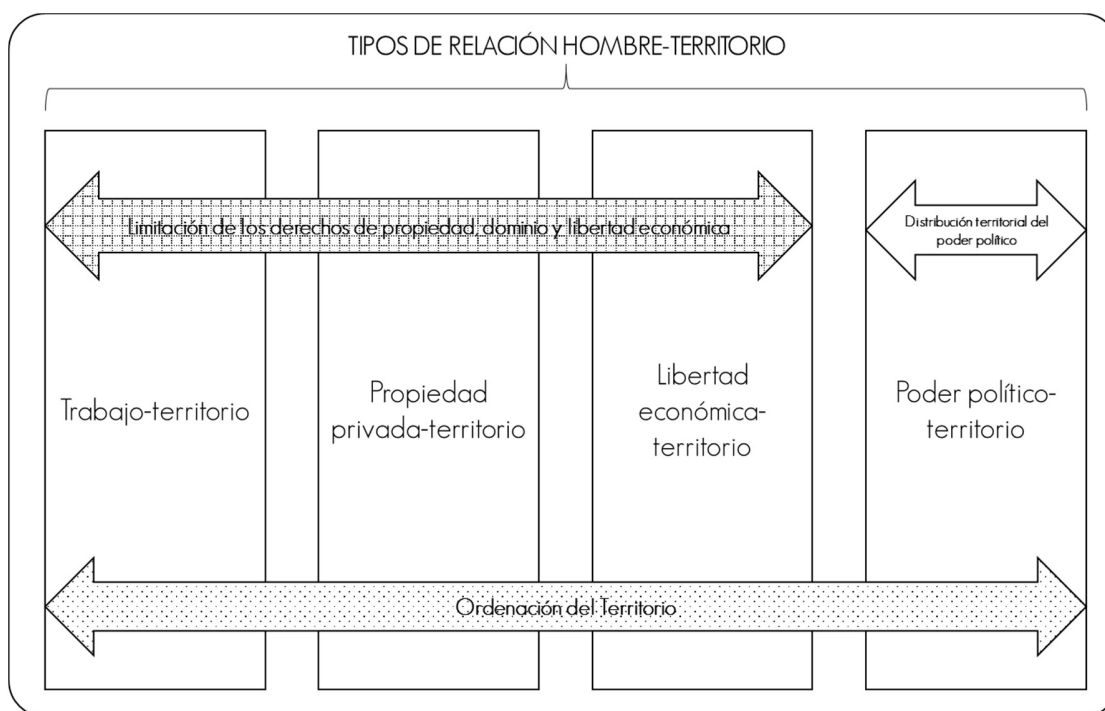
Cuadro 2.5: continuación

Control territorial		
Ordenación del Territorio	Distribución territorial del poder político	Limitación de la propiedad privada, el dominio y la libertad económica
Esencia:		
Regulación y promoción del uso, la ocupación, el equipamiento y la circulación, para asegurar el bien común y particular.	Organización tanto del poder político entre las unidades político-territoriales atendiendo el principio de subsidiariedad, como de la participación ciudadana y su vinculación con los centros de decisión..	Regulación de las condiciones bajo las cuales se garantiza la titularidad de la propiedad privada inmueble, su goce, disfrute y disposición, así como el inicio, desarrollo y cese de una actividad económica de preferencia.
Limitaciones a su ejercicio:		
Garantía del contenido esencial de los derechos de propiedad privada y dominio, pues al desnaturalizarse el segundo, lo procedente es extinguir el primero mediante expropiación. Las limitaciones al dominio mediante restricciones administrativas de 'hacer', 'no hacer' y 'dejar hacer' son tolerables siempre y cuando no implique un sacrificio especial para el particular ya que, en caso contrario, ameritan indemnización.	Las que establezca la constitución política y las leyes, particularmente en materia de tutela. Incluye el respeto de reparto competencial sin implicar por ello, la exclusión de la cooperación y coordinación.	Garantía del contenido esencial de los derechos. Cada limitación a imponer debe ser cónsona con su especie y con la facultad a afectar. Asimismo, proporcional con el fin social que se pretende alcanzar. En todo caso, es la ley la que dicta las garantías respectivas y que limita el poder del Estado para intervenir en éstas, atendiendo razones de utilidad pública e interés social.

Fuente: elaboración propia

Las propiedades descritas en el cuadro anterior conducen a afirmar que el control territorial constituye un recurso de dominación política, múltiple y reforzada por transitividad. Es llevado a cabo por diversas autoridades que intervienen, desde escalas distintas y al mismo tiempo, mediante mecanismos diferentes sobre el mismo objeto: la relación hombre-territorio.

De forma gráfica, este recurso de dominación sería como la que se presenta en la figura 2.1.



Fuente: elaboración propia

Figura 2.1: Esquema de interacción entre los mecanismos de control territorial y los tipos de relación hombre-medio

2.3.5 CONTROL TERRITORIAL Y DOMINACIÓN POLÍTICA DE TIPO AUTORITARIO

Tal y como se señaló, el control territorial puede acarrear consecuencias negativas. Entre las más notorias están las que derivan de aquel que ejercen los grupos al margen de la ley, mediante arreglos institucionales informales que inciden en el acceso y la circulación en el territorio, en las actividades a desarrollar y hasta en la propia territorialidad del Estado⁷¹. Sus efectos son de elevada gravedad porque acarrearán pobreza, injusticia social, desigualdad, limitaciones a la libertad y desequilibrios territoriales por marginación territorial. Sin embargo, lo referente a los efectos perjudiciales de este recurso de dominación se circunscribirá al ámbito estatal y de la dominación política de tipo autoritario, vale decir, lineal, jerárquica y sin posibilidades de

⁷¹ En este caso, se presenta un problema de territorialidad parcial del Estado, que afecta su gobernabilidad y la territorialización de sus políticas públicas (Jolly, 2012).

contestabilidad, sin por ello afirmar que todo Estado autoritario emplea el control territorial con fines de asegurar su dominación.

El control territorial en los términos anteriores, no es congruente con los principios de soberanía, seguridad y defensa nacional ni tampoco con el de gobernanza territorial. No responde a la autodeterminación de la población, a la defensa frente a verdaderas amenazas externas o internas, ni al consenso en la forma de gobernar en el territorio. Simplemente atiende los requerimientos de un poder tiránico de hombres sobre hombres para el bien particular de quien o quienes han cooptado las instituciones del Estado.

Adquiere este cariz cuando se sustenta en dispositivos institucionales no válidos, que ordenan y limitan las prácticas espaciales y los derechos de propiedad privada, dominio y libertad económica más allá de lo razonable y proporcional. Cuando tiene como base mandatos emanados por un funcionario sin competencias para emitirlos o normas destinadas a que dicha ordenación y limitación, sean propias a los intereses de quien detenta el poder estatal y no a los de la población, y cuando se destina a limitar el acceso al poder político, la libertad de decisión y la participación ciudadana. Es también un control que aplica a los particulares, pero que no es observado por la misma Administración Pública cuando, p. ej., lleva acabo prácticas espaciales.

En los términos anteriores se convierte en un recurso de dominación política contrario a los principios del Estado social y democrático de Derecho. Poco o nada sirve al desarrollo humano y al bien común, porque su uso es para el fortalecimiento mismo del poder, para hacer uso del territorio como 'medio-mediación' para asegurar un elevado 'poder despótico' y un fuerte 'poder infraestructural'.

En su seno, el ejercicio del poder coactivo del Estado en el uso del territorio como recurso e intermediario del trabajo y de las relaciones sociales, económicas y políticas, es desproporcionado porque conculca las libertades y los derechos humanos, trasgrede la propia Constitución política y se convierte en motivo de conflicto social y político. Sus

motivaciones no responden a los intereses de la ciudadanía, sus medios sobrepasan el *quantum* necesario para lograr los objetivos retóricamente esgrimidos y hay cabida para la arbitrariedad en la ejecución de las acciones.

Se puede calificar como un recurso de dominación política de tipo autoritario cuando no cumple los requisitos que refiere Stilz (2011), para fundamentar la legitimidad de los derechos territoriales, porque no responde a la voluntad o porque el sistema de leyes que lo regula no respeta sus derechos ni permite una participación efectiva y abierta.

En este escenario, mediante el control territorial se aprovecha la propiedad privada para cumplir las prestaciones del Estado; se prohíben usos u obliga a los individuos a desarrollar unos específicos, sin causa sólidamente justificada y razonada; se mantiene en el tiempo restricciones a la libertad económica aun cuando es notorio que no reportan ningún beneficio al colectivo; se modifica, sin consulta ni acuerdo con los actores involucrados, planes y leyes de ordenación del territorio, y se crean autoridades de libre nombramiento y remoción que operan paralelamente a aquellas directamente elegidas o se las inutiliza para asegurar el poder del 'centro'.

Evidentemente, restringir la propiedad de la tierra por razones de utilidad pública, prohibir usos que degradan el ambiente natural o la localización de actividades altamente contaminantes, son medidas estatales necesarias para garantizar derechos sociales. Pero implementarlas como mecanismo para asegurar la relación mando-obediencia sobre la base de decisiones arbitrarias, es lo que permite afirmar que el control territorial es útil a intereses autoritarios, tal y como lo han sido el control de la coacción física, de los recursos económicos, de la información y de la ideología.

Si los recursos de dominación identificados por O'Donnell han sido empleados por estados autoritarios para asegurar y acrecentar su control social, v.gr., para infundir el terror en tanto que "...práctica intimidatoria, apoyada en una cadena de hechos represivos que pretenden ser ejemplares..." (Madrigal, ob. cit.: 20), bajo el argumento de

'asegurar la defensa y seguridad nacional' frente a enemigos internos, tal y como lo hicieron las dictaduras civiles y militares de las décadas de los años 60 y 70 del siglo XX en América Latina, entonces es posible afirmar que el control territorial también es susceptible de emplearse con estos fines.

Tres de sus rasgos fundamentales son: i) su condición de poder 'suma-cero'; ii) la generación, tanto de conflictos sociales como políticos producto de una territorialidad estatal donde no hay 'espacios' para el disenso, para la negociación, ni para la descentralización, y iii) el desorden donde lo que prevalecen es la desmesura, la servidumbre, las leyes injustas y los intereses del tirano.

La lógica subyacente es controlar lo que ocurre en el territorio como si éste fuera 'propiedad' del que detenta el poder, vale decir, bajo criterios de señores feudales que ejercen *dominium* en las cosas y en las personas que lo habitan. Y es que su territorialización sería clara: múltiples vallas para hacer notoria la fuerza estatal, restricciones al acceso y a la circulación, enérgica presencia policial y militar.

Téngase por ejemplo de lo anterior el caso de la España franquista de la década de los años 30, donde se hizo un denotado esfuerzo por borrar del espacio todo vestigio del pasado republicano, sustituyendo la designación de las calles que refiriera nombres de demócratas, socialistas o liberales, por denominaciones que hicieran alusión a los triunfos del Ejército Nacional y a la Nueva España (Rina, 2012). Igualmente el caso de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, donde se reemplazaron los nombres de San Petersburgo y Tsaritsyn, por Leningrado (1924-1991) y Stalingrado (1925-1961) respectivamente.

Estudios sobre los regímenes fascistas (Alemania nazi, España franquista e Italia fascista)⁷² y comunistas (Rusia Soviética) permiten comprender que el control territorial

⁷² Tómese como referencia a Martínez (2013) con su tesis *Estado Fascista*, a Pires (1999) con su obra *La regulación económica en las dictaduras: el condicionamiento industrial en España y Portugal durante el siglo XX*, así

implementado en estos, ha tenido sus pilares fundamentales en la distribución territorial del poder político y en la limitación de los derechos de propiedad privada, dominio y libertad económica. Sin embargo, es de esperar que bajo un esquema de dominación política de tipo autoritario, la ordenación del territorio sea más tendente a responder al principio de imposición que al de orientación o promoción. Muy al propósito, la *Carta Europea de Ordenación del Territorio* (1983), establece claramente que esta última debe, en el seno de la unión: i) ser democrática y, en tal sentido, asegurar la participación de la población involucrada; ii) considerar la confluencia, en un mismo territorio, de numerosos poderes de decisión, individuales e institucionales, y iii) propender al desarrollo socioeconómico equilibrado, al mejoramiento de la calidad de vida, a la gestión responsable del ambiente y sus recursos, y al uso racional del territorio.

Para ilustrar el cariz que puede adquirir cada mecanismo en el seno de un régimen autoritario, vale referir algunos ejemplos.

En el ámbito de la limitación de los derechos de propiedad privada, dominio y libertad económica la España franquista, particularmente durante 1938 y 1963, es emblemática en el seno del capitalismo. La razón: durante ese período se implementó el denominado 'condicionamiento industrial' que permitió someter al criterio de la autoridad de turno, tanto el derecho de dominio como el de libre empresa e iniciativa económica. De acuerdo con Pires (1999), implicó la implementación de reglas apriorísticas de obligatorio cumplimiento por parte del sector industrial y se tradujo en un freno a la libre expansión del sector.

Teniendo por justificación la autarquía, el 'condicionamiento industrial' le permitió al gobierno franquista asegurar "...la preeminencia de lo político (permanencia en el poder, oferta de desarrollo a cambio de aquiescencia política) sobre lo económico..." (Ídem.: 136) implementando como medidas adicionales, al permiso para establecer una

como a Ugalde (1961) con su publicación *La planificación central como instrumento de desarrollo económico: condiciones de eficiencia y condiciones de desarrollo*.

industria o expandirla: i) cupos para obtener materias primas, ii) permisos para obtener divisas a los fines de importar maquinaria, iii) permisos para obtener energía, y iv) permisos para ampliaciones posteriores, entre otros.

De esta manera y valiéndose de la territorialidad estatal, en la España franquista se hizo uso del poder coactivo para intervenir en lo que los individuos podían hacer en y mediante el territorio español, en particular, “...no en función de unas reglas previas, claras, e iguales para todos, sino basándose en los criterios que en cada momento [se estimaran] convenientes.” (*Ibídem.*: 141).

Belloc, reconociendo la relevancia de un poder como el anterior, sostiene que se tiende a olvidar que “...quien controla toda la vida económica, controla los medios para todos nuestros fines y, por consiguiente, decide cuáles de éstos han de ser satisfechos y cuáles no... El control económico no es sólo intervención de un sector de la vida humana que puede separarse del resto; es el control de los medios que sirven a todos nuestros fines, y quien tenga la intervención total de los medios determinará también a qué fines se destinarán, qué valores serán calificados como más altos y cuáles como más bajos: en resumen, qué deberán amar y procurarse los hombres.” (2008: 106, subrayado en este particular).

El corporativismo italiano también es un ejemplo representativo del autoritarismo en la limitación de los derechos de propiedad privada, dominio y libertad económica. En palabras del propio Mussolini: “El corporativismo es una economía disciplinada y por consiguiente, controlada, pues no se puede pensar en disciplina sin control” (Discurso del 14 de noviembre de 1933, En: Martínez, 2013). En consecuencia, aun cuando en lo formal la propiedad privada y la libertad económica eran respetadas, las mismas fueron fuertemente ‘disciplinadas’ y sometidas a control para cumplir los fines del Estado, entre ellos, la guerra.

En el ámbito de la distribución territorial del poder político se puede señalar que, siendo incompatibles dominación política de tipo autoritario y descentralización, en el control territorial de tipo autoritario no hay lugar para autoridades autónomas. Las decisiones son tomadas desde un centro y desde allí irradian a todo el territorio nacional.

Al existir un gobierno centralizado y autoritario, no hay elecciones libres de autoridades y las que existen, obedecen a los intereses del Poder Nacional y gozan de escasa transparencia. Puede aplicarse una lógica vertical y horizontal en la política territorial, pero ésta no es resultado de la negociación y el consenso entre las partes involucradas, ni es para lograr una gestión pública más efectiva al desarrollo humano. Antes bien, su implementación es para asegurar el 'poder infraestructural' del régimen.

Entre las experiencias totalitarias y autoritarias hasta ahora referidas, la distribución territorial del poder político es, tal vez, el mecanismo más visiblemente empleado. Arendt (ob. cit.) reseña con detalle este caso tanto desde la experiencia de la Alemania nazi como de la Unión Soviética estalinista.

La autora, con base en su análisis de la estructura dual de ambos estados, recuerda que, en la maquinaria del III Reich coexistieron los organismos de la administración pública con su equivalente organizado desde el partido nacionalsocialista. Así, v. g., junto al Ministerio de Relaciones Exteriores estaba la Oficina de Asuntos Exteriores del partido y, yuxtapuestos a los estados y a las provincias establecidas en la Constitución de Weimar, se encontraban las denominadas *Gaue* o regiones administrativas, las unidades territoriales de la SA (*Sturmabteilung*) y las de la SS (*Schutzstaffel*); todas las cuales fungían como unidades político-administrativas diferentes. Caso similar fue el de la Unión Soviética donde, a la par del aparato estatal, coexistieron: el del partido y el del Comisariado del Pueblo para Asuntos Internos o NKVD (*Idem.*).

Sobre el gobierno del III Reich de Hitler, Arendt sostiene: "...la división consistente y siempre cambiante entre la autoridad real secreta y la representación abierta y

ostensible convertía a la sede real del poder en un misterio por definición, y ello hasta tal grado que los mismos miembros de la camarilla dominante no podían estar nunca absolutamente seguros de su propia posición en la jerarquía secreta del poder.” (*Idem.*: 323-324). A lo cual agrega: “La multiplicación de organismos resultó extremadamente útil para el desplazamiento del poder; cuanto más tiempo, además, permanece en el poder un régimen totalitario mayor es el número de organismos y la posibilidad de puestos exclusivamente dependientes del movimiento, dado que no es suprimido ningún organismo al ser liquidada la autoridad.” (*Idem.*).

Respecto a la Rusia Soviética señala: “...los soviets, reconocidos por una Constitución escrita como la más alta autoridad del Estado, tienen menos poder que el Partido Bolchevique; el Partido Bolchevique, que recluta abiertamente a sus afiliados y es reconocido como la clase dominante, tiene menos poder que la Policía Secreta; el poder auténtico comienza donde empieza el secreto.” (*Ibidem.*: 326).

¿En qué le es útil esta duplicación del poder a la dominación política de tipo autoritario? Como bien señala Arendt: esta estrategia deja sin posibilidad de acción a la oposición.

En el caso del autoritarismo español el uso de la distribución territorial del poder como mecanismo de control territorial adquirió otro cariz. Interpretando la autonomía republicana como un atentado a la integridad territorial del país, el ‘Nuevo Estado’ buscó uniformizar el régimen local y tutelarlos administrativamente, cooptar sus autoridades, reducir sus ingresos y vaciar sus competencias a favor de la provincia directamente dependiente del centro. Asimismo, privilegió la desconcentración frente a la descentralización administrativa permitiendo que “...diversos Ministerios crearan en el ámbito provincial su propia organización periférica.” (Garrido, 2002:114) y fundó, de manea *ad hoc*, numerosas áreas supra-provinciales que llegaron a aproximarse, según Garrido, al centenar de divisiones especiales del territorio nacional.

Para finalizar, es importante referir que, durante la etapa del desarrollismo económico franquista (1959-1975), especialmente hacia sus años finales, se reconoció en la ordenación del territorio un método necesario para lograr la conciliación de la planificación física y del desarrollo en todo el territorio español. No obstante, como su implementación demandaba una descentralización de las decisiones que “El franquismo no podía permitir a riesgo de conculcar sus presupuestos.” (*Ibidem.*: 125), las intenciones al respecto fueron diferidas.

Lo antes expuesto pone en evidencia que el control territorial, desde los tres mecanismos abordados, es útil a fines autoritarios. No se pretende afirmar que todo Estado sustentado en el poder tiránico ha recurrido al mismo, pero sí que, por las experiencias totalitarias y autoritarias revisadas, se muestra altamente eficiente para el mismo.

www.bdigital.ula.ve

www.bdigital.ula.ve

C.C.Reconocimiento



www.bdigital.ula.ve

DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN
CAPÍTULO III



C.C.Reconocimiento

www.bdigital.ula.ve

C.C.Reconocimiento

3. METODOLOGÍA

En términos generales, los metodólogos sostienen que la palabra 'metodología' alude al modo de enfocar un problema de investigación y a la manera mediante la cual se intenta darle respuesta. Cada modo conduce la investigación por caminos diferentes y el investigador debe reconocer cuál es el más apropiado, para atender sus propias inquietudes en el campo de la ciencia en la cual se desempeña.

De acuerdo con Crotty (1998), la descripción de ese camino, en fin, del proceso de investigación en sí mismo, debe dar cuenta de: cuáles metodologías y métodos se emplearon, y por qué fueron seleccionados, pues en ello se sustenta la justificación del enfoque epistemológico escogido como marco, de la perspectiva teórica desde la cual se hará la aproximación al fenómeno, de las estrategias a emplear para su abordaje y de las técnicas o procedimientos a aplicar para obtener y analizar los datos.

Tomando como referencia este esquema, la continuación se expone el proceso de investigación seguido en este estudio, sobre la base de los siguientes puntos: i) enfoque epistemológico y perspectiva teórica; ii) principios que guían la investigación; iii) metodología; iv) criterios de rigor y v) método.

3.1 ENFOQUE EPISTEMOLÓGICO Y PERSPECTIVA TEÓRICA

Un enfoque epistemológico, de forma general, constituye una forma de filtro pre-teórico o pre-cognitivo que condiciona el cómo se conoce aquello que se conoce. A juicio de Padrón, el mismo representa un sistema "...de convicciones acerca de qué es el conocimiento y de sus vías de producción y validación." (2007: 5). Si desde el positivismo, p. ej., se busca explicar los hechos o las causas de los fenómenos sociales, con independencia de los estados subjetivos de los individuos, vale decir, entendiendo que éstos son 'cosas' que ejercen una influencia externa sobre las personas, de acuerdo con la fenomenología, los fenómenos son comprendidos desde la perspectiva del propio actor, ya que se intenta entenderlos a partir de los motivos y las creencias que están

detrás de las acciones (Quecedo y Castaño, 2002). Existen así, convicciones distintas acerca de la fuente del conocimiento y de la relación del sujeto con la realidad.

De este marco pre-cognitivo no escapa el tipo de investigación, pues lo cualitativo y lo cuantitativo también responde a un enfoque epistemológico. Así, en general, la investigación cualitativa se asocia al subjetivismo y la cuantitativa al objetivismo; la primera vinculada con la comprensión, mientras que la segunda, con la explicación.

Sobre la investigación cualitativa, Martínez 2004 sostiene que su propósito es estudiar una unidad de análisis la cual, formando un todo integrado, hace que algo sea lo que es, vale decir, una realidad que emerge de la interacción de sus partes constituyentes y que, por tanto, interesa conocer en su estructura conjuntamente con su función y significado, en otras palabras, una realidad que se busca 'comprender'.

Sus virtudes son ampliamente reseñadas en la literatura especializada. De estas resaltan: i) permite entender y describir conceptos partiendo de la comprensión de los datos; ii) es flexible al momento de diseñar los procedimientos; iii) conduce a comprender los hechos y su contexto bajo una perspectiva holística y, iv) busca también comprender procesos subjetivos, es decir, acceder al significado de las acciones desde la perspectiva de quien las ejecuta (Quecedo y Castaño, ob. cit.). En este sentido, permiten describir sistemáticamente las características de los fenómenos, generar o perfeccionar categorías conceptuales, identificar y validar relaciones entre fenómenos, y comparar constructos y postulados mediante fenómenos observados en diferentes contextos (*Ídem.*).

Para Padrón, Hernández-Rojas y Di Gravia (2005), lo que suele denominarse como epistemología cualitativista es el conjunto de paradigmas que 'comulgan' con el Idealismo, en otras palabras, con la distinción ontológica según la cual los objetos están en función de quien los conozca, y a éste pertenecen los enfoques experienciales e interpretativistas, según sea la fuente del saber: la experiencia o la razón.

Desde la palestra del interpretativismo, la realidad a la cual se aproxima el investigador es múltiple, holística y construida. Él, en tanto que sujeto cognoscente, es inseparable de lo conocido y su propósito radica en comprender los fenómenos dentro de un proceso de investigación comprometido con sus valores. Renuncia al “...ideal objetivista de la explicación...” (González-Monteagudo, 2001: 232) y apuesta por la transferibilidad pues, de ésta manera, la investigación genera una descripción tan completa del caso estudiado que permite a otra persona “...emitir un juicio fundamentado respecto a la aplicabilidad de los resultados al contexto propio.” (*Ibidem.*: 238).

Vasilachis (2009) recuerda que, dentro de este paradigma, el interés radica en comprender el sentido de la acción social. En este caso, “...el análisis de los motivos de la acción, de las normas, de los valores y de los significados sociales, prima sobre la búsqueda de la causalidad, de las generalizaciones y de las predicciones asociadas al mundo físico y de los estados de las cosas.” (*Ibidem.*: 48).

Como paradigma, según la autora en cuestión, el interpretativismo brinda un plus a la investigación cualitativa, pues privilegia lo intensivo, lo particular, la captación del sentido interno y subjetivo al momento de intentar comprender el significado de la palabra y de la acción, dado que “...el lenguaje designa, describe, refiere y es utilizado para realizar acciones.” (Schwandt, 1999. En: Vasilachis, ob. cit.).

Teniendo en cuenta lo anterior y la forma como han sido planteadas las tesis e interrogantes de investigación, se sostiene que éste es un estudio de tipo cualitativo enmarcado en el paradigma interpretativo, porque el interés radica en comprender las condiciones —conjunción de motivaciones-medios-acciones— bajo las cuales el control territorial, en tanto que fenómeno, es un recurso de dominación política, además, útil a los fines autoritarios; uno, que no puede ser comprendido aisladamente de su contexto y que, por tanto, debe estudiarse en el marco de la forma de Estado donde se presenta, tal y como se planteó en el problema de investigación.

Se parte que: i) hay un fenómeno que interesa estudiar: *el control territorial como recurso de dominación política*, cuyo análisis teórico debe ser profundizado para definirlo y caracterizarlo, y ii) hay una conjunción particular de condiciones, entre éstas político-institucionales, que lo convierten en un recurso de dominación política útil a los fines autoritarios, la cual debe ser discutida para interpretar-comprender sus bases fundamentales.

Su abordaje se plantea desde la hermenéutica. Ello obedece a tres razones: i) su estudio desde la perspectiva de la dominación representa una línea de investigación que demanda una mayor discusión teórica; ii) más que tratar su naturaleza y estructura desde la experiencia del sujeto, se busca mediante este estudio conocer sus características a escala macro, y iii) tales características pasan por comprender el sistema motivaciones-medios-acciones que lo fundamentan, a partir de su instrumento fundamental (la ley) y desde la forma misma de Estado.

Visto así, la hermenéutica se hace pertinente y no solamente para interpretar la norma que rige el control territorial, sino también para tratar el contexto en el cual éste se desarrolla. Y siendo que las características del mismo dependen de la forma de Estado, se considera que únicamente es posible comprender el sistema de motivaciones-medios-acciones que lo sustentan, a partir del círculo hermenéutico.

Todo lo anterior convoca a estudiar el control territorial mediante dos planos: teórico y empírico, más específicamente, a partir de la Teoría Política Normativa y del Análisis Empírico Político, respectivamente.

La conjunción de ambas corrientes responde al hecho de que son cooperativas. Para Monsiváis: "La reflexión sobre normas, valores y significados parece ser ineludible... [Sin embargo] Este conocimiento... no puede ser simplemente fáctico, necesariamente implica la comprensión del papel que los valores y las normas tienen en el mundo actual." (2013: 14), mientras que, para Glaser, la Teoría Política Normativa "...se expresa a través de razonamientos morales abstractos pero también a través de un análisis más detallado

de las instituciones y las políticas.. utiliza disciplinas de las ciencias sociales.., para comprobar si son correctas las premisas empíricas de los argumentos o descubrir los problemas de los argumentos morales que el razonamiento abstracto no revela de forma inmediata." (1997: 33-34). Esto se complementa con lo señalado por Máiz (2009), para quien es necesario para realizar un análisis descriptivo y explicativo riguroso de fenómenos que, en primera instancia, están en el plano de lo abstracto.

Para finalizar, es necesario destacar que el carácter de esta investigación es macrosocial⁷³ y multidisciplinario. En el primer caso, porque el control territorial como recurso de dominación política, debe ser comprendido desde la perspectiva de las instituciones y las decisiones que lo sustentan en un contexto nacional. En el segundo, porque es necesario tomar elementos propios de la Geografía, del Derecho y de la Ciencia Política para lograr el tratamiento holístico del fenómeno.

Atendiendo lo expuesto, esta investigación se enmarca en el esquema que se presenta en la figura 3.

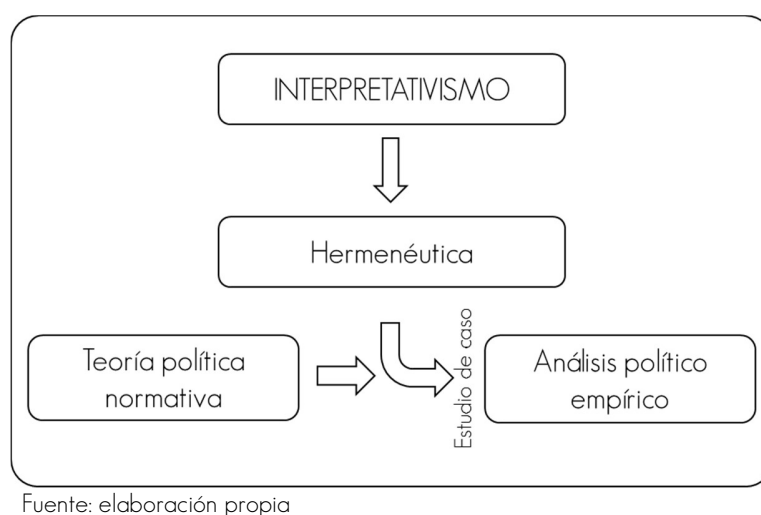


Figura 3.1: Esquema epistemológico y teórico de la investigación

⁷³ La investigación macrosocial se destina a estudiar la estructura social, las instituciones, las sociedades y su cultura, pudiendo incluir cuestiones vinculadas con procesos históricos (Sautu, et. al., 2005).

3.2 PRINCIPIOS QUE GUIAN LA INVESTIGACIÓN

Como se podrá colegir del marco teórico expuesto, constituyen principios dominantes en esta investigación y que son cónsonos con el liberalismo, los siguientes:

- Los individuos deben ser libres para decidir y perseguir sus fines, no implicando por ello que su comportamiento esté exento de ciertos condicionantes, pues su libertad no debe vulnerar los derechos fundamentales de terceros;
- El bien común no debe anular el bien particular y, en este sentido, es deber del Estado crear las condiciones necesarias para hacer efectivos los derechos del individuo, establecer sus deberes como ciudadano y armonizar ambos tipos de bien;
- El Estado de Derecho, en su condición social y democrática, no sólo debe garantizar los derechos humanos sino que, además, debe volcar sus esfuerzos para efectivo su disfrute por parte de todos los miembros de la sociedad asegurando el pluralismo, la participación ciudadana, la aceptación y consideración de la disidencia, y el respeto de la libertad, la equidad, la igualdad y la justicia, y
- Las limitaciones que se imponen a lo que el individuo puede hacer en y a través del territorio, deben supeditarse al 'principio de daño', a evitar el 'abuso del derecho' y a la ponderación. Por tanto, únicamente su justificación razonada y aceptación, le brindan legitimidad.

En el marco del control territorial, se concuerda con Berlin en que "Presuponemos la necesidad de un ámbito de decisiones libres, cuya disminución es incompatible con la existencia de algo que pueda llamarse propiamente libertad política." (ob. cit.: 38) y que ese ámbito de decisiones libres implica "...la ausencia de obstáculos que impiden posibles decisiones y actividades, la ausencia de obstrucciones en los caminos por lo que un hombre puede decidir andar." (*Ibídem.*: 41).

Considerando pues que debe existir un ámbito mínimo de libertad en el uso del territorio como 'medio-mediación', se asume que el control territorial, como recurso de dominación

monopolizado por el Estado, debe ser limitado en su alcance, sus procedimientos y el *quantum* de 'fuerza' para imponerlo, en otras palabras, condicionado en las estrategias, los medios, las acciones y sus alcances. Una limitación evidentemente variable, en función del mecanismo de control territorial y del tipo de relación hombre-territorio involucrado.

3.3 METODOLOGÍA

La estrategia para llegar a formular la propuesta de modelo normativo de control territorial en el marco del Estado social y democrático de derecho estuvo conformada por dos líneas: el análisis político normativo y análisis político empírico.

En el caso que aquí atañe, el análisis político normativo se destinó a detectar los principios y los valores que deberían privar al momento de regular e implementar el control territorial. Tomando como base aportes tanto del Derecho como de la Ciencia Política, condujo a identificar los condicionantes para que, como recurso de dominación, el mismo no implique una restricción de la libertad sin fundamento válido y, acudiendo a casos ilustrativos, permitió identificar los factores comunes de su implementación en estados totalitarios y autoritarios específicos.

El desarrollo teórico al que dio lugar representó, por un lado, la preconcepción que guio el análisis empírico del control territorial y, por otro, la base de los enunciados universales existenciales que se formularon, a razón de proposición para futuros análisis. Sus productos fueron: i) enunciados del control territorial como recurso de dominación política ('deber ser') y ii) caracterización del control territorial útil a la dominación política de tipo autoritario.

El análisis político empírico por su parte, estuvo dirigido al abordaje del fenómeno mediante el método Estudio de Caso, tomando en consideración que, como señala Martínez (2006), aun cuando algunos autores lo han cuestionado en tanto que estrategia para realizar investigación científica, otros, como Robert Yin (1989, 1998), lo consideran una forma esencial de hacer investigación en ciencias sociales, porque sus

resultados pueden transferirse a otros casos con condiciones similares. Y dado que el enfoque epistemológico de esta investigación es el interpretativismo, la 'transferibilidad' que caracteriza al Estudio de Caso, lo hace un método compatible.

¿Por qué optar por el método Estudio de Caso para el análisis empírico? Porque las dos tesis que sustentaron esta investigación doctoral representan enunciados existenciales y dado que los mismos sólo se verifican mediante la presencia de un caso, tanto éstas como sus fundamentos teóricos, expresados también bajo la figura de enunciados o afirmaciones, se comprobaron mediante el abordaje de uno. Se partió de la siguiente declaración: el estudio de caso muestra cómo y por qué el control territorial es un recurso para la dominación política y, cómo y por qué puede ser útil para la dominación política de tipo autoritario.

En este particular se trató de lo que Stake (1998) denomina 'caso intrínseco', el cual representa una situación paradójica que debe ser estudiada desde una mirada especial, porque precisamente se sale de la 'norma' y es útil al momento de anudar en un tema prácticamente nuevo o confirmar un conjunto de enunciados. A esto hay que agregar que, como sostiene Máiz (ob. cit.), en la teoría política contemporánea la exploración normativa de un caso, que plantee dificultades especiales a la posición sostenida por el investigador porque es desconocido e 'iluminador', permite verificar si son compatibles las formulaciones teóricas con la práctica.

Recuérdese que: i) el enfoque del control territorial como recurso de dominación política requiere ampliación tanto en el campo de la Geografía como de la Ciencia Política; ii) si bien es un recurso de dominación que puede servir a intereses autoritarios, su uso no ha sido estudiado y, iii) dado que de la discusión teórica derivan un conjunto de enunciados, la estrategia más adecuada para verificarlos es mediante un caso representativo.

La combinación Estudio de Caso-Enfoque Hermenéutico no es contradictoria, pues como señala Stake (ob. cit.), existen elementos en el primero que le acercan a los postulados

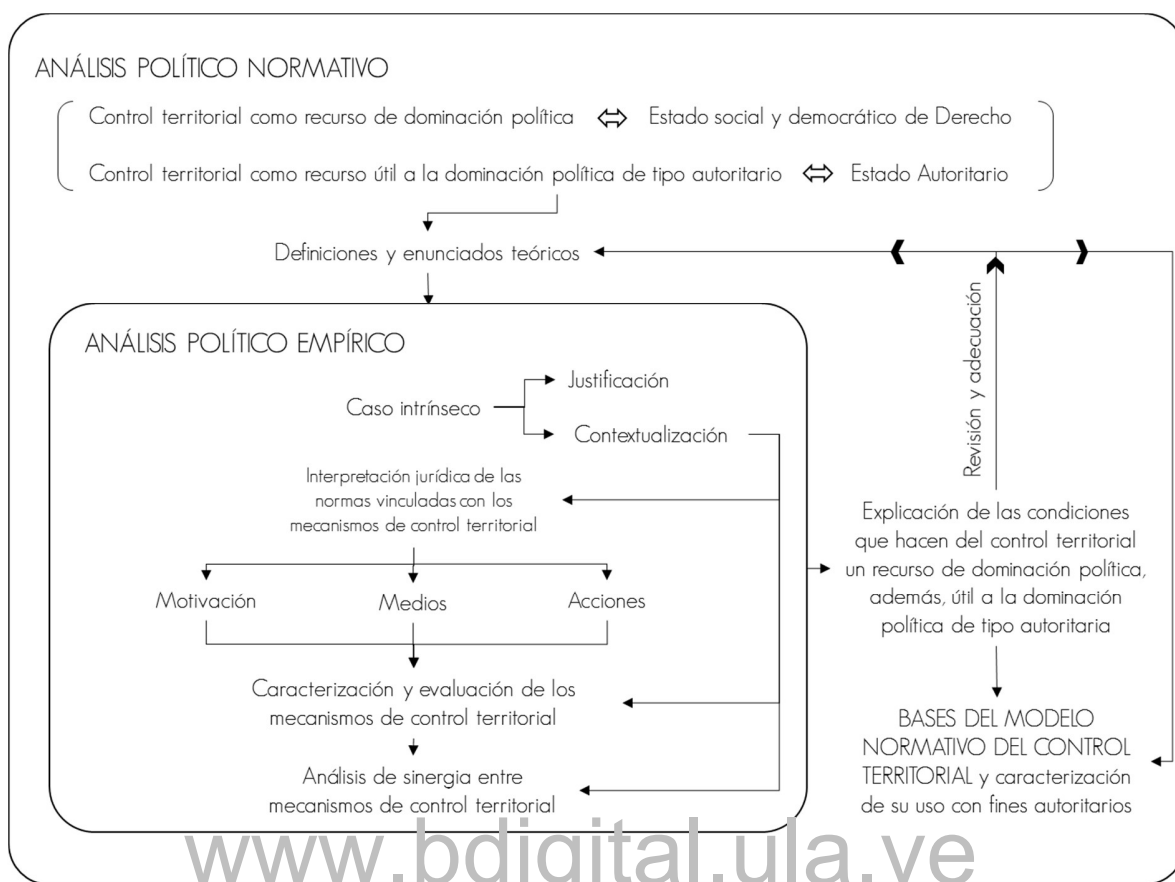
del segundo, ya que si bien el interés se centra en el caso, esto no es con fines de establecer una teoría con pretensiones de universalidad, sino como una forma de aproximarse a los hechos (Ángel, 2011).

Ahora bien ¿Cómo abordar desde el Enfoque Hermenéutico el proceso de interpretación-comprensión del control territorial mediante el Estudio de Caso? Por un lado, analizando desde el 'caso intrínseco' el contexto en el cual este fenómeno tiene lugar, a partir del pensamiento político que priva en la gestión pública, la constitución política, los planes nacionales de desarrollo y las demás políticas que tienen un correlato territorial. Por el otro, realizando una interpretación jurídica de las normas que regulan el uso del territorio como 'medio-mediación' en el 'caso intrínseco' y generando indicadores simples⁷⁴ que reflejen las características más conspicuas del sistema motivaciones-medios-acciones del control territorial en el caso estudiado.

Lo anterior, en el marco de un proceso de inferencia ascendente, condujo a generar conclusiones sucesivas y concatenadas, fundamentales para explicar las condiciones que hacen del control territorial un recurso de dominación política, además, útil a fines autoritarios, así como verificar y afinar enunciados sobre el fenómeno.

Visto en una forma esquemática, la estrategia de investigación fue la que se presenta en la figura 3.2.

⁷⁴ El uso de indicadores simples no convierte a esta investigación en una tipo cuali-cuantitativo. Simplemente son una herramienta para reflejar información crucial para interpretar-comprender-explicar el caris particular que adquiere dicho sistema en el caso estudiado.



Fuente: elaboración propia

Figura 3.2: Esquematización del método de investigación

3.4 CRITERIOS DE RIGOR QUE SUSTENTAN LA INVESTACIÓN

Erazo, en su publicación *Rigor científico en las prácticas de investigación cualitativa* (2011), da cuenta de una gran variedad de propuestas sobre criterios de rigor para asegurar la calidad de las investigaciones de tipo cualitativo. Como especialistas denotados, la autora refiere a Scott, Guba, Goetz, LeCompte, Miles, Huberman, Glaser, Strauss, Corbin, Krauser y Pérez, y sostiene que, en líneas generales, todos coinciden en la necesidad de asegurar la coherencia y la consistencia de la investigación científica cualitativa, no mediante criterios de validez propios de los estudios positivistas, sino de unos que, desde la perspectiva de la propia investigación y de su objeto de estudio, permitan asegurar su rigurosidad.

Tomando en cuenta tal conclusión, se asumieron como criterios de rigor en esta investigación: la credibilidad, la transferibilidad, la sistematicidad y la consistencia.

De la credibilidad o valor de verdad se tomó en consideración el estatus científico de los métodos empleados, la contrastación de las interpretaciones del investigador con las de otros especialistas y el uso de datos o de información creíble derivada de diferentes fuentes. En el caso de esta investigación, su cumplimiento estuvo dado por: i) la aplicación de la interpretación jurídica y del Método Estudio de Casos; ii) la consulta experta⁷⁵ de las bases teórico-metodológicas de la investigación, y iii) la revisión de fuentes oficiales y de análisis especializados sobre los mecanismo de control territorial y su comportamiento en el caso estudiado.

La transferibilidad o aplicabilidad, que comprende la descripción densa del fenómeno, se aseguró a través del Análisis Político Normativo del control territorial, tomando en consideración elementos conceptuales de tres ciencias, y de su análisis intensivo a través del caso de estudio, mientras que la sistematicidad, asociada al desarrollo lógico y ordenado del proceso de investigación, se cumplió mediante la descripción detallada del método aplicado, tanto en el plano teórico como empírico.

Finalmente, la consistencia, que evita la existencia de contradicciones internas en el estudio, se logró vía comprobación de los enunciados existenciales, a través de los resultados empíricos, y su posterior ajuste.

3.5 MÉTODO

Esta investigación se estructuró en cuatro grandes fases: la primera teórica; las segunda y tercera volcadas al estudio de caso y, la cuarta, centrada en la interpretación-comprensión y posterior explicación, tanto del control territorial como recurso de

⁷⁵ Esta consulta se realizó, el 8 de abril de 2018, mediante un taller que congregó expertos del Derecho, la Ciencia Política, la Geografía y la Sociología de la Universidad de Los Andes.

dominación política, como de las condiciones que lo hacen útil a los fines autoritarios tomando como referencia los resultados del Estudio de Caso.

3.5.1 Fase teórica

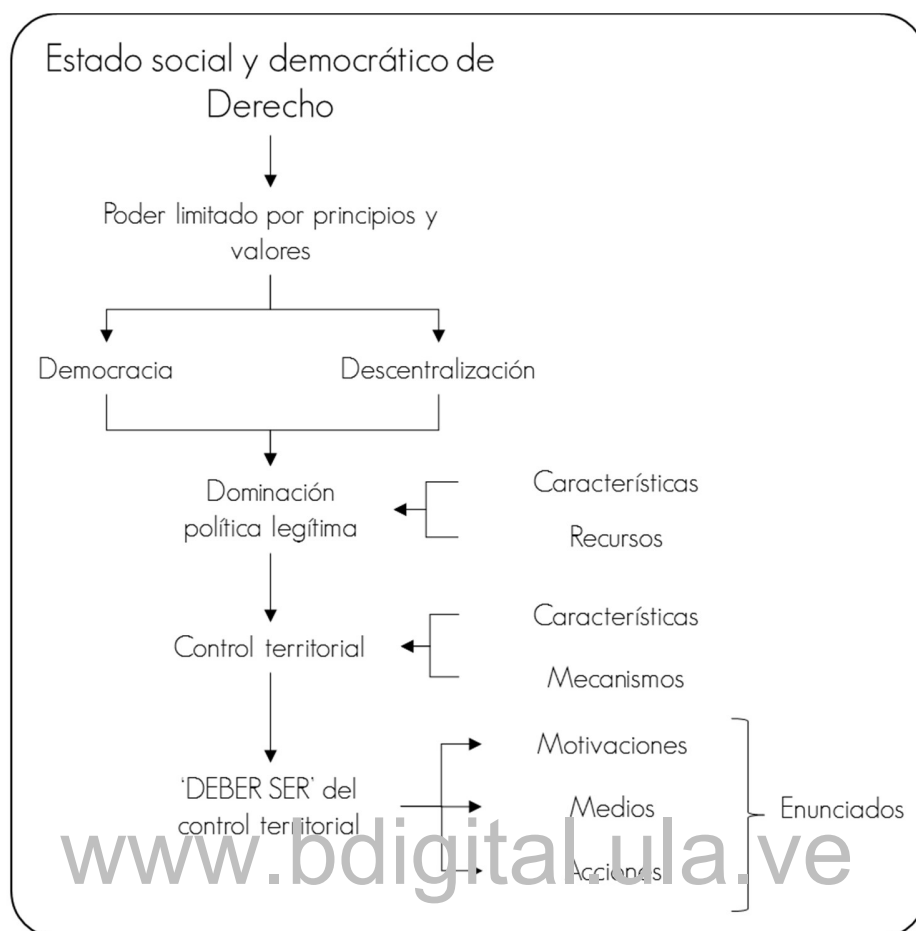
En una investigación de tipo cualitativo, la base teórica tiene dos fines: servir de marco general y referencial para comprender un fenómeno, y permitir reconocer si el conjunto conceptual e interpretativo disponible es adecuado y suficiente para abordarlo (Martínez, 2006).

Tal y como señala Ángel, bajo el método de Estudio de Caso "...el trabajo teórico es previo al abordaje empírico y se hace según la valoración y una crítica a las diferentes posturas que intentan explicar un fenómeno social y de acuerdo con la posición teórica adoptada, se busca dar cuenta de un fenómeno abordado empíricamente." (ob. cit.: 13).

En este particular, tal base teórica se creó tomando aportes específicos de la Geografía, la Ciencia Política y el Derecho para dar cuenta, abstractamente, de las características e importancia del control territorial, tanto en el marco del Estado social y democrático de Derecho como en el de los intereses autoritarios.

Su desarrollo apuntó a fundamentar que: i) el control territorial es un recurso de dominación, cuyo ejercicio debe ser exclusivo del Estado; ii) como tal, reviste limitación de la libertad y, por tanto, debe responder a valores y principios tales como legitimidad, igualdad, justicia, equidad y ponderación, y iii) como todo recurso de dominación, puede emplearse con fines autoritarios.

Para formular los enunciados sobre el 'deber ser' del control territorial, se siguió el esquema que se presenta en la figura 3.3.



Fuente: elaboración propia

Figura 3.3: Esquema para la construcción de los enunciados normativos del control territorial en el marco del Estado social y democrático de Derecho

Adicionalmente, para caracterizar su praxis con fines de dominación política autoritaria, se cumplió el esquema mostrado en la figura 3.4.

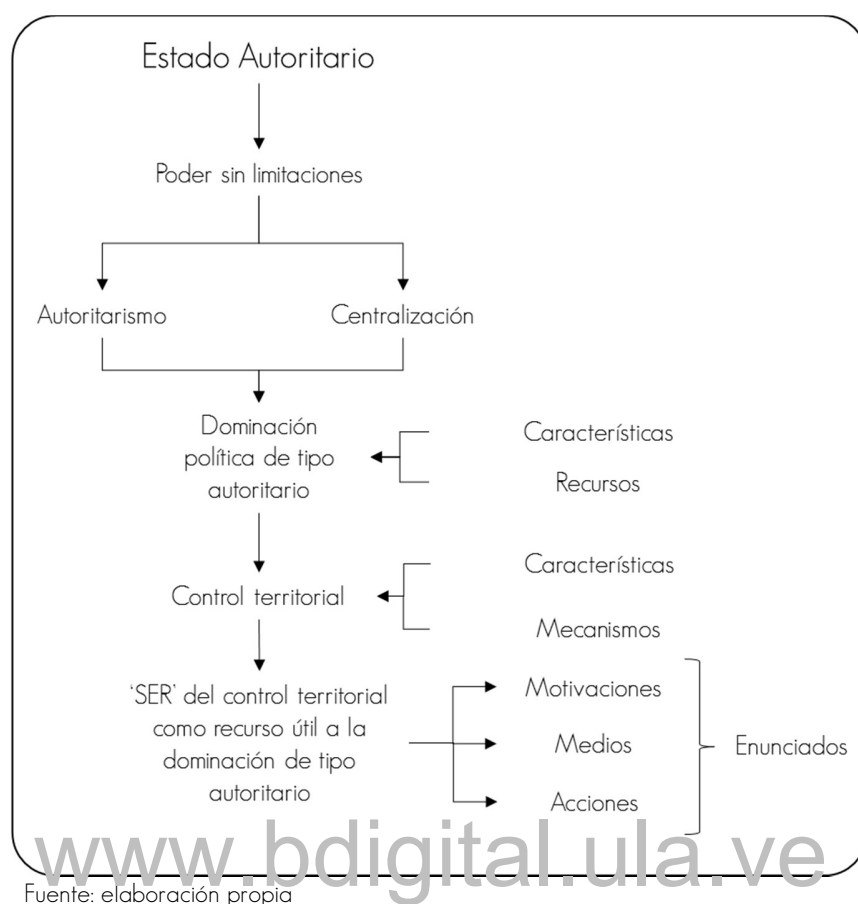


Figura 3.4: Esquema para la formulación de enunciados sobre el control territorial como recurso útil a la dominación de tipo autoritario

3.5.2 Fase empírica

Discutida la base teórica, se procedió a seleccionar el caso de estudio y a obtener, procesar e interpretar la información que permitiría verificar y afinar, a raíz de éste, tanto los enunciados sobre el 'deber ser' de este recurso de dominación como la caracterización teórica de su uso con fines autoritarios, acudiendo para ello al Análisis Político Empírico.

Si bien se pudo optar por varios casos a fin de hacer comparaciones, se consideró que, para un primer acercamiento al fenómeno, era útil seleccionar un caso único, y entre los

posibles, aquel que requiriera una mirada especial porque ofreciera situaciones relevantes para la investigación.

Su punto de partida fue la justificación del caso seleccionado: Venezuela durante el período 1999-2016, a partir de evidencias sobre: i) un desarrollo democrático deficiente y el debilitamiento del Estado de Derecho, y ii) conflictos asociados con la implementación de los mecanismos de control territorial.

Con lo anterior se logró asegurar que en los tres mecanismos del control territorial, Venezuela constituía un caso 'iluminador' para la investigación, tanto en el ámbito del control territorial ajustado a los principios del Estado social y democrático de Derecho, como en el de su uso con fines autoritarios.

Para la referida justificación se hizo uso de indicadores, internacionales y nacionales, referidos al período en cuestión. A través de los indicadores internacionales, se realizaron comparaciones entre Venezuela y los dos países que han liderado su medición durante el lapso del estudio (el primero de América Latina y El Caribe, y el primero en el mundo), mientras que con los indicadores nacionales, se llevó a cabo un análisis sucinto de los conflictos internos.

Como se requería evidenciar igualmente que Venezuela constituye un caso útil para demostrar el uso del control territorial con fines autoritarios, adicionalmente se emplearon informes, reportajes y noticias de fuentes confiables para referir situaciones de conflicto derivadas del mismo.

3.52.1 El contexto del control territorial venezolano

Justificado el caso, se procedió a contextualizar el control territorial venezolano durante el período en estudio. Por un lado, se describieron el pensamiento político y el 'proyecto político nacional' que han orientado las decisiones en el país desde 1999 y, por el otro, se refirieron los elementos ideológicos y discursivos que han sustentado dicho proyecto.

Junto a ello, se discutió: el proceso constituyente, los planes de desarrollo económico y social de la nación y las políticas implementadas más relevantes.

Para estructurarla descripción contextual del control territorial venezolano, se subdividió el período de estudio, en tres subperíodos: i) 2001-2007; ii) 2007-2013, y iii) 2013 hasta 2016.

Para cada uno, se trató no sólo lo contemplado en los planes nacionales de desarrollo, sino también las políticas emergentes que permitían apreciar cómo se fue acercando el Estado venezolano a uno de tipo autoritario y cómo se fue agregando e implementado políticas que implicaban un control territorial útil a los intereses dominantes.

3.5.2.2 Caracterización del ordenamiento jurídico que regula los mecanismos de control territorial en Venezuela

Esta labor se inició con la elaboración de un listado de leyes, decretos-ley, reglamentos y resoluciones ministeriales más importantes, según mecanismo de control territorial. Y siendo que la estabilidad jurídica es referente de un proyecto nacional funcional y útil a largo plazo, vale decir, no coyuntural ni atado a los intereses de quien o quienes detentan el poder político, se consideraron instrumentos vigentes, suprimidos y sustituidos, construyendo para ello una línea de tiempo y generando indicadores simples que evidenciaran su dinámica.

El procedimiento se centró en la aplicación de los criterios básicos de la visión hermenéutica del análisis jurídico (De Campos, 1991), también llamada interpretación jurídica: gramatical, sistemático, histórico, teleológico y genético (Sanjines, 2014), mediante una ficha de interpretación diseñada para estandarizar el proceso (anexos 1 y 2)⁷⁶; el cual, vale destacar, se ciñó estrictamente a los preceptos y/o expresiones que eran de especial interés para el control territorial y sus mecanismos, ya sea porque

⁷⁶ Se dispone de dos fichas para la interpretación jurídica, a saber: una, para los instrumentos normativos, si se quiere, originales y, otra, para sus reformas.

significaban facultades o limitaciones para ejercerlo, o porque revestían procedimientos administrativos, definían principios o eran conflictivos entre sí o con otras leyes.

Partiendo del hecho que por interpretación jurídica se entiende el acto de “...saber o conocer cuál es el sentido o significación de una enunciación jurídica...” (Massini, 2005: 416, cursivas en el original) a fin de esclarecer lo que es debido, lo que debe exigirse y lo que es justo, sus implicaciones y alcances (De Campos, ob. cit.), su aplicación en este estudio se orientó a develar elementos de la tríada motivaciones-medios-acciones que sustentan el control territorial en el país.

Mediante la interpretación gramatical se buscó conocer los posibles significados de las expresiones normativas, valorativas e imperativas relacionadas con las categorías de los tres mecanismos del control territorial. Se entendió por expresiones normativas, aquellas que regulan la conducta del agente a partir de los operadores modales deónticos: permitido, obligatorio, prohibido y facultativo (Velázquez, 2005). Por expresiones valorativas, las que denotan las cualidades que se predicen, sobre la base de vocablos como ‘útil’, ‘bueno’, ‘malo’, ‘justo’ o ‘injusto’, y por expresiones imperativas, las que son empleadas comúnmente para mandar o dar órdenes, sin la intención de regular la conducta y sí, de hacer cumplir el mandato (Torres, 1986).

La interpretación sistemática, por su parte, se destinó a dilucidar el sentido de cada norma jurídica respecto a las demás normas del sistema. Comprendió el análisis del contexto, del sistema material y del contexto jerárquico. El primero, implicó la ubicación del precepto de interés dentro de la estructura de la norma; el segundo, la identificación de la visión normativa de la institución a la que la norma pertenece y, el tercero, la ubicación de la norma dentro del sistema jerárquico del ordenamiento jurídico (De Campos, ob. cit.).

Respecto a la interpretación histórica, el énfasis estuvo en la identificación del significado general que ha tenido la materia desde el inicio de su regulación, mientras

que la interpretación genética tuvo como propósito conocer las causas que motivaron el surgimiento de la ley.

Finalmente, la interpretación teleológica se orientó a identificar el sistema de valores a los que cada norma jurídica respondía y su relación con aquellos establecidos en la Constitución venezolana. Como señala Anchondo (2012), con esta interpretación se buscó conocer los fines perceptibles de la norma: un bien jurídico, justicia, igualdad, equidad, seguridad jurídica.

El proceso que orientó la interpretación jurídica se presenta en la figura 3.5.



Fuente: elaboración propia

Figura 3.5: Proceso de interpretación jurídica

Lo relevante de esta subfase es que condujo a realizar un análisis de fortalezas, debilidades, coherencias y vacíos del ordenamiento jurídico, según mecanismo, para derivar conclusiones de primer nivel sobre la adecuación de sus medios a los principios del Estado social y democrático de Derecho.

3.5.3 Fase comprensiva

La denominación de esta fase responde al interés de denotar el proceso mismo de intelección del ordenamiento jurídico que sustenta el control territorial en Venezuela y sus implicaciones para la dominación política; un proceso que se subdividió en dos etapas: i) ii) evaluación de los instrumentos en cuestión a partir de criterios específicos, y ii) análisis de las sinergias de sus principales disposiciones.

3.5.3.1 Evaluación de los instrumentos jurídicos de control territorial en Venezuela

Considerando que este trabajo de investigación se fundamentó en un desarrollo teórico de tipo normativo del cual derivaron enunciados sobre el control territorial en el marco del Estado social y democrático de Derecho, la evaluación en cuestión se realizó tomando en consideración las características que, según aquellos y la propia Constitución venezolana, debe reunir cada mecanismo de control territorial.

Su desarrollo implicó la formulación de unos criterios de evaluación comunes a los tres mecanismos, pero también de unos específicos ajustados a la naturaleza de cada uno. Su valoración se hizo mediante un sistema binario en el que 1 significaba su cumplimiento y 0 su incumplimiento, de cual derivó una totalización tanto por instrumento como por criterio. De esta manera, se obtuvo resultados transversales (por criterio) como longitudinales (por instrumento jurídico) y se procedió a su representación gráfica.

Además de permitir conocer cuánto se aproximaba, de manera general, el ordenamiento jurídico del control territorial a su 'deber ser' en el marco del Estado social y democrático de Derecho y a la propia Constitución del país, la evaluación condujo a detectar los puntos más débiles de sistema en el ámbito de cada mecanismo y reconocer su paso del ámbito de lo legítimo al de lo autoritario. Una labor de gran importancia para la preparación de conclusiones de segundo nivel.

3.5.3.2 Análisis de sinergias entre los medios de control territorial

Hecha la evaluación de los instrumentos jurídicos correspondientes a cada mecanismo de control territorial, se procedió a interpretar-comprender la interacción de éstos bajo el supuesto de que la combinación de los medios dispuestos para cada uno, podía ejercer un efecto multiplicador —dominación múltiple y reforzada por transitividad— en la capacidad de intervención coactiva del Estado en materia de lo que se puede hacer en y mediante el territorio.

Se destinó a detectar dos condiciones cruciales en el estudio del fenómeno, a saber: cuáles medios y acciones interactúan en el seno de cada mecanismo (autorrefuerzo intra-mecanismo) y cuáles medios y acciones permiten la interacción entre los mecanismos (autorrefuerzo inter-mecanismos).

Con su aplicación se dilucidó el abanico de acciones de control territorial que permite el arreglo normativo constitucional venezolano y las condiciones sobre las cuales se sustenta.

3.5.4 Fase explicativa

Comprendidas las bases del control territorial venezolano, tanto desde la perspectiva de la Constitución nacional como de los instrumentos normativos de desarrollo, se procedió a explicar las condiciones que, en la práctica, hacen de éste un recurso de dominación política, además, útil a fines autoritarios.

Como para esta fase se disponía de información sobre: i) objetivos centrales de la política nacional imperante en Venezuela entre 1999-2016; ii) sistema prescriptivo constitucional de cada mecanismo de control territorial; iii) ordenamiento jurídico de desarrollo (características y evaluación), y iii) sinergias entre los medios que dispone cada mecanismo y entre los mecanismos, se procedió a realizar, por un lado, un encadenamiento de las motivaciones y de los medios contenidos en la Carta Fundamental a fin de explicar cómo debe operar el control territorial en el país, mientras

que por el otro, un análisis de las motivaciones, los medios y las acciones que realmente están detrás de su ejercicio, con el propósito de explicar por qué es útil a la dominación política de tipo autoritaria.

A partir de los resultados obtenidos se generaron conclusiones de tercer nivel, se revisaron y ajustaron los enunciados teóricos, se diseñó la propuesta de modelo normativo del control territorial como recurso de dominación política bajo los principios del Estado social y democrático de Derecho, y se caracterizó su praxis cuando se destina a fines autoritarios.

www.bdigital.ula.ve

C.C.Reconocimiento



www.bdigital.ula.ve

VENEZUELA COMO CASO DE ESTUDIO, 1999-2016:
JUSTIFICACIÓN Y DEVENIR POLÍTICO
CAPÍTULO IV



C.C.Reconocimiento

www.bdigital.ula.ve

C.C.Reconocimiento

4.1 VENEZUELA COMO CASO DE ESTUDIO, 1999-2016: JUSTIFICACIÓN Y DEVENIR POLÍTICO

Para evidenciar que los dos productos de esta investigación: la propuesta de 'deber ser' del control territorial y la caracterización de su praxis en el seno del Estado Autoritario, tienen un correlato en la realidad, se acude a un caso de estudio, como dice Máiz (ob. cit.), 'iluminador', porque permite mostrar las dos caras del fenómeno.

En este particular ese caso iluminador es Venezuela durante el período 1999-2016. Las razones: i) el control territorial tiene como base una Constitución aprobada mediante *referéndum* popular y, como tal, debe tomarse por legítima; ii) el lapso de tiempo se inicia con la aprobación de esa nueva Constitución y se cierra con el primer año de una Asamblea Nacional de mayoría opositora al partido del gobierno, y iii) corresponde con un momento de la historia nacional marcado por conflictos y luchas vinculadas con la política nacional de control territorial. En consecuencia, su estudio permite abordar el fenómeno desde su forma legítima y comprender su transformación progresiva en recurso útil a objetivos autoritarios.

4.1.1 VENEZUELA ¿UN ESTADO DE DERECHO O UN ESTADO AUTORITARIO?

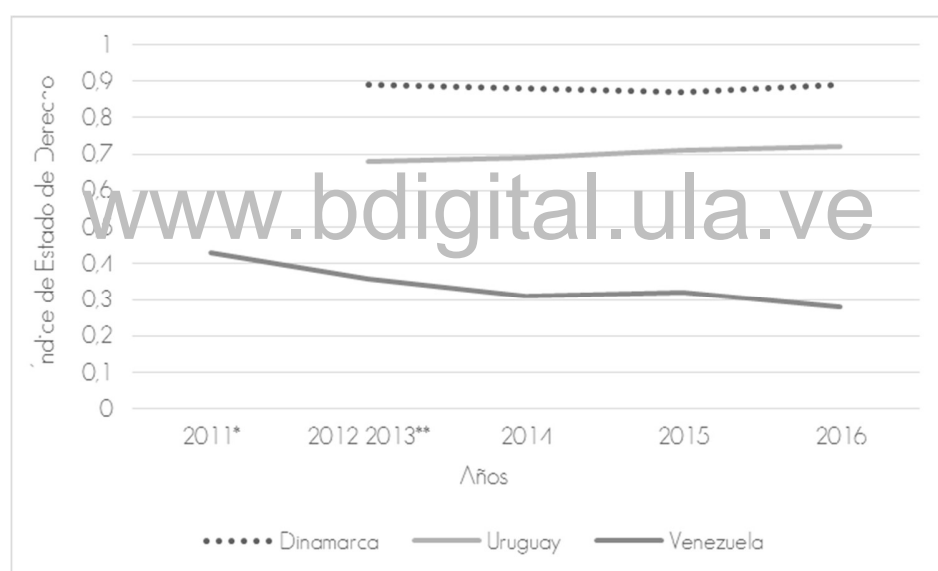
A raíz de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) de 1999, Venezuela se declara un Estado social y democrático de Derecho y de Justicia garante de la libertad, la paz, la solidaridad, el bien común, la integridad territorial, la convivencia y el imperio de la ley (Preámbulo).

Al margen de esta declaración, organizaciones nacionales e internacionales han recopilado información y publicado indicadores que dan cuenta de un Estado diferente al dispuesto constitucionalmente.

El Índice del Estado de Derecho (IED) es un reconocido indicador diseñado e implementado desde 2011 por la organización Word Justice Project. Se destina a medir, si se quiere, la 'fortaleza' del Estado de Derecho a escala mundial a través de

nueve factores: i) limitaciones a los poderes de gobierno; ii) ausencia de corrupción; iii) gobierno abierto; iv) derechos fundamentales; v) orden y seguridad; vi) ejecuciones regulatorias; vii) justicia civil; viii) justicia criminal, y ix) justicia informal (Word Justice Project, 2016), y si bien su medición inicial, en 2011, tuvo una cobertura de 66 países, en la actualidad se aplica a 113.

Su escala de medición va de 0 a 1⁷⁷ y se sustenta en encuestas directas aplicadas a personas que viven en los países objeto de estudio y a expertos jurídicos nacionales. La figura 4.1, refleja la evolución de tres países: Dinamarca, en tanto que país con la mayor puntuación durante la serie histórica; Uruguay como país latinoamericano con la mayor puntuación dentro de la región durante todo el período de medición y Venezuela.



*En el informe de 2011 no se incluyó ni a Dinamarca ni a Uruguay. El cálculo del índice es propio, pues el informe no presenta valores finales para el mismo.

**Cálculos propios de valores finales del índice, en razón a que el informe correspondiente sólo ofrece valores por factor.

Fuente: elaboración propia a partir de datos suministrados por Word Justice Project (2011, 2012-2013, 2014, 2015, 2016).

Figura 4.1: Índice del Estado de Derecho en Dinamarca, Uruguay y Venezuela, 2011-2016

⁷⁷ Siendo 0 para un Estado de Derecho ausente y 1 para un Estado de Derecho consolidado.

Según los sucesivos informes de Word Justice Project, Venezuela⁷⁸ constituye el país que sistemáticamente ha ocupado los últimos lugares de la clasificación mundial desde el inicio de la medición, y pasó a cerrar la lista a partir de 2014, tanto a escala regional como mundial, obteniendo en 201 0,32 puntos. Su mayor fortaleza radica en el subfactor 'conflicto civil efectivamente limitado', mientras que su mayor debilidad subyace en el subfactor 'sistema penal libre de la influencia inadecuada por parte del gobierno'.

Por su parte, el denominado Índice de Desarrollo Democrático (IDD), diseñado por Konrad-Adenauer-Stiftung y Polilat, es calculado desde 2002 para 18 países de América Latina y el Caribe y, a juicio propio, congrega las características del Estado social y democrático de Derecho discutidas aquí.

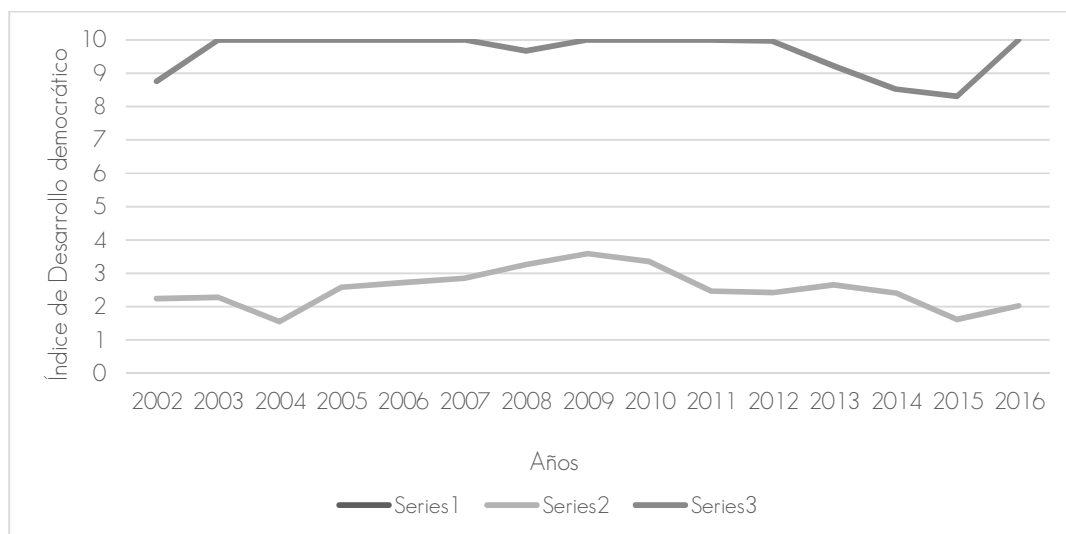
Este indicador, de tipo compuesto multidimensional, está sustentado en 19 indicadores simples organizados en cuatro componentes, los cuales se valoran entre 0 y 10 puntos⁷⁹. Los mismos son: i) democracia de los ciudadanos; ii) democracia de las instituciones; iii) democracia social y humana, y iv) democracia económica.

Lideran desde el inicio de su medición tres países con un 'desarrollo democrático alto': Uruguay, Chile y Costa Rica, mientras que, los que se han mantenido en la categoría de 'desarrollo democrático mínimo' son Honduras, Nicaragua, Venezuela y Guatemala.

De acuerdo con este indicador, en el año 2016 Venezuela ocupó el antepenúltimo lugar de la clasificación (16to puesto) con un valor de 2,003 puntos. Alcanzó su máximo puntaje en 2009 cuando obtuvo 3,591 puntos, tal y como se muestra en la figura 4.2, y únicamente ha podido clasificar en la categoría 'desarrollo democrático bajo' en cuatro oportunidades (2008, 2009, 2010 y 2013), a diferencia de Chile que se ha mantenido el primer lugar de la clasificación durante todo el lapso en estudio.

⁷⁸ Encuestas aplicadas en Caracas, Barquisimeto y Maracaibo.

⁷⁹ Siendo 0 para un desarrollo democrático mínimo y 10 para un desarrollo democrático alto.



Fuente: elaborado a partir de datos suministrados por Konrad-Adenauer-Stiftung y Polilat (2016)

Figura 4.2: Índice de Desarrollo Democrático de Venezuela y Chile, 2002-2016

En la región de Países Andinos, Venezuela es el único dentro de la categoría de 'desarrollo democrático mínimo'. Su peor desempeño ha sido en materia de democracia de las instituciones, seguida de la democracia judicial y la democracia económica, lo cual ha impedido que los avances en el ámbito de la democracia social sean determinantes en los valores finales.

Lo anterior tiene razones muy específicas documentadas, p. ej., por la organización Human Rights Watch en su publicación *Concentración y abuso de poder en la Venezuela de Chávez* (2012), cuyo antecedente más cercano es su reporte de 2008 intitulado *Una década de Chávez*, el cual fue presentado en la ciudad de Caracas el mismo año y le valió a los representantes de la organización, la expulsión del país por instrucción del Presidente de la República Hugo Chávez.

En la publicación de 2012, que compendia datos desde 2004, la organización en cuestión reporta un conjunto de problemas políticos que son persistentes y denotan el debilitamiento del Estado de Derecho y el desarrollo democrático deficiente de Venezuela: i) cooptación del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) por miembros confesos

del partido de gobierno y con declaración pública de obediencia al 'líder'; ii) rechazo de las sentencias vinculantes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; iii) ampliación de facultades para censurar y castigar críticos; iv) denuncias penales contra defensores de derechos humanos, y v) ampliación de facultades para sancionar a los defensores de derechos humanos en el país.

4.1.1.1 Sobre la separación de poderes

Lo anterior encuentra su principal sustento en la débil separación de poderes. Al respecto existen numerosas evidencias, pero son altamente demostrativas tres: i) la creación del 'Gabinete del Motor Habilitante' de 2007; ii) la conferencia de la Presidenta del TSJ, Luisa Estela de Morales, divulgada por el canal televisivo 'Vive Televisión', el 1 de julio de 2011, y iii) las sentencias del TSJ que afectan, desde 2016, a la Asamblea Nacional (AN) electa para el período 2016-2021, con una mayoría absoluta opositora al partido de gobierno.

Respecto al 'Gabinete del Motor Habilitante' es de señalar que el mismo fue creado, mediante decreto, por el Presidente Hugo Chávez el 17 de enero de 2007⁸⁰, "...para la coordinación, planificación y activación de los procesos inherentes a la elaboración de los proyectos de decreto con rango y fuerza de ley, derivados de la Ley Habilitante..." (Art. 1), aun cuando la ley en cuestión no había sido sometida, siquiera, a primera discusión en la AN⁸¹. En este caso, bajo la confianza en una asamblea compuesta en su mayoría por diputados de su propio partido, el Presidente sancionó un instrumento jurídico sin fundamentación legal para ello.

Con relación a la conferencia de la Presidenta del TSJ, vale rescatar de ésta la siguiente declaración pública sobre el Presidente Chávez: "...su dirección, su inspiración, su concepción de República es lo que inspira constitucionalmente... nuestras actividades...

⁸⁰ Decreto n° 5.137, G.O n° 38.606 del 17 de enero de 2007.

⁸¹ Esta 'Ley Habilitante' fue aprobada el 1 de febrero de 2007.

Aquí están todas sus instituciones y estamos, pues, sobre todo firmes en el avance de las responsabilidades que nos ha encomendado y las cuales no vamos a defraudar ni ahora ni nunca..." (Human Rights Watch, 2012: 17). Por lo señalado, ni las instituciones, ni sus autoridades y ni los demás funcionarios de los diferentes poderes del Estado, cumplen su misión en atención a la CRBV, sino a los lineamientos dispuestos por el Presidente.

Finalmente, sobre las sentencias del TSJ que afectan a la actual AN (2016-2021), vale referir el registro presentado por el Secretario de Organización de los Estados Americanos (OEA), Luis Almagro, en un informe dirigido al Presidente del Consejo Permanente de dicha organización, Juan José Arcuri, el 30 de mayo del mismo 2017. En éste constan que, para el período diciembre 2015 - mayo 2017, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia (SC/TSJ) tomó 17 decisiones que menoscabaron la autonomía del Poder Legislativo Nacional, aludiendo un desacato a la Sala Electoral del mismo que fue subsanado por la misma asamblea, el 12 de enero de 2016.

Otra evidencia de la débil separación de poderes en Venezuela es la permanente habilitación del Presidente de la República para legislar, ya que de los 204 meses que conforman el período de estudio, 75 transcurrieron bajo la figura de 'Ley Habilitante' (36,76%) lográndose como resultado un total de 291 decretos-ley dictados sin consulta popular. El cuadro 4.1, resume información sobre este caso.

Cuadro 4.1: Leyes habilitantes otorgadas al Presidente de la República para dictar decretos con fuerza de ley, 1999-2016

Años	G.O n°	Lapso (meses)	Número de decretos ley al final del plazo habilitante
1999		6	53
2000-2001	37.076	12	49
2007-2008	38.617	18	59
2010-2012	6.009 Ext.	18	54
2013-2014	6.112 Ext.	12	56
2015	6.178 Ext.	9	20

Fuente: elaboración propia.

El problema de lo anterior radica en que los referidos decretos-ley versan sobre materias que están reservadas a la AN por una única razón: su contenido debe ser discutido, consultado y aprobado mediante procedimiento dispuesto en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), máxime si son de carácter orgánico porque versan, p. ej., sobre derechos humanos u organización y funcionamiento de la Administración Pública Nacional.

La Ley Habilitante, por tratarse de una facultad no ordinaria debe ser razonada según el momento y el lapso del tiempo que comprende. Suele justificarse por la urgencia con la que se requieren los instrumentos normativos específicos —de allí la idoneidad de lapsos de tiempo cortos— y por las materias que involucra. Asimismo y de acuerdo con la CRBV, expertos juristas interpretan que no debe incluir materias que se reservan a la AN—art. 156, núm. 32 y art. 187, núm. 1 de la CRBV— ni leyes de carácter orgánico⁸² (Cuevas, 2007). A pesar de ello, los lapsos de habilitación han sido hasta por 18 meses y generando leyes orgánicas que involucran materias vinculadas con derechos consagrados en la Carta Fundamental, como es el caso de los derechos de propiedad privada y libertad económica, o con la organización y funcionamiento de la Administración Pública Nacional creando órganos superiores no contemplados en la misma.

⁸² En los análisis sobre la constitucionalidad del carácter orgánico de las leyes emitidas por la Asamblea Nacional y por el Presidente de la República, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia ha reiterado que: “...la Sala insiste en que los subtipos de ley orgánica introducidos por la Constitución de 1999, desde el punto de vista sustantivo, llevan implícito un contenido, que es aquel que el Constituyente estimó conveniente regular mediante una ley reforzada, dotada de mayor rigidez que la ordinaria en cuanto regule materias de especial repercusión que han sido reservadas a la ley orgánica, ‘las cuales requieren de mayores niveles de discusión, participación, deliberación y consensos, así como de mayor estabilidad y permanencia en el tiempo’ (vid. Sentencia de esta Sala N° 34 del 26 de enero de 2004).” (Expediente n° 09-1369, del 3 de diciembre de 2009, subrayado en este particular).

4.1.1.2 Sobre los derechos humanos

Respecto a la garantía de derechos humanos es de señalar que cerca de 114 organizaciones civiles, abocadas a estudiar y seguir este componente de la vida política nacional, reportan debilidades importantes en el país.



De los diversos estudios publicados, destaca el documento *Democracia y Derechos Humanos en Venezuela*, preparado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en el 2009, contentivo de un balance durante los años 2003 y 2009.

Del documento en cuestión vale rescatar las siguientes citas:

- “...la Comisión identifica aspectos que restringen el pleno goce de los derechos humanos reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.”;
- “...la CIDH analiza una serie de condiciones que evidencian la falta de una efectiva separación e independencia de los poderes públicos en Venezuela.”;
- “La Comisión también refiere que en Venezuela no se ha garantizado a todas las personas el pleno ejercicio de sus derechos con independencia de su posición frente a las políticas del gobierno.”;
- “...encuentra además que se está utilizando el poder punitivo del Estado para intimidar o sancionar a personas en virtud de su opinión política.”;
- “...en Venezuela no existen las condiciones para que los defensores de derechos humanos y los periodistas ejerzan libremente su labor.”;
- “El informe de la CIDH da cuenta de que en Venezuela se han creado mecanismos para restringir las oportunidades de acceso al poder de los candidatos disidentes del gobierno.”;
- “...la Comisión nota en su informe cómo el Estado ha adelantado acciones para limitar algunas de las competencias de autoridades electas por voto popular con el fin de reducir el alcance de las funciones públicas de miembros de la oposición.”, y

— “La CIDH también identifica en el presente informe una preocupante tendencia a castigar, intimidar y agredir a personas a manera de represalia por haber hecho público su disenso con las políticas oficiales.” (CIDH, 2009: vii-viii).

4.1.1.3 Sobre la militarización del aparato estatal



Para finalizar, vale referir como otra evidencia de debilitamiento del Estado de Derecho y de desarrollo democrático deficiente en Venezuela, la tendencia a la militarización del gobierno a diferentes escalas.

En *Pretorianismo, intolerancia y barbarie* (2012), Yepes expone las razones por las cuales se puede calificar a la gobernación actual venezolana como ‘pretoriana’, pues si bien es cierto que la historia política del país está vinculada con numerosos caudillos y muestra una importante trayectoria militarista —especialmente en el siglo XIX, principios del siglo XX y mediados del mismo—, no lo es menos que “Desde 1999 el sector militar adquiere un carácter públicamente proclamarlo con personal activo y en condición de retiro, ocupando, en números sin precedentes, cargos públicos.” (Irwin y Micett, 2008).

Es por lo anterior que Yepes afirma: “El sector castrense *pasó de un nivel de influencia política superior a conformar una realidad pretoriana, de corte autoritaria...*” (ob. cit.: 65, cursivas en el original). La evidencia: en el año 2004, oficiales activos o retirados tuvieron bajo su mando 31,8% de los 22 ministerios en funcionamiento, proporción que, en 2015, pasó a 32,1% incorporando, adicionalmente, las carteras de mayor relevancia como es el caso de Relaciones Interiores, Justicia y Paz (Von Bergen, 25 de octubre del 2015).

4.1.2 DE LA RELACIÓN ESTADO VENEZOLANO Y CONTROL TERRITORIAL

La selección de Venezuela durante el período 1999-2016 como caso de estudio, no sólo obedeció a su condición de Estado Autoritario, sino también a relaciones evidentes entre esa condición y la intervención del mismo en las relaciones trabajo-territorio, propiedad-privada territorio, libertad económica-territorio y poder político-territorio.

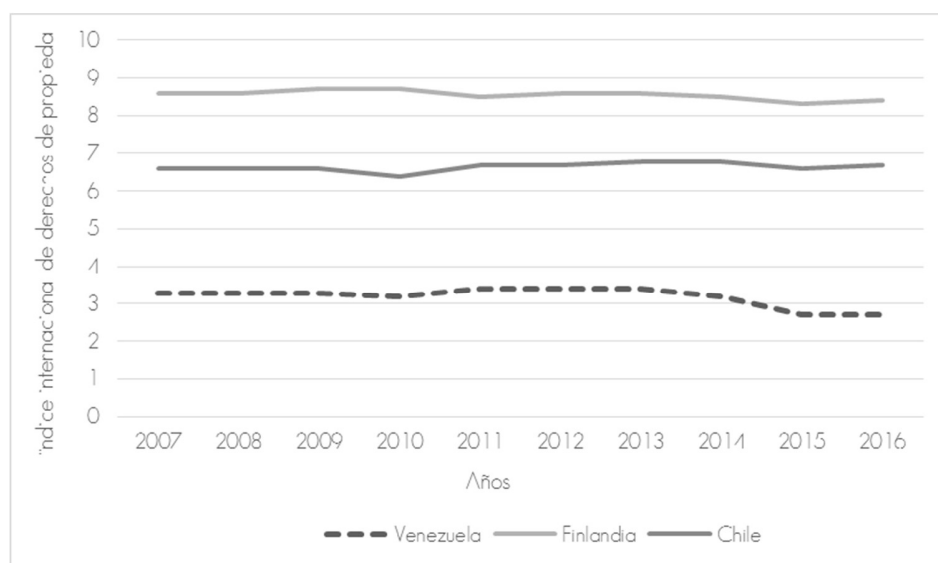
4.1.2.1 Sobre la propiedad privada, el dominio y la libertad económica

En materia de estos derechos, son evidencia de las deficiencias del Estado venezolano dos indicadores internacionales: el Índice Internacional de Derechos de Propiedad y el Índice de Libertad Económica.

Según el Índice Internacional de Derechos de Propiedad (IPRI), diseñado y calculado por Property Rights Alliance desde 2007, Venezuela es uno de los países de mundo que ofrece menor protección a la propiedad privada. De hecho, en su informe 2016, el indicador revela que Venezuela ocupó el último lugar de los 128 países estudiados a escala mundial, con un valor de 2,7 puntos⁸³, mientras que Finlandia lideró la lista mundial con 8,4 puntos y Chile encabezó la correspondiente a la región Latinoamericana con 6,7 puntos

Se calcula sobre la base de tres componentes: i) entorno legal y político; ii) derechos de propiedad física, y iii) derechos de propiedad intelectual. La figura 4.3 muestra su evolución durante el período 2007-2016, tanto para Venezuela como para Finlandia y Chile.

⁸³ Se mide entre un rango de 0 a 10, siendo que 0 refleja inexistencia de protección a la propiedad y 10, la mejor protección.



Fuente: elaboración propia a partir de datos aportados por Property Rights Alliance (2016)

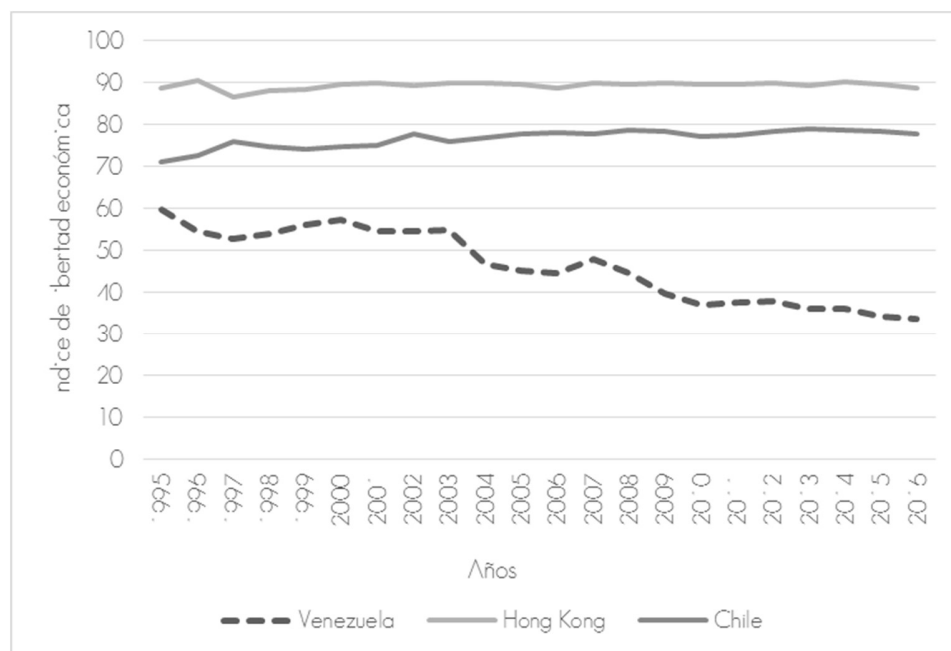
Figura 4.3: Índice Internacional de Derechos de Propiedad de Venezuela, Chile y Finlandia, 2007-2016

Los resultados anteriores son reafirmados por otro indicador: el Índice de Libertad Económica (ILE), el cual fue diseñado por la Heritage Foundation en 1995, con base en cuatro dimensiones⁸⁴, y es calculado actualmente para 186 países.

De acuerdo con la serie histórica del indicador, lidera el ranking Hong Kong y cierra el listando Corea del Norte. Venezuela, que inicia la medición dentro de la categoría 'economía moderadamente controlada', pasó en 2004 a integrar el grupo de países catalogados como 'economía reprimida'⁸⁵, tal y como se aprecia en la figura 4.4 en la que, además, se representa el comportamiento de Chile, en tanto que país con más libertad económica en América Latina y el Caribe.

⁸⁴ Estado de Derecho, tamaño del gobierno, eficacia reguladora y apertura a los mercados

⁸⁵ Ocupó el lugar número 176 –trans-antepenúltimo lugar de la lista, antes de Cuba y Corea del Norte, con un valor de 33,7 puntos.



Fuente: elaboración propia a partir de datos aportados por Miller, Terry y Anthony Kim. (2016)

Figura 4.4: Índice de Libertad Económica de Venezuela, Hong Kong y Chile, 1995-2016

Así, adicional al hecho de que en Venezuela el Estado de Derecho está prácticamente ausente y que su desarrollo democrático es mínimo, está la cuestión de que la economía es reprimida y la protección de la propiedad privada es inexistente.

4.1.2.2 Sobre la gestión del territorio

Si bien la ordenación del territorio, desde su implementación como política pública en 1983, ha sido una materia sensible, en la Venezuela que aquí se estudia, la misma se revela como un asunto problemático a los intereses del Ejecutivo Nacional

¿En qué se sustenta tal afirmación? En el hecho de que importantes proyectos públicos se han realizado contraviniendo la las leyes orgánicas vigentes y los planes correspondientes.

Ejemplos de lo anterior: la construcción de ciudades socialistas y de desarrollos habitacionales de interés social, en zonas clasificadas por los planes de ordenamiento

como de uso industrial, no aptas para uso residencial o de protección ambiental (Salas-Bourgoin, 2011), y la afectación de una superficie de 111.843,70 km² (12,2% del territorio nacional) mediante la declaración de la Zona de Desarrollo Estratégico Nacional “Arco Minero del Orinoco”, con el propósito de desarrollar un mega proyecto de exploración y explotación de oro, bauxita, cobre, coltán, hierro y diamantes, aun cuando el área incluye 2 reservas forestales, 3 áreas boscosas bajo protección y 7 territorios indígenas (Provea, LabPaz y GTAI-ULA, 2016).

A lo anterior se suma un caso por demás extraordinario: la creación de las denominadas Zonas de Paz, puestas en marcha en el año 2013 por el ‘Movimiento por la Vida y la Paz’, adscrito al Ministerio del Poder Popular de Relaciones Interiores, Justicia y Paz, a fin de establecer un acuerdo con las bandas criminales que operan a lo interno de cada una.

¿Por qué estas zonas son extraordinarias? Porque son la representación más clara de un Estado cediendo su territorialidad a grupos civiles armados. Son áreas delimitadas y controladas por bandas al margen de la ley, en las que los cuerpos de seguridad pública no pueden ingresar para cumplir sus funciones de prevención y control del delito; donde la circulación de personas, bienes, armas y estupefacientes, es controlada por las mismas mediante acuerdos internos (Rísquez, 2015).

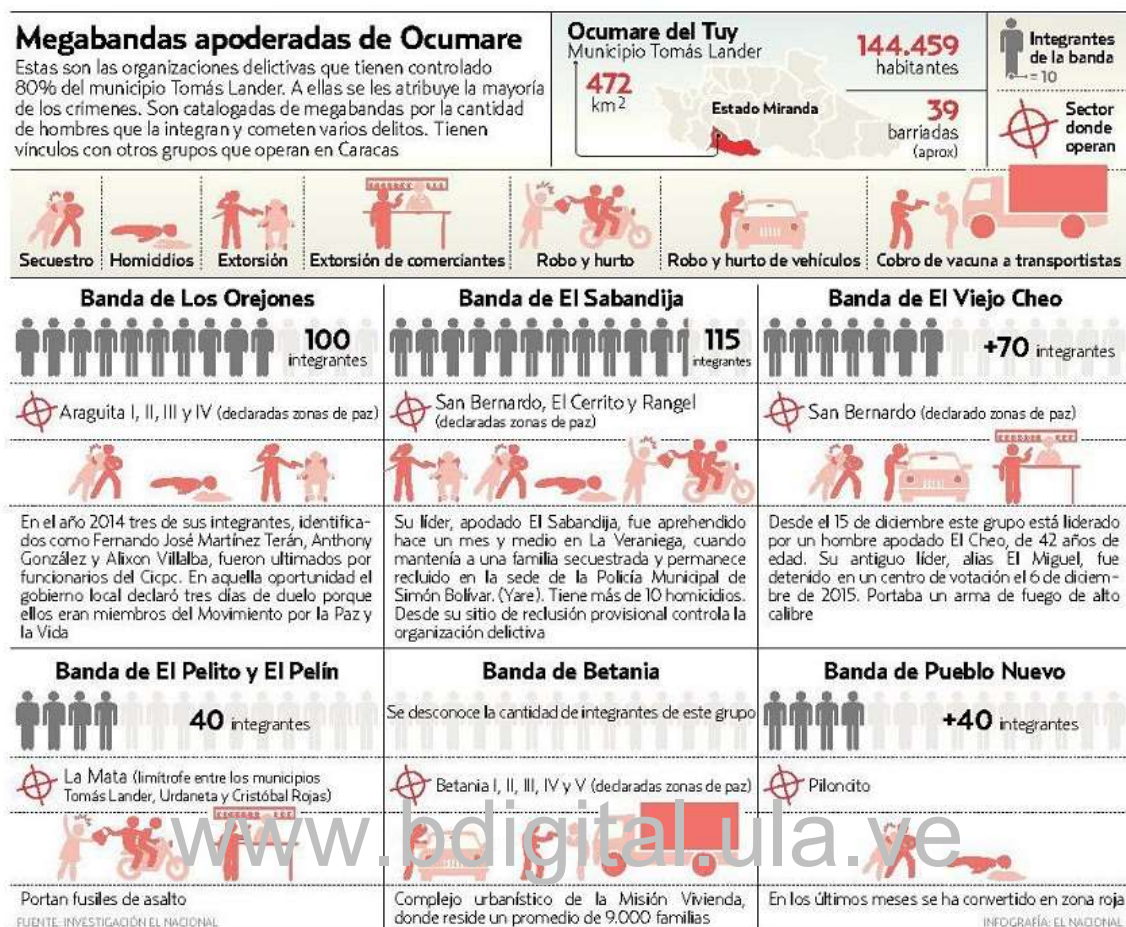
Según un reportaje realizado por Vanessa Moreno en 2016, de estas zonas han derivado, al menos en la ciudad de Caracas, los llamados ‘corredores de la muerte’ que constituyen caminos y callejones que sirven a los delincuentes, para movilizarse entre 4 barriadas declaradas Zonas de Paz: La Cota 905, El Cementerio, El Valle y La Vega, tal y como se muestra en la figura 4.5.



Fuente: Moreno, 2016.

Figura 4.5: Corredores de la muerte producto de las 'Zonas de Paz'

Los resultados de esta estrategia de lucha contra la delincuencia saltan a la vista: desplazamientos de población, incremento de la criminalidad (homicidios, narcotráfico, tráfico de armas, extorsión, apropiación de viviendas y secuestro) y declive de las actividades económicas existentes (Pardo, 2015). La figura 4.6 muestra parte de los resultados de esta política territorial con fines de seguridad ciudadana, para el caso del sector Ocumare de Tuy, Municipio Lander, del Estado Miranda.



Fuente: El Nacional, 3 de mayo de 2016

Figura 4.6: Resultados de la delincuencia en las zonas de paz de Ocumare del Tuy, Estado Miranda, 3 de mayo de 2016

Con base en lo anterior, la debilidad del Estado de Derecho en materia de control territorial no sólo se manifiesta vía garantía de los derechos de propiedad privada y libertad económica, sino también mediante la gestión del territorio y algo más significativo aún: la cesión de porciones del territorio nacional al control de grupos delictivos.

4.1.2.3 Sobre la distribución territorial del poder político

Tal y como lo establece la CRBV, Venezuela es un Estado federal descentralizado (Art. 4) y el gobierno de las entidades políticas que componen la República, es ejercido por

autoridades electas de forma directa y secreta, a saber: gobernadores (art. 160) y alcaldes (art. 174), que ejercen sus funciones de forma autónoma (artículos 159 y 168) y cumpliendo “...los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad.” (Art. 4).

Amén de lo anterior, los períodos presidenciales comprendidos entre 1999 y 2016 se han caracterizado por intentar intervenir en esa autonomía, mediante diversos mecanismos que inciden directamente en la distribución territorial del poder político. No en vano la publicación *En Defensa de la Descentralización* señala: “En los últimos años, la perspectiva de fortalecer el poder de decisión de gobiernos regionales y locales ha ido perdiendo terreno.” (2009, 117), y Rachadell sostiene: “Con el transcurso del tiempo ha quedado evidenciado que no existe realmente la decisión de descentralizar el país, sino todo lo contrario, y ello se muestra de muchas maneras: desde la omisión en la aprobación de leyes..., hasta la expresión del pensamiento verdadero del Presidente Chávez con respecto a la descentralización...” (2007: 33).

Múltiples medidas se han dispuesto acrecentar el poder central, pero todas confluyen en una misma estrategia: minimizar los ‘intermedios’ y maximizar los polos (Ejecutivo Nacional u organizaciones sociales adeptas al partido de gobierno). No en balde algunos expertos caracterizan este período de estudio, como el de ‘agigantamiento de la Administración Pública Nacional’.

Dado lo anterior, se sostiene que, por ser Venezuela un Estado Autoritario y por evidenciar el uso de los mecanismos de control territorial con fines autoritarios, la misma constituye un caso útil para demostrar las tesis sostenidas en esta investigación.

4.2 CONTEXTO POLÍTICO DEL CONTROL TERRITORIAL VENEZOLANO, 1999-2016

En el estudio del control territorial el contexto político constituye un factor fundamental, pues es éste el que, en buena medida, aportará los elementos base de las motivaciones que impulsan su ejercicio y el que permitirá comprender los medios y las acciones que va adoptando con el paso del tiempo.

Si de aspectos definitorios se trata se puede afirmar que, para el período 1999-2016, los mismos radican en la estatización de la sociedad venezolana, en otras palabras, en la presencia del Estado en el devenir cotidiano de los nacionales ¿Cómo? A través de la 'captura' de prácticamente todos los ámbitos de la vida social por parte del Ejecutivo Nacional.

Las razones de lo anterior radican en que: i) los deberes, derechos y actividades se ejercen fundamentalmente con la mediación de un registro ordenado por aquel; ii) los bienes y servicios de primera necesidad generados por empresas estatales o mixtas, traen consigo la imagen de la 'revolución' o del Presidente de la República; iii) los medios de comunicación escritos, radiales y televisivos, son en su mayoría estatales y ensalzan la figura del primer mandatario nacional y de sus políticas; iv) diariamente el Presidente de la República realiza cadenas nacionales de radio y televisión, y v) el paisaje urbano y rural se encuentra saturado de imágenes alusivas al Presidente, a su gobierno y a la revolución. Lo llamativo de esta situación: su logro se fundamenta en la implementación de varias estrategias en las que el territorio es un intermediario.

Dado el amplio abanico de aspectos políticos a considerar, a continuación se describen los factores que se estiman esenciales para comprender los fundamentos del control territorial en Venezuela entre 1999 y 2016, a saber: los prolegómenos y las ideas políticas de partida, la base discursiva y sus giros, la reforma constitucional de 1999 y

las políticas más conspicuas de tres subperíodos: 2001 -2007; 2007-2013, y 2013-2016.

4.2.1 PROLEGÓMENOS E IDEAS POLÍTICAS DE BASE

208 La referencia inmediata de los prolegómenos políticos de la Venezuela que se aproxima al siglo XXI, es el documento *Agenda alternativa bolivariana* de Hugo Chávez (1996) publicado posteriormente bajo el nombre *Libro Rojo*, y ello porque de éste derivaron documentos estratégicos durante el período 1999-2001: i) Programa Económico de Transición, 1999-2001; ii) Programa Económico, 2000, y iii) Programa de Gobierno 'La propuesta de Hugo Chávez para continuar la Revolución' (2000).

Las ideas clave de esos programas giraron en torno al nacionalismo extremo, la culminación del proceso independentista, la refundación de la República, la creación de una sociedad y un hombre nuevos, y la lucha a favor de la población más desposeída y en contra de la 'oligarquía nacional'. La agrupación que los enarboló: el denominado 'Movimiento Bolivariano Revolucionario 200' (MBR-200); una organización de origen castrense y clandestina que surgió en los cuarteles venezolanos con participación de oficiales de bajo y medio rango, el 24 de julio de 1983, con motivo del ducentésimo año del natalicio de Simón Bolívar, y que alcanzó protagonismo en la vida política nacional el 4 de febrero de 1992⁸⁶, cuando llevó a cabo un golpe de Estado contra el Presidente Carlos Andrés Pérez "...alegando que el gobierno venezolano había devenido en una tiranía violatoria de todos los objetivos programáticos expuestos y desarrollados en la constitución nacional." (López, 1996: 145).

Según López (*ídem.*), el MBR-200 liderado por el Teniente Coronel Hugo Chávez, fue concebido como una organización cívico-militar cuyo pensamiento reposaba en el denominado *Árbol de las tres raíces* publicado luego con el nombre *Libro Azul*. En palabras del propio Teniente Coronel Chávez: "Aquellos que estábamos construyendo

⁸⁶ Para los representantes del MBR y, en especial, para Hugo Chávez, el Golpe de Estado representó y así lo hicieron sentir a la población, un antes y un después en la historia venezolana.

el Movimiento Bolivariano que condujo a la rebelión militar del 4 de febrero, entonces diseñábamos, buscábamos ideas. Fue cuando surgió el árbol de las tres raíces, producto de muchas discusiones, de años de discusiones.” (2001, En Chávez, 2013: 31).

De acuerdo con su propio autor, el *Árbol de las tres raíces* correspondía al: i) proyecto de Simón Rodríguez, el maestro; ii) pensamiento de Simón Bolívar, el Líder, y iii) pensamiento de Ezequiel Zamora, el General del Pueblo Soberano (*Ídem.*). De allí su denominación ‘Sistema EBR’ (Ezequiel, Bolívar, Rodríguez).

De Rodríguez, tomó la idea de ‘inventar o errar’, en otras palabras, la necesidad de diseñar un sistema político-institucional y un modelo de sociedad propios. De Bolívar, quien comulgaba con lo anterior, la importancia de alejarse de extremos ideológicos y buscar el equilibrio de las ideas y, de Zamora, el discurso reivindicativo y democrático (López, ob. cit.). Su fin: “...alcanzar un nuevo modelo de sociedad (participativa, protagónica y solidaria).” (Chávez, 2013).

Ideológicamente hablando, el grupo que conformaba el MBV-200 no era homogéneo. Según Izarra (2004), el mismo estaba compuesto por personas de la corriente revolucionaria marxista, del sector militar del 4 de febrero (4f), de derecha, de izquierda y de lo que él denominó ‘seguidores del espíritu del 4f’. Dentro de ese amplio espectro, según el autor en cuestión, Hugo Chávez correspondía a la corriente centroizquierda.

Para López (ob. cit.), el MBR-200 mostraba como principal limitación su particular concepción histórica de la Venezuela del siglo XX pues, para sus miembros, aquella era la misma que transitó el siglo XIX porque no experimentó ni cambios sociales, ni económicos, ni políticos ni culturales beneficiosos a la población. Por tal motivo, lo único viable era la revolución, es decir, comenzar desde cero. Aunado a lo anterior, la autora señala que, aun cuando el MBR-200 declaró su carácter democrático, no esgrimió ni acompañó bandera alguna en pro de la democracia política venezolana, salvo la

exigencia, entre 1994 y 1996, de una constituyente “...distinta y sin afinidades con la propuesta por otros grupos.” (*Ídem.*: 151).

De acuerdo con la *Agenda alternativa bolivariana*, la Venezuela del siglo XX estuvo sumida en un modelo “...que ha venido cambiando de ropaje y de nombres a lo largo de todo este tiempo, pero siempre se ha basado en la imposición, en la dominación, en la explotación, en el exterminio.” (Chávez, 2014: 17). Como continúa su autor: “Realmente, podría madurar algo que está verde; pero, una vez podrido, como lo está este sistema político, sólo le resta su final desintegración.” (*Ibidem.*: 21). Por ello: “Los bolivarianos, los revolucionarios, los patriotas, los nacionalistas nos negamos a aceptar y, mucho más, a seguir tales postulados.” (*Ibidem.*: 22)

Mediante un discurso cargado de términos militares (ataque, frente, enemigo, ofensiva, arma, contraofensiva, táctica, batalla), el referido documento proponía, por un lado, luchar contra el neoliberalismo y el consecuente ‘yugo imperialista’ al que conducía, y por otro, atacar dos problemas nacionales medulares: la pobreza y la desnacionalización; el primero, a través de la elevación, en el corto y mediano plazo, del nivel y la calidad de vida del venezolano tanto en lo físico, social, cultural como en lo político; el segundo, a través de la reivindicación de la independencia nacional y la defensa de la soberanía nacional.

En materia de Estado, la propuesta se centró en contrarrestar la política neoliberal de ‘reducir su tamaño’ a través de su reestructuración y transformación a fin de hacerlo “...realmente democrático, popular y con una gran capacidad para conducir, junto con la sociedad de la cual debe ser expresión, el nuevo destino de la nación.” (*Ídem.*: 32). Lo anterior también pasaba por contrarrestar los efectos ‘perniciosos’ de la descentralización en la fortaleza del Estado ya que, a juicio de Hugo Chávez, la misma fue una estrategia del ‘imperialismo’ para dividir internamente al país.

Con relación a la propiedad y a la gestión del aparato productivo, se planteó un modelo 'humanista y autogestionario' destinado a minimizar el uso improductivo del excedente y maximizar los niveles de acumulación, por medio de la creación y el fortalecimiento de empresas estatales, mixtas y privadas.

Respecto a la dinamización de la producción, el punto focal se colocó en el desarrollo endógeno —desde adentro y por dentro—, y en su consecución, vía red de unidades de producción constituidas por empresas familiares, microempresas, cooperativas y las llamadas 'industrias industrializantes'.

Para su candidatura presidencial de 1998, Hugo Chávez presentó el programa electoral '*Una revolución democrática: la propuesta democrática de Hugo Chávez para transformar Venezuela*', en la cual mantuvo el criterio de carácter mixto de la economía. No cuestionó al capitalismo como sistema, pero sí reiteró la búsqueda de un modelo económico 'humanista, autogestionario y competitivo', e hizo hincapié en la necesidad de un proceso constituyente para lograr una democracia participativa (Lander y Navarrete, 2009).

4.2.2 BASES DISCURSIVA Y SUS GIROS

El discurso político que acompañó las propuestas anteriores, en particular, el de Hugo Chávez como principal actor del MBR-200⁸⁷ y, posteriormente, del partido Movimiento Quinta República (MVR)⁸⁸, originalmente se caracterizó por ser: i) de sustrato político-ideológico paternalista, "...del cual deriva tanto su autoritarismo como el presidencialismo de su propuesta." (Puyosa, 1998: 76); ii) de filiación bolivariana que reforzaba ese paternalismo; iii) de identificación con un héroe latinoamericano (Fidel Casto, Allende, Perón y Gaitán); iv) mesiánico, "...enraizado en ideas moralistas, cuasireligiosas [que entrega como promesa]... el evangelio chavista que saneará al país y salvará a los

⁸⁷ Éste movimiento devino, en 1997, en el partido político MVR creado con fines electorales para los comicios presidenciales de 1998, con el propósito de postular a Chávez como candidato.

⁸⁸ Este partido fue sustituido en 2008 por el Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV).

venezolanos." (*Ibídem.*: 77); v) dicotómico entre la vida y la muerte, pues el proyecto propuesto representaba la vida, el futuro, mientras que la democracia imperante constituía el pasado, la muerte, la corrupción; vi) carente de manifestaciones explícitas de violencia y de exacerbación del odio social, así como de fomento a la lucha de clases; viii) coherentemente débil en cuanto a su propuesta de 'tercera vía económica'; viii) neutral: "...ni marxismo, ni fascismo, ni democristianismo, ni neoliberalismo." (*Ídem.*), y ix) voluntarista.

Estudios posteriores al de Puyosa evidencian un primer giro discursivo en Chávez, particularmente después de su toma de posesión como Presidente de la República el 2 de febrero de 1999. Para Romero (2005), su discurso, que era uno del antipoder, se transformó a partir del año en cuestión, en hegemónico y del poder unipersonal en el que la palabra del 'líder' es la "...última decisión del adepto bolivariano." (*Ídem.*: 336).

Centrado en la promoción de su proyecto político como el 'único posible' y en la de sus seguidores como los nuevos 'padres fundadores', el discurso político del Presidente Chávez pretendió hacer de la acción militar del 4f, una equiparable en cuanto a trascendencia, logros y compromisos, con la gesta independentista lo cual, de acuerdo a Puyosa, "... señala una lectura maniquea de los hechos y sucesos sucedidos desde el siglo XIX y XX, como un instrumento de control ideológico y hegemónico." (*Ibídem.*: 374). De igual manera, tal y como lo refiere Peña, mediante sus alocuciones buscó "...asociar su mandato presidencial con los designios de Dios resucitado, pues si la muerte de Cristo redimió los pecados y aseguró la eternidad a las almas; el gobierno de Chávez invita al resurgir de la patria nueva." (2012: 14).

En un análisis hermenéutico del discurso del Presidente Chávez, Méndez (2015) señala que en el mismo se pueden identificar dos momentos: el primero, entre 1998 y 2006, centrado en la revolución bolivariana y la democracia participativa y protagónica; el segundo, a partir de 2006 tras su segundo triunfo electoral, dirigido al 'Socialismo del

siglo XXI' y caracterizado por ser "...más radicalizante, retador y encendido..." (*Ídem.*: 68), el cual pone en evidencia un segundo giro fundamentado en "La construcción antagónica del otro: Agentes depredadores, desestabilizadores y atacantes al proyecto revolucionario" (*Ídem.*).

Al respecto, Márquez sostiene: "De mostrarse [Chávez] en sus inicios como un mandatario que preside un gobierno nacionalista y populista de izquierda moderada, pasa a convertirse en el jefe de un proyecto autoritario con vocación totalitaria, cuya síntesis se expresa en su fórmula del socialismo del siglo XXI. Los afanes totalitarios se expresan en que no se conforma con poseer el control casi absoluto de todas las instituciones del Estado..., sino que a partir de su cuestionado triunfo en el referendo revocatorio, también trata de lograr el dominio pleno de la sociedad." (2009: 80).

Con el tiempo, las diversas alocuciones presidenciales de Hugo Chávez se tornaron más personalistas y más enfáticas, tanto en ensalzar las virtudes de su gobierno como en descalificar a todo aquel opuesto a su proyecto de 'Revolución Bolivariana' y a su 'Socialismo del siglo XXI'. Sobre este punto vale rescatar la siguiente cita: "Por eso es que están como están estos voceros de oposición desenfrenados, pero no de amor sino de odio y de ignorancia en muchas ocasiones." (Chávez, 2007: 17).

A ese nuevo contenido se sumó el ahínco por resaltar su condición de intérprete de la voluntad general. Tómese como ejemplo la siguiente afirmación: "Fíjense ustedes que el pueblo tiene potestad para la reforma [constitucional] recogiendo 15 por ciento de firmas del Registro Electoral. En este caso ha tomado la iniciativa el jefe de Estado, el Presidente de la República, y estoy seguro de que la he tomado interpretando y recogiendo el sentir de las mayorías, es una necesidad." (*Ibidem.*: 23, subrayado en este particular).

De acuerdo con Canova (2015), a partir de la llegada de Chávez a la Presidencia de la República, tanto la propaganda como la neolengua política se hicieron útiles para

dividir, glorificar, engañar y confundir. Dividir a la sociedad venezolana; polarizarla entre un 'nosotros', el pueblo, y 'ellos' los disidentes, la oligarquía, los explotadores, los apátridas, entre otros calificativos denigrantes. Glorificar a los líderes, en especial a su persona en tanto que proveedor de la felicidad de la patria, de la gloria de la Nación, el luchador contra las injusticias. Engañar, mediante el resignificado de palabras como golpe de Estado, patria, expropiación, propiedad, interés general, libertad de expresión y terrorista, entre otras. Finalmente, confundir, a través de términos inventados cuyo significado es incierto: 'parlamentarismo de calle', 'guardia del pueblo', 'oposición leal', 'buenandro', 'acaparamiento en consumo', 'dignificados', 'democracia revolucionaria' y 'justicia comunal', entre otros.

Un aspecto adicional a resaltar en este tema, es la capitalización del imaginario nacional creado y re-creado en torno a la independencia nacional, la expropiación del pueblo y el Estado todopoderoso, para asegurar la aquiescencia política⁸⁹. Gracias a: i) el reforzamiento del sentimiento nacional de una independencia inconclusa, debido a las ataduras del sector petrolero a empresas extranjeras —las cuales el nuevo gobierno llega para romper—; ii) el énfasis en la idea de una élite que le ha quitado al pueblo la posibilidad de disfrutar mejores condiciones de vida —que, mediante la nuevas políticas, se logra vencer—, y iii) la insistente referencia a un nuevo Estado bondadoso que atiende a los menos favorecidos, único capaz de asegurar el desarrollo nacional (Salas-Bourgoin, 2016b), el Presidente Chávez logró llegar a las poblaciones de diferentes estratos socioeconómicos y captar su atención.

Sobre el discurso del Presidente Nicolás Maduro electo en abril de 2013, son escasas las publicaciones indexadas y, en general, las existentes enfatizan su tendencia a mantener la línea discursiva del Presidente Chávez. Al respecto, Méndez señala: "Diferentes intervenciones orales del actual Presidente de Venezuela, Nicolás Maduro Moros, muestran un apego a la forma de transmitir el discurso político chavista y al

⁸⁹ Estrategia continuada luego por el Presidente Nicolás Maduro.

proyecto ideológico del expresidente constituyéndose el norte a seguir en su período de gobierno que finalizará en 2019.” (ob. cit.: 65).

Lo anterior se evidenció desde el mismo momento en el que Nicolás Maduro inicia su campaña electoral tras el fallecimiento de Hugo Chávez quien, vale destacar, en cadena nacional de radio y televisión transmitida el 8 de diciembre de 2012, lo designó como su ‘elegido’ para postularse a elecciones presidenciales por parte del Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV), en caso de ocurrir su muerte.

De sus discursos como candidato presidencial, Cañizález (2015) resalta: i) predominio del compromiso con el ‘legado de la patria’ y con el expresidente Chávez, donde “...la ‘patria’ se convierte... en el país con miras al proyecto de Hugo Chávez...” (Ídem.: 12); ii) elementos de juicio negativo del adversario; iii) exaltación de la figura del fallecido presidente; iv) elevada carga de “...elementos emocionales que potenciaron la calificación del contrincante y la autocalificación.” (Ídem.: 16), y v) limitado en la exposición de ‘credenciales’ propias para el cargo, pero enfático en su condición de ‘apóstol de Chávez’.

En un análisis de los discursos pronunciados por los jefes de Estado y los representantes de gobiernos que acudieron a la VII Cumbre de las Américas, celebrada en abril de 2015 en Panamá, Angeleri refiere, respecto a la intervención de Nicolás Maduro: i) “Fuerte tono antiimperialista, bolivarianista y latinoamericanista.”; ii) “Muy extenso y abarcador, pero centrado en la denuncia de las agresiones contra Venezuela”; iii) reivindicador de la figura de Chávez “...como constructor de la revolución y de nuevos modelos de democracia.”, y iv) sustentado en “...la tesis del continuum histórico y la segunda independencia.” (2015: 2).

4.2.3 LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1999

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) de 1999 surgió de un proceso constituyente impulsado por el recién electo Presidente de la República, Hugo

Chávez, con motivos de refundar el Estado venezolano. A diferencia del pasado, éste no estuvo signado por la ruptura del hilo constitucional sino por la necesidad de “...recomponer el sistema democrático y asegurar su gobernabilidad...” (Brewer-Carias, 2003: 2) con la participación y el acuerdo de todos los sectores de la sociedad.

Tal y como se mencionó, su creación se planteó desde la misma conformación del ‘Movimiento Bolivariano Venezolano’. La iniciativa fue reafirmada por Chávez durante su toma de posesión como Presidente y, mediante el Decreto n° 3 dictado el mismo día de su proclamación, convocó a un *referéndum* consultivo con fines de instaurar una Asamblea Nacional Constituyente (ANC), que se avocara a su elaboración.

Su formulación y aprobación no estuvo exenta de controversias, en tanto que el mismo decreto Presidencial y la creación de las bases comiciales para elegir la mencionada asamblea, fueron signadas por recursos de interpretación y recursos de nulidad por inconstitucionalidad.

www.bdigital.ula.ve

Uno de los aspectos de discusión más controvertidos fue la forma de convocar a la ANC, ya que suponía un conflicto entre soberanía popular y supremacía constitucional. Se reformaba la Carta Magna para regular esta institución y luego elegirla, o simplemente se convocaba su elección valiéndose del principio de soberanía popular. La diatriba se centraba en el hecho de que “...los procesos de cambio o transformación constitucional no deberían quedar reducidos a los que se prevean en la Constitución como norma suprema y fundamental...” pero “...toda modificación de la voluntad popular plasmada en la Constitución solo podría realizarse a través de los mecanismos de reforma o enmienda que prevea la misma Constitución que es, precisamente, obra de la soberanía popular.” (Brewer-Carías, 1999: 21).

Resolviéndose la celebración de un *referéndum* consultivo para convocar a una ANC y tomar como base las recomendaciones hechas por el Presidente de la República al

respecto⁹⁰, se invita a la ciudadanía a participar el 25 de abril de 1999 en una consulta popular de la cual resulta victoriosa la opción del sí, con una participación de 37,65% del electorado (CNE, 1999a).

Para el 25 de julio del mismo año, se convoca nuevamente a la ciudadanía a las urnas electorales pero en esta ocasión, con el propósito de elegir a los miembros de la referida asamblea. El resultado, con una abstención de 53,8% (CNE, 2000), fue un cuerpo conformado por 121 escaños a cargo del llamado 'Polo Patriótico' integrado por adeptos al Presiente Chávez; 4 escaños a cargo del 'Polo Democrático' con representantes del sector opositor a él; 3 escaños bajo la responsabilidad de representantes indígenas y 3 escaños en manos de representantes de partidos minoritarios. Como bien sostiene Brewer-Carías: "Lejos de contribuir al pluralismo y a la representación plural, el sistema electoral impuesto por el Presidente de la República en su convocatoria, condujo a la instalación de una Asamblea Constituyente exclusivista, en la cual quedaron excluidos de representación todos los partidos políticos tradicionales, quedando dominada por el partido de gobierno y por los seguidores del Presidente."(2003: 15-16).

¿Cuáles son las razones que privaron en esos resultados? La primera se fundamenta en el hecho de que, al aprobarse las bases propuestas por el Presidente para realizar la convocatoria a elecciones de la ANC, se le facultó para definir su sistema de elección, su composición, régimen, duración y misión, mientras que la segunda radica en el hecho de que el Presidente hizo personalmente campaña electoral en todo el país y propuso sus candidatos, tanto para la representación regional como nacional (*Ibídem.*).

Con todo, el 15 de diciembre de 1999 se somete a referéndum aprobatorio el proyecto constitucional. Con el favor del 71,78% del total de los votos (abstención 55,63%), (CNE, 1999b) , se aprueba una nueva Carta Fundamental conformada por

⁹⁰ Ver Brewer-Carías (1999) para conocer en detalle los aspectos vinculados a la inconstitucionalidad de las preguntas que fundamentaron el *referendum* consultivo del 25 de abril de 1999.

diez títulos los cuales se estructuran en cuatro partes: la primera, dedicada a los principios fundamentales que rigen la Constitución; la segunda, centrada en el territorio y la territorialidad nacional; la tercera, relativa a los ciudadanos y sus derechos, mientras que la cuarta, atiende lo referido a los poderes públicos, su división, organización y funciones.

Aun cuando era de suponer que una vez realizado el *referéndum* aprobatorio la ANC cesaría sus funciones, porque además, todos los poderes públicos constituidos se encontraban en pleno funcionamiento, ello no fue así ya que, en un supuesto 'Régimen Constitucional Transitorio del Poder Público'⁹¹, la misma se auto facultó para designar provisionalmente los altos funcionarios del Estado: el Tribunal Supremo de Justicia, el Fiscal General, el Contralor General, el Consejo Nacional Electoral, el Defensor del Pueblo y la Comisión Legislativa Nacional que supliría transitoriamente a la Asamblea Nacional, lo cual hizo mediante nombramientos arbitrarios "...sin cultura pública y transparente como lo reclamaba la nueva Constitución." (Combellas, 2002: 10).

Tal y como recuerda Brewer-Carías: "...la Asamblea, lejos de conciliar y buscar conformar un nuevo pacto político de la sociedad... decretó la reorganización de todos los poderes públicos; decretó la intervención del Poder Judicial creando una Comisión de Emergencia Judicial que lesionó la autonomía e independencia de los jueces; decretó la regulación de las funciones del Poder Legislativo, eliminando tanto al Senado como a la Cámara de Diputados y a las Asambleas Legislativas. Además, intervino a los Concejos Municipales, suspendiendo, incluso, las elecciones municipales." (2003: 18). El fundamento: una sentencia de la intervenida Corte Suprema de Justicia, dictada en el mes de octubre de 1999, en la cual se declaró su carácter supraconstitucional.

Medio año después de publicada la nueva constitución (30 de julio de 2000), se realizan elecciones para ratificar o renovar todos los cargos de elección popular. Frente

⁹¹ Este régimen fue establecido mediante decreto publicado en Gaceta Oficial el 27 de diciembre, días antes de la publicación de la nueva constitución que fue retardada hasta el día 30 de diciembre

a una abstención de 43,7%: el Presidente Chávez es reelecto con una votación a su favor de 56,6% (CNE, 2000); la Asamblea Nacional, conformada por 165 escaños, termina integrada por 92 diputados perteneciente al Movimiento V República (MVR), y 17 de las 24 gobernaciones quedan en manos de la alianza en torno al Presidente Chávez (11 bajo el mando directo del MVR). Así, Venezuela inicia un nuevo período de su historia.

4.2.4 LAS POLÍTICAS Y SUS CAMBIOS

Teniendo en consideración que en Venezuela las directrices centrales de las políticas que adopta un gobierno en ejercicio, se expresan en los denominados planes de desarrollo económico y social de la Nación —antiguamente denominados Planes de la Nación—, la revisión del contexto que signa el control territorial venezolano entre 1999 y 2016, en particular los tres mecanismos aquí estudiados, se organizan con base en los subperíodos 2001-2007, 2007-2013, 2013-2016.

4.2.4.1 Superíodo 2001-2006

Abarcó cinco políticas relevantes: i) las condensadas en el Plan de Desarrollo Económico y Social, 2001-2007 así como en el Plan Nacional de Desarrollo Regional 2001-2007; ii) un ‘Salto adelante, la nueva etapa de la Revolución Bolivariana’; iii) la creación de las misiones sociales como estructura administrativa paralela al Estado burocrático y iv) el ‘Socialismo del siglo XXI’.

Como tal, se inició con la reelección de Hugo Chávez como Presidente de la República para el lapso 2001-2007, después de la convocatoria a elecciones generales con motivo de la nueva Constitución nacional. A lo largo del mismo, ocurrieron los eventos que se resumen en el anexo 3.

4.2.4.1.1 Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, 2001-2007 y Plan Nacional de Desarrollo Regional 2001-2007

220 Ambos planes constituyeron la consolidación de la propuesta presentada por Hugo Chávez como candidato presidencial para los comicios de 1998, así como de los documentos estratégicos formulados entre 1999 y 2001, ya en ejercicio de sus facultades como presidente.

Su premisa fundamental fue el logro de cinco equilibrios: económico, social, político, territorial e internacional, así como de una participación protagónica del pueblo sin discriminación alguna.

En el caso del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación (PDES), su base diagnóstica giró en torno a la deuda social acumulada en el pasado y a la necesidad de honrarla. Asimismo, en la urgencia de un cambio estructural de la economía para pasar del rentismo petrolero a la producción nacional de los bienes y servicios demandados por la población.

El modelo de país al que apostó, incluía: i) fase de transición hacia la 'Revolución Bolivariana'; ii) planificación estratégica de la mano de la colectividad, mediante la consulta abierta; iii) trabajo conjunto entre el Estado y la iniciativa privada para el logro de fines esenciales en materia económica; iv) instauración de un sistema productivo diversificado, competitivo, abierto hacia los mercados internacionales, basado en la iniciativa privada con presencia del Estado en industrias estratégicas, pero con apertura a la inversión privada en el desarrollo aguas abajo del tejido industrial; v) protección y promoción de la economía social, y vi) lucha contra la desigualdad social y la pobreza (República Bolivariana de Venezuela, 2001). En definitiva: un modelo diversificado y sustentable en lo económico, incluyente en lo social, corresponsable mediante la participación y desconcentrado/descentralizado territorialmente (Ídem.: 14)

En materia económica, el PDES propuso lograr “...un modelo productivo capaz de generar un crecimiento autosustentable, promover la diversificación productiva y lograr la competitividad internacional en un contexto de estabilidad macroeconómica...” (*Ibídem.*: 16). No refiere directamente la libertad económica, pero tampoco contempla su limitación más allá de lo que implica su orientación para el adecuado uso de los recursos naturales y el mejor aprovechamiento de las potencialidades nacionales, y no hace ningún señalamiento sobre la necesidad de intervenir la propiedad privada o de implementar alguna política tendente a restringir el dominio.

En el ámbito social planteó alcanzar y profundizar el desarrollo humano mediante la superación de las desigualdades por la vía de “...intervenciones sociales dirigidas a los individuos y [de] programas que actúen sobre el contexto sociocultural y económico de los espacios locales y regiones donde residen los pobres.” (*Ibídem.*: 19), mientras que en el plano político propuso “...la participación corresponsable de la ciudadanía, un mayor control de parte de la sociedad sobre los asuntos que los afectan directamente y dotar al Estado de mecanismos de ajuste y retroalimentación constante.” (*Ibídem.*: 20).

Finalmente, en materia territorial contempló la desconcentración territorial del país a través de la modificación del patrón de poblamiento, producción, inversión, distribución y recaudación, y de la creación de ejes territoriales de desconcentración, difusión y diversificación de las actividades productivas “...para fijar un mayor volumen de personas, garantizándoles unas condiciones de vida digna.” (*Ibídem.*: 21). En este sentido, la descentralización aludida es de tipo espacial, no administrativa.

Respecto al Plan Nacional de Desarrollo Regional 2001-2007(PNDR), vale señalar que su base diagnóstica se sustentó en el desconocimiento de las importantes estrategias diseñadas e implementadas en el país desde la década de los años 60 del siglo XX, para contrarrestar los llamados desequilibrios territoriales. Al respecto, en el mismo se sostiene: “La gravedad de los problemas generados por los desequilibrios regionales en

Venezuela (estancamiento, migraciones, marginalidad, pobreza y deterioro ambiental) no se había incorporado hasta el presente a la discusión sobre nuestro modelo de desarrollo, como consecuencia de la prevalencia del “pensamiento único”; en el terreno de lo económico privaban las argumentaciones abstractas de orden macroeconómico y, en lo relativo al ordenamiento social, no se concebía otro argumento que el producido por el “libre mercado”.” (Ministerio de Planificación y Desarrollo, 2001: 2, comillas en el original).

Siguiendo las directrices del PDES, en el PNDR se planteó como objetivo modificar el patrón de poblamiento del territorio nacional aprovechando la vocación específica y las ventajas comparativas de cada región, por la vía de la racionalización de los criterios de inversión, de una mejor recaudación e inversión de los ingresos públicos y del incentivo a la inversión privada. Lo anterior incluyó: i) “Aumentar las actividades productivas y la población en las áreas de desconcentración”; ii) “Incrementar la superficie ocupada” y iii) “Mejorar la infraestructura física y social en todo el país” (Ibíd.: 65).

4.2.4.1.2 Un salto adelante, la nueva etapa de la Revolución Bolivariana

‘Un salto adelante’ fue el nombre que el Presidente Chávez asignó a la nueva fase de la ‘Revolución Bolivariana’, con motivo de su triunfo en el Referendo Revocatorio Presidencial celebrado el 15 de agosto de 2004, cuyos resultados fueron: No= 59,09%; Si= 40,64%, en un escenario de abstención del 30,08% (Consejo Nacional Electoral, 2004).

Su presentación se hizo en un taller de alto nivel celebrado entre los días 12 y 13 de noviembre del mismo año, en el Complejo Militar ‘Fuerte Tiuna’, con la presencia de ministros, gobernadores, alcaldes, alto mando militar, magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, dirigentes de partidos y dirigentes sociales.

Sus bases nunca se sistematizaron en políticas y estrategias propiamente dichas, y sus detalles únicamente se divulgaron mediante una compilación de las intervenciones del Presidente Chávez durante el taller en cuestión, en primer lugar, bajo la autoría de Marta Harnecker (2005) y, en segundo lugar, de Haiman El Troudi (2005).

Diez fueron los objetivos estratégicos planteados para esa nueva etapa, a saber: i) avanzar en la conformación de una nueva estructura social; ii) articular y optimizar la nueva estrategia comunicacional⁹²; iii) avanzar aceleradamente en la construcción del nuevo modelo democrático; iv) acelerar la creación de la nueva institucionalidad del Estado; v) implementar la nueva estrategia integral y eficaz contra la corrupción; vi) desarrollar la nueva estrategia electoral; vii) acelerar la construcción del nuevo modelo productivo, rumbo a la creación del nuevo sistema económico; viii) seguir instalando la nueva estructura territorial; ix) profundizar y acelerar la conformación de una nueva estrategia militar nacional, y x) seguir impulsando el nuevo sistema multipolar e internacional (Harnecker 2005).

De esas intervenciones es de destacar, por los términos del discurso y el contenido vinculado a esta investigación, varias citas textuales:

Sobre las ideas preliminares:

- “Voy a hacer una exposición a la cual le he dedicado horas..., buscando elaborar un instrumento general acerca de lo que llamo la nueva etapa a la que hemos entrado” (Ídem.: párrafo 8).
- “Y voy a hacer una exigencia. Aunque no puedo destituir a alcaldes ni a gobernadores, sí puedo hacer otras cosas ¿no? Quiero que sepan que en esta

⁹² La estrategia comunicacional se centra en monopolizar los medios de comunicación radial, televisivo y escrito. De acuerdo con Zamora (2012), entre 2007 y 2012, se crearon: 15 canales de televisión a cargo del gobierno nacional; 84 emisoras de radio tanto en manos de éste como de afectos al mismo y 69 medios escritos en las mismas condiciones anteriores.

nueva etapa el que está conmigo, está conmigo, el que no está conmigo está contra mí." (*Ibídem.*: párrafo 9, subrayado en este particular).

- "El que no se sienta verdaderamente consustanciado con este proyecto revolucionario, dígalo, sea gobernador, sea alcalde o lo que sea y asuma las consecuencias." (*Ibídem.*: párrafo 10, subrayado en este particular).

Con relación al objetivo 3 "Avanzar aceleradamente en la construcción del nuevo modelo democrático", el Presidente Chávez hizo alusión exclusivamente a la conformación de los Consejos Comunales, mientras que, respecto al objetivo 7, "Acelerar la construcción del nuevo modelo productivo, rumbo a la creación del nuevo sistema económico", señaló de forma muy imprecisa, la necesidad de crear un nuevo sistema económico con base en las misiones productivas encabezadas por el Ejecutivo Nacional, a través del otrora Ministerio de Economía Popular

En el marco del objetivo 8, "Seguir instalando la nueva estructura territorial", el Presidente se refirió a la guerra contra el latifundio así como a la creación y el fortalecimiento de los ejes de desarrollo, las zonas de desarrollo, los polos de desarrollo y los núcleos de desarrollo endógeno (*Ibídem.*: párrafo 156).

Finalmente, sobre la descentralización, señaló:

- "Yo voy aprovechar para hacer un comentario y colocar un tema para la reflexión. Estando como ya estábamos en el Movimiento Bolivariano tratando de seguir la pista de las decisiones de los gobiernos de entonces y analizar a dónde iba el país y el pulso y el ritmo que llevaba, y tratando de conocer de dónde venían las decisiones, nos dimos cuenta que el llamado proceso de descentralización—tal como lo diseñaron y lo pusieron en marcha aquí en la IV República—fue parte de la estrategia de debilitamiento del estado nacional." (*Ibídem.*: párrafo 359, subrayado en este particular).

- “Se trata toda una estrategia mundial... Toda una gran estrategia de debilitamiento del poder nacional, de la unidad nacional. El proceso revolucionario tiene que ir en sentido contrario, tiene que repotenciar la unidad nacional. A mí nunca me ha gustado ni siquiera la palabra descentralización, ¿saben por qué?, porque me suena a descabezamiento, descabezar, quitar la cabeza, descentrar, quitar el centro, y todo requiere un centro. Nosotros deberíamos hablar más bien de un proceso distinto y no sólo hablar, reenfocarlo.” (*Ibídem.*: párrafo 361, subrayado en este particular).
- “...En vez de descentrar o descerebrar, vamos a centrar, a multicentrar. El país puede tener varios centros, centros que se conviertan en centros de dinamización el poder económico, el poder político, el poder militar, el poder moral, el poder social” (*Ibídem.*: párrafo 362, subrayado en este particular).
- “El tema de la descentralización se ha tocado de manera muy vaga, muy superficial y a veces como consigna, sin entrar en un análisis de lo que eso significa en el fondo. En aquellos años, cuando recorríamos el país, en alguna ocasión incluso llegué a plantear la posibilidad de reducir la cantidad de estados que tiene la República.” (*Ibídem.*: párrafo 363, subrayado en este particular).

4.2.4.1.3 Misiones sociales como estructura paralela al Estado 'burocrático'

El origen de las misiones sociales fue explícitamente expuesto por el Presidente Chávez en su intervención del día 13 de noviembre, en el taller de alto nivel referido supra. Sobre esto, y en el marco del Objetivo 6 “Desarrollar una Nueva Estrategia Electoral”, sostuvo:

- “Ustedes deben recordar que, producto del golpe y todo el desgaste aquel, la ingobernabilidad que llegó a un grado alto, la crisis económica, nuestros propios errores, hubo un momento en el cual nosotros estuvimos parejitos, o cuidado si por debajo.” (Harnecker, ob. cit.:47).

- “Hay una encuestadora internacional recomendada por un amigo que vino a mitad del 2003, pasó como 2 meses aquí y fueron a Palacio y me dieron la noticia bomba: “Presidente, si el referéndum fuera ahorita usted lo perdería.”” (*Ibíd.*: 48, subrayado en este particular).
- “Entonces fue cuando empezamos a trabajar con las misiones, diseñamos aquí la primera y empecé a pedirle apoyo a Fidel... Y empezaron a llegar los médicos por centenares... Y empezamos a inventar las misiones... y entonces empezamos, mire, a remontar en las encuestas...” (*Ídem.*, subrayado en este particular).

Al poco tiempo de implementarse las primeras misiones sociales, al interés meramente electoral se sumó otro: hacer de éstas una estructura paralela al Estado burocrático.

D'Elía y Cabeza recuerdan que, en 2004, el entonces Presidente de PDVSA, Rafael Ramírez, con motivo de la apertura del Seminario Nacional, *Política Social: un nuevo paradigma*, sostuvo: “...las misiones no son otra cosa que el germen de la nueva institucionalidad; ante un gran obstáculo como es el Estado burocrático, ineficiente e ineficaz, pues van surgiendo, al lado de él, fórmulas paralelas... de nuevas instituciones como instrumentos para viabilizar los principios de la Constitución.” (2008.: 5, subrayado en este particular). El problema con ello: representan el germen de una nueva institucionalidad no contemplada en la Constitución.

Salas-Bourgoin puntualiza como características más conspicuas de las mismos: “1) son administradas directamente desde el Ejecutivo Nacional; 2) los recursos financieros que las sustentan derivan del Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley de Creación del Fondo Social para la Captación y Disposición de los Recursos Excedentarios de los Entes de la Administración Pública Nacional (2008), que no forman parte del Tesoro Nacional, y 3) su uso es aprobado directamente por el Presidente de la República” (2016a: 102).

Sobre este punto, Rachadell (ob. cit.) destaca: i) muestran una tendencia a incrementar en número y a incluir programas que regularmente debe desarrollar la Administración Pública; ii) constituyen estructuras paralelas a los organismos públicos con asignación de cometidos mediante ley, sin definición de mecanismos de coordinación con éstos; iii) al ser de adscripción nacional dependen de las decisiones del Presidente de la República; iv) mantienen, bajo reserva, información sobre estructuras organizativas, directivos, líneas de mando y naturaleza de la relación laboral de las personas que participan en éstas, y v) carecen de transparencia en cuanto al manejo de recursos financieros. Constituyen pues, instancias *ad hoc* creadas por el Presidente de la República, con recursos que él asigna de manera discrecional y que funcionan a la par de los entes y organismos que cumplen los mismos objetivos, en el mismo ámbito administrativo y al mismo tiempo.

Sin olvidar que, tal y como lo expone Castro (2012), las misiones tuvieron un importante impacto en el logro de las metas del milenio, fundamentalmente en lo relativo a la disminución de la pobreza, también es importante tener presente que el mismo autor sostiene: “En su ejecución, Las Misiones Sociales han adoptado carácter instrumental y hasta clientelista en la prestación de servicios sociales, pues son percibidas como movilizadoras de la base social y política de apoyo al proyecto que encabeza el presidente Hugo Chávez, esto tiene que ver con el contexto sociopolítico en el que surgieron y con el especial y atípico liderazgo ejercido por el presidente Chávez en el tema de lo social.” (*Idem.*: 95).

4.2.4.1.4 Socialismo del Siglo XXI

El ‘Socialismo del Siglo XXI’ fue mencionado por el Presidente Chávez, por primera vez, el 30 de enero de 2005, en el V Foro Social Mundial, aunque autores como Magdaleno (2009), sostienen que el discurso presidencial dirigido a legitimar este modelo se inició en el año 2004.

En una entrevista realizada por Manuel Cabieses en octubre de 2005, el Presidente puntualizó las características de este nuevo modelo político: i) moral, con el fin de “Luchar contra los demonios que sembró el capitalismo: individualismo, egoísmo, odio, privilegios.”; ii) democrático, participativo y protagónico, mediante el Poder Popular; iii) igualitario con libertad, y iv) cooperativista y asociativista (Benítez, 2005: s/p).

Concebido como un ‘nuevo socialismo’, el modelo político se presentó como un proyecto en construcción desde las particularidades de la ‘Revolución Bolivariana’. Al respecto, Aponte y Gómez señalan: “Desde comienzos de 2005... el Presidente Chávez empezó a identificar al proceso político que estaba impulsando en Venezuela como un “socialismo del siglo XXI”... tanto el Presidente como la dirigencia política oficialista insistieron en que ese socialismo estaba en gran medida por definirse. Pero, desde 2007 esa idea se vincula con propuestas más nítidamente asociables con la izquierda tradicional anticapitalista, especialmente en materia económica...” (2009: 2).

Los autores en cuestión recuerdan adicionalmente que, para el 2007, en la dirigencia oficialista la reflexión ideológica resultaba escasa y, su diferenciación con la socialdemocracia o el socialismo democrático, era esquivada. No obstante, algunos trabajos de investigación, como los de Monedero (2010) y Harnecker (2010), entre otros, dan cuenta de elementos teóricos de base.

Sobre el ‘Socialismo del Siglo XXI’, Monedero (2010) destaca como lo más característico: i) la insistencia en la condición dual del ser humano; ii) el entender que el ‘hombre nuevo’, es el hombre viejo en nuevas circunstancias; iii) el comprender que el autogobierno individual está asociado al autogobierno social; iv) el abrirse a deliberaciones y decisiones colectivas; v) el buscar la igualdad de influencia y capacidades; vi) el consolidar un ‘republicanismo de izquierdas’ donde la libertad no es un pago a cambio de igualdad, y vii) el entregar de manera efectiva el gobierno al poder constituyente, al pueblo consciente y organizado

Desde su perspectiva, Harnecker (2010), lo caracteriza mediante los siguientes elementos: i) punto de partida: la persona humana como ser social; ii) punto de llegada: el pleno desarrollo humano; iii) democracia participativa, protagónica y pluralista; iv) nuevo modelo económico centrado en la persona humana, en el respeto a la naturaleza y el combate al consumismo, en la reestructuración de las relaciones de producción, distribución y consumo, en la propiedad social de los medios de producción, y en la satisfacción de las necesidades comunitarias, y v) alto grado de descentralización que garantice un efectivo protagonismo popular como medida para prevenir el burocratismo y la corrupción.

En contracara, la publicación *Ideologías: ¿máscaras del poder? Debatiendo el socialismo del siglo XXI* (Magdaleno, 2009) pone en evidencia un modelo que dista del teóricamente formulado, porque se muestra de "...corte totalitario, apelando a su muy *sui generis* revolución bolivariana." (Montes, 2009: 74).

En esta obra, Ramírez sostiene que, en el caso de Venezuela, el mismo parece más una proposición mediática innovadora y diferente que, a lo interno, es anárquica; Krispin señala que el escenario futuro será "Tanto Estado como sea necesario, tanto mercado como sea imprescindible"; Blanco concluye que no es capaz de admitir pluralismo político, ni institucional ni administrativo, porque todo recae en la figura del Presidente de la República; Mascareño, afirma que no hay lugar para la representación política porque gobernaciones, alcaldías, concejos legislativos de estado y concejos municipales se consideran obstáculo para la revolución, mientras que Magdaleno afirma que intenta implementar un discurso hegemónico y voluntarista el cual, mediante algunos pocos conceptos, propone acabar con los problemas sociales históricos.

Si bien discursivamente se afirma que el modelo en cuestión es endógeno, en otras palabras, creado a la medida de cada sociedad, especialistas como López (Entrevistada por González, ob. cit.), Montes (ob. cit.) y Márquez (ob. cit.), afirman que el mismo es

hecho a la usanza del régimen cubano de Fidel Castro. Desde el punto de vista de López: "El nuevo Estado propuesto, del que hablamos hoy en día, tiene gran influencia cubana y de intelectuales internacionales de izquierda. Son ideas que han venido más del exterior que de Venezuela y suponen un cambio de paradigma que, como he referido, se han impuesto prácticamente sin consulta, con leyes que nada más te las dan para que las veas." (En: Gonzáles, 2013: 23).

Así, entra en la vida política del país un modelo que, tal y como lo sugieren Aponte y Gómez (ob. cit.), se asocia más con la consecución de una economía socialista (anti-capitalista), contrario a la propiedad privada y reticente a lo que de ésta pueda esperarse para el desarrollo económico de la Nación, que a un verdadero empoderamiento de las políticas públicas por parte de la sociedad venezolana. Finalizó con ello un subperíodo que, si bien se inició con un proyecto de desarrollo nacional pluralista, concluyó con un modelo excluyente de la disidencia y de base económica fuertemente estatizada y contrario a los principios dispuestos en la CPEV.

4.2.4.2 Subperíodo 2007-2013

Representa la etapa formal del 'Socialismo del Siglo XXI', pues de constituir una mera proposición política del Presiente Hugo Chávez entre 2005 y 2006, pasó a plantearse primero, como modelo de Estado en su proyecto de reforma constitucional, y a imponerse luego, mediante la modificación progresiva del ordenamiento jurídico nacional tras su rechazo en *referéndum* aprobatorio.

A éste corresponden los denominados 'Cinco Motores de la Revolución' y la intensificación de las siguientes políticas: i) expropiación de bienes de diferente naturaleza, particularmente a partir de 2008; ii) redistribución territorial del poder político; iii) organización y regulación del llamado Poder Popular (PP) para la instauración del 'Estado Comunal', y iv) militarización del aparato estatal. Todo, en el seno de un escenario marcado por los eventos que se resumen en el anexo 4.

4.2.4.2.1 Plan Nacional Simón Bolívar, Primer Plan Socialista, 2007-2013

Titulado *Proyecto Nacional “Simón Bolívar” Primer Plan Socialista de la Nación 2007-2013*, en su presentación se señala: “En este próximo período 2007-2013, se orienta Venezuela hacia la construcción del Socialismo del Siglo XXI, a través de las siguientes directrices: I. Nueva ética socialista... II. La suprema felicidad social... III. Democracia protagónica revolucionaria... IV. Modelo productivo socialista... V. Nueva geopolítica nacional... VI. Venezuela: potencia energética... VII. Nueva geopolítica internacional...” (República Bolivariana de Venezuela, 2007: 7-11).

Es, a juicio propio, más un instrumento político que de planificación y gestión. De allí que sus objetivos y estrategias sean muy generales y de difícil análisis respecto a sus alcances. No obstante, destaca a primera vista el rol determinante del Estado —particularmente en la figura del Ejecutivo Nacional— pues, aun cuando se hace referencia a la participación ciudadana protagónica ‘todo’ parte y recae en el mismo.

Con base en una realidad que fue diagnosticada como de confrontación entre el capitalismo “...que no ha terminado de fenecer, basado en el individualismo egoísta, en la codicia personal, y un afán de lucro desmedido, y un nuevo sistema (el socialismo) que está naciendo y cuyos valores éticos, la solidaridad humana, la realización colectiva de la individualidad y la satisfacción racional de la necesidades fundamentales...” (*Ibidem.*: 14), este nuevo plan propone:

- “Crear una sólida arquitectura ética de valores que conformen la Nación, la República y el Estado moral-socialista.” (*Ibidem.*: 24) mediante la transformación material y espiritual de la sociedad, la creación de un ‘hombre nuevo’, el desarrollo de una conciencia revolucionaria y la superación de la ética del capital el cual, entre otros, comprende la responsabilidad social de la empresa privada.
- “Alcanzar irrevocablemente la democracia protagónica revolucionaria... construir la base sociopolítica del socialismo del siglo XXI... [y] ampliar los espacios de

participación" (*Ibídem.*: 51), a través del fortalecimiento de la capacidad de toma de decisiones por parte de la población, de la educación formal y no formal, de la consolidación institucional del PP, de la garantía de la participación protagónica y de la promoción de la soberanía comunicacional, entre otros.

- "Desarrollar el nuevo modelo socioproductivo endógeno como base económica del Socialismo del Siglo XXI y alcanzar un crecimiento sostenido... [así como] Desarrollar la industria básica no estratégica, la manufactura y los servicios básicos." *Ibídem.*: 73), vía: expansión de la economía social y el cambio en el modelo de apropiación y distribución de excedentes; fortalecimiento de los sectores nacionales manufactureros y otros servicios; participación eficiente del Estado en la economía, consolidación del carácter endógeno de la economía y de la revolución agraria, entre otros. Las estrategias: apoyo a las Empresas de Producción Social (EPS) y a las redes de economía social; estímulo al desarrollo de diversas formas de propiedad, transformación de las empresas del Estado en EPS; estímulo al uso del capital privado en el sector manufacturero y, expropiación y rescate de tierras ociosas o sin propiedad fundamentada, entre otras.
- Modificar la estructura territorial para 'equilibrarla', a partir de una visión estratégica 'compartida' que permita "...lograr un nuevo sistema económico-productivo diversificado e integrado tanto funcional como territorialmente; así como la inclusión social a través de la incorporación de espacios de producción social cooperativos y solidarios.." (*Ibídem.*: 87). Para ello pretende movilizar integralmente: patrimonios, recursos de poder y capacidades endógenas. De igual manera, crear ejes de desconcentración y regiones de desarrollo con el propósito de lograr la equidad socioterritorial, mejorar el hábitat de los principales asentamientos urbanos y ordenar el territorio buscando la sustentabilidad ambiental y formulando los planes respectivos.

Vale destacar que, en comparación con el plan precedente, éste hace al margen la inversión privada como elemento fundamental en el desarrollo económico y social de la Nación, y no hace alusión alguna a la libre iniciativa ni a la cogestión y concertación con el sector productivo privado nacional. Al contrario, se señala explícitamente: “El Estado conservará el control total⁹³ de las actividades productivas que sean de valor estratégico para el desarrollo del país y el desarrollo multilateral y de las necesidades y capacidades productivas del individuo social” (*Ibídem.*: 21), lo cual, por su generalidad, involucra la totalidad de la economía nacional pues, como se señalará en lo sucesivo, el gobierno opta por calificar como ‘estratégicas’ la mayor parte de las ramas de la economía nacional.

La desconcentración a la que hace alusión sigue siendo de tipo territorial y no en sentido político-administrativo. De hecho no hace mención a la participación de gobernadores, alcaldes u otra autoridad ‘lejana’ del Poder Público Nacional, en la consecución de los objetivos planteados.

Si bien sus planteamientos no refieren una restricción explícita de la libertad económica, su contenido responde al ‘Socialismo del Siglo XXI’ y, como tal, pretende: i) una transformación medular en la propiedad de los medios de producción, pues busca erradicar los sistemas de intercambio ‘capitalistas’; ii) una intervención directa en la libre iniciativa para iniciar, desarrollar y cesar una actividad económica, a través de la planificación centralizada, y iii) el apoyo exclusivo y absoluto a la Empresas de Producción Social (EPS). De esta manera, se supera la discordancia entre el PDES y el modelo político que caracterizó el subperíodo anterior.

4.2.4.2.2 Los Cinco Motores de la Revolución

Los ‘Cinco motores de la revolución’, presentados por el Presidentes Chávez el 17 de enero de 2007, fueron áreas estratégicas para profundizar la ‘Revolución Bolivariana’.

⁹³ En el Plan de Desarrollo Económico y Social 2001-2007, se señala la búsqueda de una economía diversificada basada en la iniciativa privada y “...con presencia del Estado en industrias estratégicas...” (ob. cit.:13).

Comprendieron: Ley Habilitante, Reforma Constitucional, Moral y Luces, Nueva Geometría del Poder y Explosión del Poder Popular. Al respecto, el Presidente Chávez señaló: “Voy a comandar un sacudón, vamos a hacer un verdadero sacudón.” (Chávez, 2007: 8).

La Ley Habilitante fue solicitada por el Presidente de la República para legislar por año y medio, en las siguientes materias: i) transformación de las instituciones del Estado; ii) participación popular; iii) valores esenciales en el ejercicio de la función pública; iv) economía y sociedad; v) financiamiento y tributación; vi) ciencia y tecnología; vii) ordenación del territorio; viii) seguridad y defensa, y ix) infraestructura, transporte y servicios (Daal, 2007).

La Reforma Constitucional, por su parte, fue presentada como un mecanismo para ‘iniciar el camino hacia el socialismo’, sustentar jurídicamente el PP e instaurar una ‘nueva forma de descentralización’ con la consecuente modificación de la división político-territorial del país. Esto se realizaría conjuntamente con el primer motor, pues como señaló el mismo Presidente: “...por eso es que el tiempo habilitante lo extendimos a año y medio para, después de tener la Constitución reformada, todavía nos queden al menos 6 meses para elaborar un nuevo conjunto de leyes, pero ya en el nuevo marco constitucional; todo está pensado.” (Chávez, 2007a: 31).

El tercer motor, Moral y Luces, constituyó una estrategia para formar a la población, mediante la ‘Gran Jornada Moral y Luces’, en valores socialista en todos los espacios: fábricas, talleres, campos y núcleos endógenos, entre otros, mientras que el cuarto motor, Nueva Geometría del Poder, se propuso en tanto que mecanismo para desplazar “...las estructuras burocráticas heredadas del viejo Estado, con las cuales no se podrá avanzar en la construcción del Socialismo...” (Daal, ob. cit.: s/p). Sobre la base de un ‘nuevo’ concepto de descentralización y de federación, el Presidente propuso el ‘reordenamiento socialista de la geopolítica de la nación’. Sobre este punto señaló: “Yo

me imagino, 10, 15, 20 territorios federales, dispuestos a lo largo y ancho, pero es para concentrar allí el esfuerzo del Gobierno y del pueblo..." (Chávez, 2007: 40).

Finalmente, el quinto motor, 'Explosión del Poder Popular', se sustentó en los denominados consejo comunales (CC), creados mediante ley especial en 2006, para instaurar la 'hegemonía popular' y, con ello, construir el Estado Comunal capaz de conducir la revolución. Su eslogan: "¡Democracia protagónica, revolucionaria y socialista!".

Respecto a este último motor, el Presidente Chávez señaló: "Concentraríamos todo el esfuerzo político, económico y social para ir transitando el camino hacia ciudades comunales donde no hagan falta juntas parroquiales, alcaldías y consejos municipales, sino poder comunal. Habría que sembrarlo en la constitución." (Ministerio del Poder Popular de Infraestructura, 2007: 17, subrayado en este particular).

Tomando en cuenta los ámbitos de acción de cada motor, se considera importante presentar con mayor detalle dos: la 'Reforma Constitucional' y la 'Nueva Geometría del Poder'; este último, claramente expuesto en el primero.

El 15 de agosto de 2007, el Presidente Hugo Chávez presentó a la Nación su propuesta de reforma constitucional. Según su contenido y orientación, dos son los aspectos de importancia medular para esta investigación: la nueva estructura político-territorial con su consecuente redistribución del poder político, y la modificación de las garantías otorgadas a la propiedad privada y la libertad económica en la Constitución de 1999.

En el ámbito de la nueva estructura político-territorial se propuso modificar la división establecida en estados, Distrito Capital, dependencias federales, territorios federales y municipios (CRBV, 1999: art. 16), por Distrito Federal (capital de la República), estados, regiones marítimas, territorios federales, municipios federales y distritos insulares.

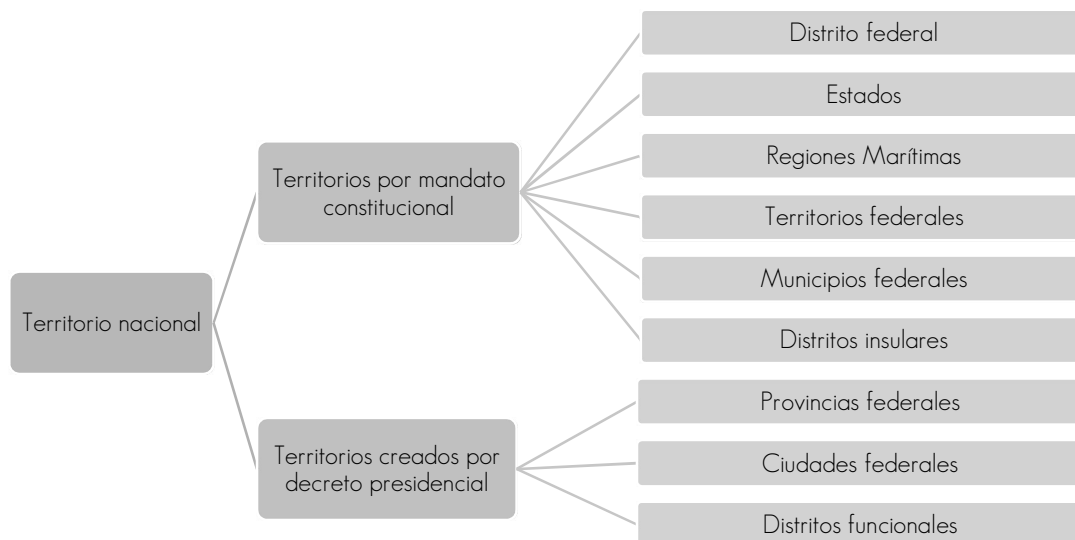
El municipio, considerado la unidad política primaria de la organización territorial nacional en la Constitución vigente, pasaría a ser sustituido por la ciudad “...integrada por áreas o extensiones geográficas denominadas Comunas.” (Art. 16 de la propuesta de modificación), mientras que estas últimas serían la agregación de comunidades entendidas como “...núcleo espacial básico indivisible del Estado Socialista Venezolano...” (Ídem.). Visto así, la ‘ciudad comunal’ se constituiría toda vez que estuvieran organizadas las comunidades, las comunas y los autogobiernos comunales para el ejercicio de la democracia directa, vía PP.

Manteniendo los estados y municipios de la CRBV, el Presidente tendría la atribución de crear distritos funcionales, provincias federales y ciudades federales, “...así como cualquier entidad que establezca la ley.” (Ídem.).

Los distritos funcionales responderían a criterios históricos, socioeconómicos y culturales, e implicarían la activación de una “...Misión Distrital con el respectivo Plan Estratégico-funcional a cargo del Gobierno Nacional, con la participación de los habitantes...” (Ídem., subrayado en este particular). Podían abarcar uno o más municipios o lo que en la propuesta se denominó ‘lotes territoriales’, sin perjuicio del estado federal al que pertenecieran. La Ciudad Federal, sin criterios definidos para su delimitación, igualmente implicaría la activación de una misión local y la creación de un plan estratégico de desarrollo.

Cabe destacar que en los llamados Territorio Federal, Municipio Federal y Ciudad Federal, “...el Poder Nacional designará las autoridades respectivas, por un lapso que establecerá la Ley y sujeto a mandatos revocables.” (Ídem., subrayado en este particular). Las provincias federales, por su parte, serían unidades de planificación del desarrollo y agregarían indistintamente estados y municipios.

Dado lo anterior, según la propuesta de reforma constitucional, la nueva estructura político territorial sería la que, teóricamente, se muestra en la figura 4.7.



Fuente: elaboración propia

Figura 4.7: Estructura territorial político-administrativa propuesta en el proyecto de reforma constitucional presentada por el Presidente Chávez en 2007

Para fortalecer el naciente PP, la reforma constitucional planteaba modificar el artículo 136 que versa sobre la distribución territorial del Poder Público. A los tradicionales poderes municipal, estatal y nacional, se sumaría aquel ejercido por los "...consejos comunales, los consejos obreros, los consejos de campesinos, los consejos estudiantiles y otros entes que señale la ley." (Art. 136 de la propuesta de modificación).

Al respecto, la propuesta establecía: "El pueblo es el depositario de la soberanía y la ejerce directamente a través del Poder Popular. Éste no nace del sufragio ni de elección alguna, sino que nace de la condición de los grupos humanos organizados como base de la población." (*Idem.*, subrayado para este particular). No obstante, es de aclarar que lo relativo a la promoción, organización, registro, así como al apoyo técnico y financiero de sus organizaciones de base, quedaría en manos del Poder Público Nacional, tal y como consta en el numeral 35 del artículo 156 del referido proyecto.

La propuesta también incluyó una redefinición de 'Administración Pública', pues planteó considerarla en dos términos: burocrática o tradicional y las 'misiones' destinadas a "...la satisfacción de las más sentidas y urgentes necesidades de la población, cuya prestación exige la aplicación de sistemas excepcionales, e incluso, experimentales..." (Art. 141 de la propuesta de modificación).

Entre las competencias del Poder Público Nacional que se añadirían, resaltan dos importantes a este estudio: i) "La ordenación y gestión del territorio y el régimen territorial del Distrito Federal, los Estados, los Municipios, Dependencias Federales y demás entidades regionales.", y ii) "La creación, ordenación y gestión de Provincias Federales, Territorios Federales y Comunales, Ciudades Federales y Comunas." (Art. 156 de la propuesta de modificación). Se planteaba en este sentido, reservar al Poder Nacional y, en especial, al Ejecutivo, la ordenación y gestión de la totalidad del territorio venezolano, la cual, según la Constitución vigente corresponde a los estados y municipios a la i terna de su jurisdicción.

Los artículos 158 y 184 de la constitución vigente que rezan respectivamente: i) "La descentralización como política nacional debe profundizar la democracia acercando el poder a la población y creando las mejores condiciones, tanto para el ejercicio de la democracia como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales.", y ii) "La ley creará mecanismos abiertos y flexibles para que los Estados y Municipios descentralicen y transfieran a las comunidades... los servicios que éstos gestionen previa demostración de su capacidad para prestarlos...", serían sustituido, según el proyecto de reforma, por los siguientes: i) "El Estado promoverá como política nacional, la participación protagónica del pueblo, transfiriéndole poder y creando las mejores condiciones para la construcción de una Democracia Socialista.", y ii) "Una ley nacional creará mecanismos para que el Poder Nacional, los Estados y los Municipios descentralicen y transfieran a las Comunidades... los servicios que éstos gestionen..." .

Por lo anterior, la descentralización, en tanto que política para profundizar la democracia y principio rector de la gestión pública, sería reemplazada por la promoción de lo que, de manera indefinida, se califica como 'participación protagónica' y, de acuerdo con lo propuesto, ya no sería necesario demostrar la capacidad comunitaria para asumir los servicios prestados por el Poder Público.

Es también de destacar que el artículo 184 de la propuesta de reforma pretendía sustituir al Alcalde como máxima autoridad del municipio, elegible y revocable por votación universal, libre, directa y secreta, por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas del PP, la cual "...en tal virtud designa y revoca a los órganos del Poder Comunal... y otros entes políticos-territoriales que se conformen en la ciudad..." (Subrayado en este particular).

Otro elemento fundamental para la distribución territorial del poder político, es lo relativo a la repartición de los recursos financieros para el cumplimiento de competencias. En este caso, respecto al situado constitucional que, según la constitución vigente (art. 158) corresponde al 20% de los ingresos ordinarios estimados anualmente por el Fisco Nacional distribuido entre estados, Distrito Federal y municipios, según el proyecto, el mismo pasaría a representar el 25% pero repartido entre estados, Distrito Federal, territorios federales, municipios federales, comunas y comunidades (Art. 158 de la propuesta de reforma).

Sobre el Consejo Federal de Gobierno, en tanto que órgano encargado de planificar y coordinar el proceso de descentralización (CRBV, art. 185), destacan de la propuesta: i) su transformación en órgano no permanente dedicado a evaluar los proyectos comunales, locales, estatales y provinciales, para asegurar su ajuste a la planificación nacional, darles seguimiento y realizarle los ajustes correspondientes; ii) la supresión de la plenaria, de los representantes de la sociedad organizada, y iii) la sustitución del

Vicepresidente de la República, como presidente del mismo, por el Presidente de la República.

En el ámbito de los derechos de propiedad y libertad económica, la propuesta se caracterizó por incrementar las limitaciones y dar prioridad a nuevas formas de propiedad.

El artículo 112 de la CRBV que garantiza la libertad económica, sería sustituido por: i) “El Estado promoverá el desarrollo de un Modelo Económico Productivo, intermedio, diversificado e independiente...”, y ii) “...fomentará y desarrollará distintas formas de empresas y unidades económicas de propiedad social..., así como de empresas y unidades económicas de producción y/o distribución social, pudiendo ser estas de propiedad mixta entre el Estado, el sector privado y el poder comunal, creando las mejores condiciones para la construcción... de una Economía Socialista.”. En consecuencia, se proponía eliminar la libertad económica como derecho constitucional, dar prioridad a la propiedad social, instaurar un modelo económico socialista y subsumir la propiedad privada en esquemas de propiedad mixta.

En el mismo tenor, mediante el artículo 113, la propuesta prohibía “...actividades, acuerdos, prácticas, conductas y omisiones de los particulares que vulneren los métodos y sistemas de producción social y colectiva con los cuales se afecte la propiedad social o colectiva o impidan o dificulten la justa y equitativa concurrencia de los bienes y servicios.”. Ante la amplitud de lo incluido, cualquier acción desarrollada en el marco de la competencia de mercado, podía ser considerada inconstitucional.

Respecto a la propiedad privada, el proyecto proponía: i) “Se reconocen y garantizan las diferentes formas de propiedad.” (pública, social directa, social indirecta, colectiva, mixta y privada); ii) “...la propiedad privada es aquella que pertenece a personas naturales o jurídicas y que se reconoce sobre bienes de uso y consumo, y medios de producción legítimamente adquiridos.”; iii) “Por causa de utilidad pública e interés social,

mediante sentencia firme y pago oportuno..., podrá ser declarada la expropiación de cualquier clase de bienes, sin perjuicio de la facultad de los Órganos del Estado, de ocupar previamente, durante el proceso judicial, los bienes objeto de expropiación." (Art. 115 de la propuesta de reforma, subrayado en este particular). Dado esto, amén de ampliar el abanico de los tipos de propiedad reconocidos y amparados por el ordenamiento jurídico, el proyecto pretendía hacer legal la ocupación temporal de la propiedad, aun cuando el procedimiento administrativo que trae consigo la expropiación se encontrara en desarrollo.

En ámbitos rurales y respecto a ambos derechos, la propuesta de reforma exponía en su artículo 305: "Si ello fuere necesario para garantizar la seguridad alimentaria, la República podrá asumir sectores de la producción agrícola, pecuaria, pesquera y acuícola indispensables a tal efecto, y podrá transferir su ejercicio a entes autónomos, empresas públicas y organizaciones sociales, cooperativas o comunitarias. Así como utilizar a plenitud las potestades de expropiación, afectación y ocupación en los términos de esta Constitución y la ley." (Subrayado en este particular).

De la misma manera, en el artículo 307 propuesto se establecía: "Se prohíbe el latifundio por ser contrario al interés social. La República determinará mediante Ley la forma en las cuales los latifundios serán transferidos a la propiedad del Estado, o de los entes o empresas públicas, cooperativas u organizaciones sociales capaces de administrar y hacer productivas las tierras." (Subrayado en este particular). Se partía de la premisa que: i) el latifundio por naturaleza es improductivo; ii) no es necesaria ninguna concertación con los propietarios para potenciar la capacidad productiva de las tierras, y iii) serán sin mediación alguna, expropiados.

Esta propuesta de reformar fue sometida a *referéndum* aprobatorio el 2 de diciembre de 2007, mediante dos bloques de artículos (A y B). De acuerdo con los resultados del Consejo Nacional Electoral (CNE), la propuesta fue rechazada con los siguiente

resultados: Bloque A (No: 50,65%; Si: 49,34%); Bloque B (No: 51,01%; Si: 48,99%), (Consejo Nacional Electoral, 2007).

4.2.4.2.3 *Inclusión, mediante normas, de aspectos contenidos en el proyecto de reforma constitucional de 2007*

242

En desconocimiento de los resultados del *referéndum* aprobatorio del proyecto de reforma constitucional y del artículo 345 de la CRBV el cual, como bien sostiene Nikken (2011), dispone que el rechazo de esas materias anula la posibilidad de plantearlas nuevamente durante el mismo período constitucional, se inició en el año 2008 un proceso de modificación del ordenamiento jurídico nacional mediante dos mecanismos: sanción de leyes orgánicas y especiales por parte de una AN controlada por el partido de gobierno y sanción de decretos-ley a partir de habilitaciones al Presidente de la República⁹⁴.

Las principales reformas no contaron con la consulta popular requerida. Por un lado, los decretos-ley fueron formulados unilateralmente por el Presidente Chávez, mientras que por otro, las leyes emanadas del Poder Legislativo, en particular las referidas al PP⁹⁵, se discutieron "...en sesiones extraordinarias luego de vencido su último período de sesiones el 15 de diciembre de ese año." (Hernández; Alvarado y Herrera, 2010: 519) sin cumplir, además, los requerimientos de rigor dispuestos en la Carta Fundamental.

El listado de normas creadas con los fines anteriores es extenso. El cuadro 4.2 incluye aquellas que tienen incidencia directa con el control territorial en sus tres mecanismos.

⁹⁴ Durante este período, la Asamblea Nacional otorgó dos habilitaciones al presidente de la República. La primera para legislar durante el período 2007-2008, por un lapso de 18 meses; la segunda, para el período 2010-2011 con una duración de 18 meses también.

⁹⁵ Sobre este punto, consultar a Delgado (2011).

Cuadro 4.2: Normas que incluyen en el ordenamiento jurídico, elementos rechazados en el proyecto de reforma constitucional de 2007

Artículo del proyecto de Reforma	Norma que la incorporó después de 2007
Art. 16: La unidad política primaria de la organización nacional será la ciudad... integrada por áreas o extensiones geográficas denominadas Comunas.	- Ley Orgánica de las Comunas, G.O N° 6.011 Extraordinario, del 21 de diciembre de 2010
Art. 16: A partir de la comunidad y la Comuna, el Poder Popular desarrollará formas de agregación comunitaria político-territorial.	- Ley Orgánica de los Consejos Comunales, G.O N° 39.335 del 28 de diciembre de 2009 - Ley Orgánica del Poder Popular, G.O N° 6.011 Extraordinario, del 21 de diciembre de 2010
Art. 16: El Presidente de la República... podrá crear mediante decreto... cualquier otra entidad que establezca la Ley.	- Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, G.O n° 5.963 Extraordinario del 22 de febrero de 2010. - Reglamento de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, G.O N° 39.382 del 9 de marzo de 2010
Art. 112: El Estado... fomentará y desarrollará distintas formas de empresas y unidades económicas de propiedad social, tanto directa o comunal como indirecta o estatal, así como empresas y unidades económicas de producción y/o distribución social, pudiendo ser estas de propiedad mixta entre el Estado, el sector privado y el poder comunal, creando las mejores condiciones para la construcción colectiva y cooperativa de una Economía Socialista.	- Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal, G.O N° 6.011 Extraordinario, del 21 de diciembre de 2010
Art. 113: ...En general no se permitirán actividades, acuerdos, prácticas, conductas y omisiones de los particulares que vulneren los métodos y sistemas de producción social y colectiva con los cuales se afecte la propiedad social y colectiva o impidan o dificulten la justa y equitativa concurrencia de bienes y servicios.	- Decreto n° 5.197 con Rango, Valor y Fuerza de Ley Especial en Defensa Popular Contra el Acaparamiento, la Especulación, el Boicot y cualquier otra Conducta que afecte el Consumo de los Alimentos o Productos Sometidos al Control de Precios, G.O N° 38.862 del 31 de enero de 2008. - Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal, G.O N° 6.011 Extraordinario, del 21 de diciembre de 2010

Cuadro 4.2: continuación

Artículo del proyecto de Reforma	Norma que la incorporó después de 2007
Art. 115: ... Por causa de utilidad pública o interés social, mediante sentencia firme y pago oportuno de justa indemnización, podrá ser declarada la expropiación de cualquier clase de bienes, sin perjuicio de la facultad de los Órganos del Estado, de ocupar previamente, durante el proceso judicial, los bienes objeto de expropiación...	- Decreto n° 5.197 con Rango, Valor y Fuerza de Ley Especial en Defensa Popular Contra el Acaparamiento, la Especulación, el Boicot y cualquier otra Conducta que afecte el Consumo de los Alimentos o Productos Sometidos al Control de Precios, G.O N° 38.862 del 31 de enero de 2008 - Ley de Reforma Parcial del Decreto n° 6.092 con Rango, Valor y Fuerza de Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios, G.O N° 39.165 del 24 de abril de 2009 - Reforma Parcial de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, G.O n° 5.991 Extraordinario del 29 de julio de 2010
Art. 136: El Poder Público se distribuye territorialmente en la siguiente forma: el poder popular, el poder municipal, el poder estatal y el poder nacional.	- Ley Orgánica del Poder Popular, G.O N° 6.011 Extraordinario, del 21 de diciembre de 2010
Art. 136: El pueblo es el depositario de la soberanía y la ejerce directamente a través del Poder Popular. Esta no nace del sufragio ni de elección alguna, sino que nace de la condición de los grupos humanos organizados como base de la población.	- Ley Orgánica de las Comunas, G.O N° 6.011 Extraordinario, del 21 de diciembre de 2010 - Ley Orgánica de los Consejos Comunales, G.O N° 39.335 del 28 de diciembre de 2009 - Ley Orgánica del Poder Popular, G.O N° 6.011 Extraordinario, del 21 de diciembre de 2010
Art. 141: ...Las categorías de administraciones públicas son: las administraciones públicas burocráticas o tradicionales... y "las misiones"...	- Decreto n° 6.217 con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública, G.O 5.890 Extraordinario, del 15 de julio de 2008
Art. 156: Es de la competencia del Poder Público Nacional... 35. La promoción, organización y registro de los Consejos del Poder Popular, así como el apoyo técnico y financiero para el desarrollo de proyectos socio-económicos de la economía social...	- Ley Orgánica de las Comunas, G.O N° 6.011 Extraordinario, del 21 de diciembre de 2010 - Ley Orgánica de los Consejos Comunales, G.O N° 39.335 del 28 de diciembre de 2009 - Ley Orgánica del Poder Popular, G.O N° 6.011 Extraordinario, del 21 de diciembre de 2010
Art. 168: ...el Municipio estará obligado a incorporar, dentro del ámbito de sus competencias, la participación ciudadana, a través de los Consejos del Poder Popular y los medios de producción socialista.	- Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, G.O N° 6.015 Extraordinario, del 28 de diciembre de 2010
Art. 185. El Consejo Nacional de Gobierno es un órgano... encargado de evaluar los diversos proyectos comunales, locales, estatales y provinciales, para articularlos al plan de desarrollo integral de la nación, dar seguimiento a la ejecución de las propuestas aprobadas y realizar los ajustes convenientes a los fines de garantizar el logro de sus objetivos.	- Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, G.O N° 5.963 Extraordinario, del 22 de febrero de 2010 - Reglamento de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, G.O N° 39.382 del 9 de marzo de 2010

Cuadro 4.2: continuación

Artículo del proyecto de Reforma	Norma que la incorporó después de 2007
Art. 305: Si ello fuere necesario para garantizar la seguridad alimentaria, la República podrá asumir sectores de la producción agrícola, pecuaria, pesquera y acuícola indispensables a tal efecto, y podrá transferir su ejercicio a entes autónomos, empresas públicas y organizaciones sociales, cooperativas o comunitarias. Así como utilizar a plenitud las potestades de expropiación, afectación y ocupación...	- Decreto n° 6.071 con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria, G.O N° 5.889 Extraordinario, del 31 de julio de 2008 - Reforma Parcial de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, G.O n° 5.991 Extraordinario del 29 de julio de 2010.

Fuente: elaboración propia

El 15 de febrero de 2009 y, nuevamente en contra del artículo 345 de la CRBV, se sometió a *referéndum* aprobatorio la modificación de los artículos 160, 162, 174, 192 y 230 de la Carta Fundamental, con el fin de permitir que cualquier ciudadano en ejercicio de un cargo de elección popular, pudiera ser sujeto de postulación como candidato(a) para el mismo cargo de forma continua. Realizada bajo el nombre de Referendo Aprobatorio de la Enmienda Constitucional n° 1, dio como resultado: Sí 54,85% y No 45,14% (CNE, 2009), permitiendo de esta manera que gobernadores, alcaldes, diputados y el mismo Presidente de la República en ejercicio, se postule sucesivamente a elecciones sin límite alguno.

4.2.4.2.4 Política de expropiación y estatización

La política de expropiación —iniciada tímidamente en 2001— se profundizó en este segundo subperíodo y se combinó con un proceso de estatización de empresas privadas que abarcó desde el sector alimentos, transporte interno de combustibles, transporte aéreo, telecomunicaciones, seguros, cemento y papel, hasta hoteles, automercados, frigoríficos, hatos, bancos y edificios comerciales y residenciales (Salas-Bourgoin *et. al.*, 2014). El fundamento: las leyes y los decretos-ley destinados a intervenir en los derechos de propiedad privada, dominio y libertad económica. La estrategia: la declaración de utilidad pública e interés social de prácticamente la totalidad de las actividades del

sistema económico nacional y el uso de la expropiación como sanción a trasgresiones de las nuevas normas.

Si bien De León recuerda que el Estado venezolano históricamente ha sido intervencionista, también señala que este carácter se ha profundizado recientemente y a pasos agigantados, a partir de “...una maraña de legislación obstructora y asfixiante de la empresa en Venezuela, y lógicamente de su competitividad internacional.” (2009: 184) porque, en aras del ‘Socialismo del Siglo XXI’, propende aun “...sistema de producción donde el Estado, actuando en nombre del colectivo, sustrae los factores de producción del control de los individuos, y los somete al control de quienes detentan el poder del Estado... Nótese que, bajo el socialismo, *la propiedad privada no desaparece sino que se traslada de manos*: después de todo, alguien tiene que controlar los factores de producción para que puedan tener algún empleo.” (*Ibíd.*: 191).

Bajo los argumentos de desarrollo endógeno, seguridad y soberanía agroalimentaria, estabilidad laboral, estímulo a la producción local y uso inadecuado de los medios de producción (Obuchi, ob. cit.), entre otros, el gobierno del Presidente Chávez comenzó a implementar diversas medidas para vulnerar los derechos en cuestión. Entre ellas, aparte de la expropiación, figuran: intervención, ocupación temporal, regulación confiscatoria, ocupación urgente de tierras urbanas, comisos, medida de aseguramiento de bienes, medida de protección a la seguridad agroalimentaria, intervención contractual, prohibición de enajenar y gravar bienes inmuebles, rechazo del registrador mercantil para inscribir una compañía y remisión de utilidades (Rondón, 2015).

El cuadro 4.3 reporta algunas de las expropiaciones y nacionalizaciones realizadas por el gobierno nacional entre el período 2007-2010, así como la amplia diversidad de los argumentos esgrimidos para su ejecución.

Cuadro 4.3: Cronología de expropiaciones y nacionalizaciones en Venezuela, 2007-2010

Año	Empresa	Motivo
2007	EDC, Seneca, Eleval, Calife y Electricidad de Caracas	Nacionalización
	CANTV (Compañía Anónima Nacional de Teléfonos de Vzla)	Nacionalización
	Fribarsa y Fricapea (frigoríficos)	Soberanía alimentaria
2008	Lácteos Los Andes	Soberanía alimentaria
	Campos petroleros de la Faja del Orinoco (32 en total)	Nacionalización
	SIDOR (empresa siderúrgica)	Nacionalización
	Rualca (productora de rines)	Utilidad pública
	Lafarge, Holmic y Cemex (cementeras)	Nacionalización
2009	Banco de Venezuela	Nacionalización
	Cargil (procesadora de arroz)	Soberanía alimentaria
	Smurfit Kappa (papelera)	Soberanía alimentaria (para la siembra de arroz, maíz, caraotas, yuca y ñame)
	Cafea y Fama de América (cafetaleras)	Soberanía alimentaria
	Aerpostal (línea aérea)	Creación de EPS
	Matesi, Comsigua, Orinoco Iron (siderúrgica)	Nacionalización
	Complejo Hotelero Margarita Hilton	Finalización de contrato de gestión
2010	Hipermercados Éxito	Utilidad pública e interés social
	Centro Comercial Sambil de la Candelaria	Utilidad pública e interés social
	Edificio La Francia	Uso inadecuado
	Galpones Empresas Polar	Uso de terrenos para construir viviendas
	Monaca (Molinos Nacionales)	Utilidad pública
	Universidad Santa Inés	Irregularidades administrativas
	Envases Internacional y Aventuy (envases de aluminio)	Adquisición forzosa
	Empresa Industria Nacional de Artículos de Ferretería	Adquisición forzosa
	Agroisleña (distribuidora de productos para el campo)	Seguridad agroalimentaria
	Owens Illinois	Nacionalización
	Sidetur (Siderúrgica del Turbio)	Nacionalización
	Silka (empresa textilera)	Reactivación de actividades después de 17 años de inactividad

Fuente: elaboración propia

El resultado de esta política: el aumento sostenido de la participación directa del Estado “...en la producción de bienes y servicios mediante nuevas empresas públicas creadas o

mediante adquisición forzosa o consensuada de bienes y empresas privadas." (Obuchi, ob. cit.: 18), o como sostiene De León: "...la casi total asfixia del aparato productivo nacional, bajo el peso de un orden económico mercantilista empobrecedor..." (ob. cit.: 217).

4.2.4.2.5 Militarización de la Administración Pública

Otra política relevante de este subperíodo fue la ampliación de la presencia militar en el aparato estatal. La razón: "Dentro de la tendencia adversa a la descentralización, un ingrediente esencial que refuerza la necesidad centralista del régimen es el relevante papel de los militares y la influencia de la cultura militar en todos los ámbitos de la nación." (Blanco: 2009: 106).

Con base en la alianza cívico-militar planteada desde los inicios del 'Movimiento Bolivariano', los entes y organismos del Estado, prácticamente en todos sus niveles político-territoriales, pasaron a ser dirigidos por militares, tanto activos como en condición de retiro. A esto se unió, mediante el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana⁹⁶ de 2008, la creación de la Milicia Nacional Bolivariana la cual encuentra espacios de acción hasta en las instancias del PP.

Sobre este aspecto, Jácome (2011) sostiene que, en el marco de una estrategia de 'seguridad nacional' para defenderse de las 'amenazas externas e internas', se ha producido una creciente militarización de la sociedad venezolana. Esto ha traído como consecuencia que, por un lado, se transite una especie de desinstitucionalización del Estado, pues el sostenido incremento de militares en la función pública genera una forma de tutela sobre la sociedad civil, mientras que, por otro, se propicie el surgimiento de grupos armados no estatales o paramilitares, especialmente en las áreas urbanas, identificados ideológicamente con el gobierno y tolerados por éste, hasta el punto de

⁹⁶ Decreto n° 6.239, G.O n° 5.891 Extraordinario, del 31 de julio de 2008.

lograr una figura de autoridad, especialmente en algunas zonas de la ciudad capital, Caracas.

Lo anterior se convirtió en el germen para la violencia desde las instituciones del Estado. Al respecto Martínez señala: "...la violencia institucionalizada —que es por cierto la más sutil, la menos conspicua, pero al mismo tiempo la única ubicua— se empeña en ahogar las voces de la disidencia y la diversidad, asfixiando el debate mediante el progresivo establecimiento de una ideología oficial, despojando de sentido a las ideas a través de la imposición continua y repetitiva del hecho violento..." (2009: 52).

4.2.4.3 Subperíodo 2013 hasta 2016

Se inició con la toma de posesión de Nicolás Maduro como Presidente de la República el 19 de abril de 2013, para el período 2013-2019, después de su elección con motivo del fallecimiento del Presidente Chávez, re-electo en 2012.

Sus políticas, en tanto que continuación del proyecto presidencial de Chávez, constituyen una profundización de la 'estatización de la vida cotidiana' con cuatro agravantes: i) la intensificación de la presencia militar en el gobierno y en la economía nacional; ii) la profundización de la ausencia de división de poderes; iii) el acrecentamiento de la Administración Pública Nacional, mediante la creación de vicepresidencias sectoriales y la profusión de programas, misiones y comisiones presidenciales, y iv) las estrategias de alianza cívico-militar que, por falta de información oficial y pública, son de difícil seguimiento (desarrollo, instituciones involucradas y resultados).

Son referencia obligada de este período; i) el Plan de la Patria, Segundo Plan Socialista (2013-2019); ii) el surgimiento de una economía paralela a la estatal y a la privada, a cargo de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana; iii) el Decreto de Estado de

Excepción en los municipios fronterizos con Colombia, y iv) el Decreto de Estado de Excepción y Emergencia Económica nacional.

Está marcado por la intensificación de: la conflictividad social, el encarcelamiento por causas políticas, la violación de derechos humanos y el acoplamiento de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana a los intereses político-partidistas dominantes⁹⁷. De igual manera, por una intervención inédita del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) en las labores de la Asamblea Nacional electa para el período 2016-2021, mediante sentencias sistemáticas que desconocen competencias constitucionalmente establecidas y anulan actos administrativos y legislativos, sobre la base de interpretaciones maniqueas de la CRBV⁹⁸.

A manera de referencia vale señalar que, para el último trimestre de 2016, el TSJ intervino la función contralora de la AN respecto al Ejecutivo Nacional; los poderes Ciudadano, Electoral y Judicial; las Fuerza Armada Nacional Bolivariana y el Banco Central de Venezuela, así como su función legislativa en materia socioeconómica, de organización interna y del sistema de debates⁹⁹. Los eventos políticos de más trascendencia se resumen en el anexo 5.

⁹⁷ Ver informes de las organizaciones como Observatorio Venezolano de Conflictividad Social, Amnistía Internacional, PROVEA y la Asociación Civil Control Ciudadano.

⁹⁸ Entre las decisiones de la SC/TSJ destacan aquellas que dictaron la inconstitucionalidad de: la reforma parcial de la Ley del Banco Central de Venezuela, la Ley de Amnistía y Reconciliación Nacional, la reforma parcial de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia y la Ley que Otorga Títulos de Propiedad a los Beneficiarios de la Gran Misión Vivienda Venezuela. Asimismo, la decisión de anular la Ley de Bono para Alimentos y Medicinas a Pensionados y Jubilados.

⁹⁹ Para mayor información leer reportaje preparado por Fanny Mora, para El Universal, bajo el título "TSJ ha dictado 30 sentencias contra la Asamblea Nacional", publicado el 14 de octubre en la sección Política. En línea: http://www.eluniversal.com/noticias/politica/tsj-dictado-sentencias-contra-asamblea-nacional_622598

4.2.4.3.1 *Plan de la Patria, Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación (2013-2019)*

Este plan tiene como particularidad que fue sancionado por la AN y publicado en Gaceta Oficial de la República¹⁰⁰ bajo el nombre 'Ley del Plan de la Patria', cuestión inédita hasta entonces porque la CRBV dicta como competencia de la Asamblea Nacional: "Aprobar las líneas generales del plan de desarrollo económico y social de la Nación, que serán presentadas por el Ejecutivo Nacional..." (Art. 187, núm. 8), lo cual no es sinónimo de sancionar.

Fue presentado por el Presidente Nicolás Maduro como documento que reunía la voluntad del fallecido Presidente Chávez. Al respecto señaló: "En este día no hago otra cosa que cumplir con la misión que me encomendara el Comandante Presidente Hugo Chávez Frías como la he venido cumpliendo y como la cumpliré por amor a su persona y a su obra." (República Bolivariana de Venezuela, 2013: 14).

Cargado de enunciados valorativos, persigue como objetivo central la profundización del 'Socialismo del Siglo XXI' a través de cinco objetivos estratégicos, a saber: i) defender, expandir y consolidar el bien máspreciado que hemos reconquistado después de 200 años: la independencia nacional; ii) continuar construyendo el Socialismo Bolivariano del Siglo XXI como alternativa al destructivo y salvaje sistema capitalista, para asegurar la 'mayor suma de seguridad social, mayor suma de estabilidad política y la mayor suma de felicidad' para el pueblo; iii) convertir a Venezuela en un país potencia en lo social, lo económico y lo político dentro de la gran potencia naciente de América Latina y El Caribe; iv) contribuir al desarrollo de una nueva geopolítica internacional en la cual tome cuerpo un mundo multicéntrico y pluripolar que permita lograr el equilibrio del universo y garantizar la paz planetaria, y v) preservar la vida en el planeta y salvar a la especie humana (*Ídem.*).

¹⁰⁰G O n° 6.118 Extraordinario del 4 de diciembre de 2013

A diferencia del plan anterior, éste hace algunas alusiones a alianzas con el sector privado pero de origen extranjero, mientras que en consonancia con aquel mantiene la omisión de los gobernadores y alcaldes como autoridades copartícipes del desarrollo nacional. Antes bien, enfatiza la polarización de esta labor en torno al Poder Público Nacional y la sociedad organizada en CC, comunas (Cc), EPS y demás organizaciones del PP.

Lo anterior se hace evidente en la Estrategia 2.5.2, la cual señala: “Desarrollar el Sistema Federal de Gobierno, basado en los principios de integridad territorial, económica y política de la Nación, mediante la participación protagónica del Poder Popular en las funciones de gobierno comunal...”. Una de las estrategias: la transferencia de competencias del Poder Público a las comunas, comunidades organizadas y demás organizaciones del PP.

Destaca entre todo, el énfasis que se da al desarrollo del ‘poderío militar’, materia que no había sido tema de atención en los planes de desarrollo de la nación. Se hace mención a la unión cívico-militar, a la conformación de la Milicia Bolivariana, al aumento del armamento militar, a la reorganización territorial de la Fuerzas Armadas, al fortalecimiento de la industria militar, al adiestramiento militar de la sociedad civil, así como a la creación de salas de batalla social y cuerpos de combate para la defensa de la patria. Complementa esto, la formación del militar venezolano dentro del concepto de ‘guerra popular continuada’, señalada en las estrategias 3.3.2.1 y 3.3.3.1.

A lo anterior se suma también, la inédita insistencia de generar un esquema específico de gestión para hacer frente a posibles Estados de Excepción; uno que permita, entre otros: “Crear estrategias que generen el reconocimiento por parte de la población sobre los cambios de condiciones ordinarias a condiciones extraordinarias, para la activación y movilización organizada en el marco de la defensa integral de la patria”

(Estrategia 1.7.1.4). ¿Defensa frente a qué? A la denominada 'guerra económica' (Estrategia 2.1.1.1).

Para el logro de lo que se ha denominado 'Gran Objetivo Histórico n° 1', relativo a la consolidación de la independencia nacional, el plan establece, entre otros objetivos nacionales:

- Garantizar la continuidad y consolidación de la Revolución Bolivariana (Objetivo Nacional 1.1), lo cual incluye: i) "Preparar la defensa de la voluntad del pueblo, mediante la organización popular y el ejercicio democrático de la autoridad del Estado" (Estrategia 1.1.2); ii) "Fortalecer y expandir el Poder Popular" (Estrategia 1.1.3), y iii) "Preservar y recuperar los espacios de gobierno regional y local, para profundizar la restitución del poder al pueblo" (Estrategia 1.1.4).
- Lograr la soberanía alimentaria (Objetivo Nacional 1.4) mediante: i) la eliminación definitiva del latifundio (Estrategia 1.4.1); ii) la democratización del acceso a los recursos necesarios para la producción (Estrategia 1.4.2); iii) el fortalecimiento de "...la infraestructura, el desarrollo y funcionamiento de los grandes polos socialistas de producción primaria agropecuaria y grandes sistemas de riego" (Estrategia 1.4.4), y iv) el fortalecimiento y la modernización del "...sistema de regulación social y estatal para combatir la usura y la especulación en la compra y distribución de los alimentos..." (Estrategia 1.4.6.3)
- Adecuar el aparato económico productivo, la infraestructura y los servicios del Estado incrementando su capacidad de respuesta a las necesidades del pueblo, ante posibles estados de excepción en el marco de la Defensa Integral de la Nación (Objetivo Nacional 1.7, subrayado en este particular), lo cual incluye crear un Sistema Integral de Gestión de los Estados de Excepción (Objetivo Estratégico 1.7.1, subrayado en este particular).

En el marco del 'Gran Objetivo Histórico n° 2', referido a la continuación del Socialismo del Siglo XXI, se establece entre otros tantos:

- Propulsar la transformación del modelo capitalista por el modelo socialista (Objetivo Nacional 2.1) mediante el desarrollo de un sistema de fijación de precios justos para los bienes y servicios (Objetivo Estratégico 2.1.2, subrayado en este particular), y la implantación de un Modelo de Gestión Socialista en las unidades de producción (Objetivo Estratégico 2.1.6).
- Construir una sociedad más justa e igualitaria (Objetivo Nacional 2.2).
- Consolidar y expandir el PP y la democracia socialista (Objetivo Nacional 2.3), lo cual implica, entre otros: i) "Promover la organización del Poder Popular en el sistema de agregación comunal... a través de instancias como consejos comunales, salas de batalla social, comunas socialistas, ciudades comunales, federaciones y confederaciones comunales, entre otros." (Objetivo Estratégico 2.3.1.2); ii) "Promover la conformación de las Salas de Batalla Social como herramienta de articulación entre el pueblo organizado y el Estado." (Objetivo Estratégico 2.3.1.4, subrayado en este particular), y iii) "Garantizar la transferencia de competencias en torno a la gestión y administración de lo público desde las distintas instancias del Estado hacia las comunidades organizadas." (Objetivo Estratégico 2.3.3).

Respecto al "Gran Objetivo Histórico n° 3" destinado a convertir a Venezuela en un país potencia en lo social, lo económico y lo político dentro de la Gran Potencia Naciente de América Latina y el Caribe, destaca el amplio desarrollo de estrategias centradas en la recuperación y desarrollo del sistema productivo nacional, en áreas tan disímiles que su listado denota la situación imperante en el sistema productivo nacional.

Por su vinculación con esta investigación, de lo anterior es de destacar el Objetivo Nacional 3.4 "Profundizar el desarrollo de la nueva geopolítica nacional", cuyo logro involucra, entre otros: i) consolidar los ejes de desarrollo integral, los polos de desarrollo

socialista, los distritos motores de desarrollo, las zonas especiales de desarrollo y las regiones de desarrollo integral (REDIS), (Estrategia 3.4.1), y ii) planificar “...desde el Gobierno Central y con protagonismo popular, el desarrollo urbano y rural de las ciudades existentes y de las nacientes...” (Estrategia 3.4.6, subrayado en este particular). Todo lo cual constituye la estructura territorial político-administrativa propuesta por el Presidente Hugo Chávez, en su proyecto de reforma constitucional.

4.2.4.3.2 Surgimiento de una economía paralela a la estatal y a la privada, a cargo de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana

La incursión militar en la economía nacional tuvo lugar en 2013, con la referencia, por parte del Presidente Maduro, de la creación de una Zona Económica Militar Socialista¹⁰¹, la cual corresponde más al conjunto de empresas que conformarían la industria militar, que a una porción específica del territorio nacional donde se localizarían las actividades económicas asumidas por la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (FANB).

La industria militar se inauguró con la creación de 4 empresas: Banco de FANB (BANFAN)¹⁰², Empresa Agropecuaria de la FANB (AGROFAMB)¹⁰³, Empresa Militar de Transporte (Emiltra)¹⁰⁴ y Empresa Sistema de Comunicaciones de la FANB (EMCOFANB)¹⁰⁵. A éstas se agregaron: Canal de Televisión Abierta para la FANB (TVFANB)¹⁰⁶, Empresa Mixta Militar Venezolana de Proyectos de Tecnología (TECNOMAR)¹⁰⁷, Fondo de Inversión Negro Primero S.A (FIMNP)¹⁰⁸, y Constructora de

¹⁰¹ Esta zona nunca llegó a formalizarse.

¹⁰² Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela n° 40.229 de fecha 15 de agosto de 2013. En línea: http://www.mp.gob.ve/c/document_library/get_file?p_l_id=1832331&folderId=2902902&name=DLFE-6829.pdf

¹⁰³ Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela n° 40.234 de fecha 22 de agosto de 2013

¹⁰⁴ Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela n° 40.232 de fecha 20 de agosto de 2013

¹⁰⁵ Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela n° 40.232 de fecha 20 de agosto de 2013

¹⁰⁶ Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela n° 40.288 de fecha 6 de octubre de 2013

¹⁰⁷ Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela n° 40.273 de fecha 16 de septiembre de 2013

¹⁰⁸ Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela n° 40.273 de fecha 16 de septiembre de 2013

la FANB (CONSTRUFANB)¹⁰⁹. Adicionalmente, en 2014 se autorizó la creación de la Empresa Mixta Bolivariana (CANCORFANB)¹¹⁰ y, finalmente en 2016, la incorporación de la Compañía Anónima Militar de Industrias Mineras, Petrolíferas y de Gas (CAMINPEG)¹¹¹ y del Complejo Industrial TIUNA¹¹².

Una de las razones que se esgrimieron para crear estas industrias fue el autoabastecimiento del sector. No obstante, empresas como: Agua Tiuna del Complejo Industrial Tiuna, destinada a envasar agua mineral para el mercado nacional; Emiltra, que presta servicios de transporte de carga multimodal, por tierra, agua y aire, dentro y fuera del país; AGROFANB, que tiene como propósito no sólo generar productos agrícolas para abastecer al sector sino también a la población en general; TVFANB, en tanto que canal de televisión de señal abierta y, en especial, CAMINPEG como empresa que introduce al negocio petrolero a parte de la comunidad castrense, poco o nada tienen que ver con las funciones que le asigna la CRBV a la Fuerza Armada Nacional.

www.bdigital.ula.ve

En marzo de 2016 y en el marco de una estrategia para reactivar la economía nacional (Agenda Económica Bolivariana), el Presidente Maduro ordenó la creación de 14 motores, entre los cuales figura el Motor Industria Militar que incluye las empresas ya conformadas. Sin embargo, amén del discurso en el cual se expuso la agenda, no se dispone de documento oficial que describa la visión y misión del referido motor.

De acuerdo con la página web oficial del Ministerio del Poder Popular de Defensa, sección Viceministerio de Planificación y Desarrollo para la Defensa, el Motor Industria Militar comprende: i) infraestructura, mediante las empresas CONSTRUFANB, COSNTRUCTORA IP SFA Y CARCOFANB; ii) producción de equipos, con la participación de CAVIM, EMSOVEN y UCOCAR; iii) producción de bienes y consumo,

¹⁰⁹ Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela n° 40.340 de fecha 12 de diciembre de 2013

¹¹⁰ Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela n° 40.389 de fecha 8 de abril de 2014

¹¹¹ Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela n° 40.845 de fecha 10 de febrero de 2016

¹¹² Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela n° 40.881 de fecha 7 de abril de 2016

mediante AGROFANB, Complejo Industrial Tiuna, Metro Acero y Milicia Bolivariana, y finalmente, iv) producción de servicios, vía Emiltra, OCHINA, OCAMAR, EMCOFANB, SALMAGUARD, entre otras.

4.2.4.3.3 Estado de Excepción en las fronteras internacionales con Colombia

El decreto de Estado de Excepción en la frontera internacional con Colombia fue una medida dictada por el Presidente Maduro, tras su decisión de prohibir durante 72 horas la circulación a través del tramo que corresponde con el estado Táchira, a raíz de que el 15 de agosto de 2015, tres funcionarios de la Guardia Nacional Bolivariana fueran heridos con arma de fuego durante labores de control del contrabando en la zona de San Antonio del Táchira.

Publicado el día 21 de agosto bajo n° 1.195, el decreto en cuestión estableció Estado de Excepción en 6 municipios del estado Táchira¹¹³, esgrimiendo como razones que: i) en los mismos se había presentado de forma sistemática "...una amenaza compleja al pleno goce y ejercicio de los derechos de los habitantes de la República... vinculada a fenómenos como el paramilitarismo, el narcotráfico y el contrabando de extracción..." (Considerando primero); ii) es "...deber irrenunciable e ineludible del Estado venezolano defender y asegurar la vida digna de los ciudadanos y ciudadanas [y] protegerles frente a amenazas..." (Considerando cuarto), y iii) "...el orden constitucional venezolano ante circunstancias objetivas... dispone de los medios jurídicos necesarios para garantizar la estabilidad de la República... mediante la adopción de medidas de restricción temporal de garantías autorizada constitucional y legalmente..." (Considerando quinto, subrayado en este particular).

Con base en lo anterior, ese decreto, dictado cuatro meses antes de las elecciones legislativas nacionales del 6 de diciembre de 2015, disponía: i) restricción de las garantías constitucionales establecidas en los artículos 47, 48, 50, 53, 68 y 112 de la

¹¹³ Municipios Bolívar, Pedro María Ureña, Junín, Capacho Nuevo, Capacho Viejo y Rafael Urdaneta

CRBV (art. 2); ii) autorización para que los organismos públicos competentes realizaran inspecciones en los lugares de habitación, reunión y demás recintos cerrados o abiertos, públicos o privados; restringieran el tránsito de mercancías, bienes y personas, y prohibieran las reuniones públicas y las manifestaciones no autorizadas previamente (art. 2, numerales 1, 2, 4, 5); iii) autorización para desalojar las ocupaciones ilegales toda vez se verificara que su localización se correspondía con bienes públicos o bienes afectos al servicio público (art. 9), y iv) creación de una Zona Operativa de Defensa Integral.

En un primer momento, el Presidente Maduro designó al gobernador del estado Táchira como responsable de la ejecución del decreto y le otorgó un lapso de vigencia de 60 días, prorrogables a 60 días adicionales (art. 16). Sin embargo, al mismo le sucedió un conjunto de nuevos decretos que extendieron la medida a 18 municipios y 3 estados, tal y como se sistematiza en el cuadro 4.4.

Cuadro 4.4: Cronología de los decretos de Estado de Excepción en las fronteras internacionales con Colombia

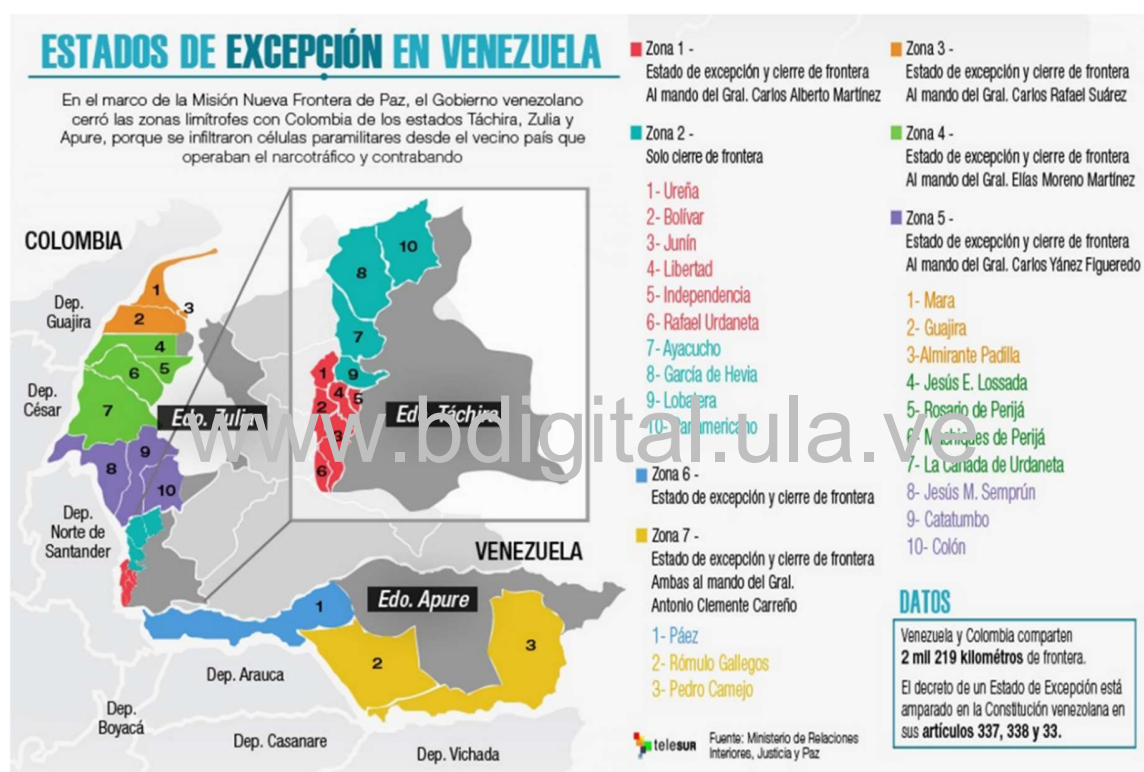
Fecha	Decreto Presidencial n°	Gaceta Oficial n°	Estado	Municipio
31 08 2015	1.969*	40.735	Táchira	Lobatera, García de Hevia, Ayacucho y Panamericano
8 09 2015	1.989	40.740	Zulia	Guajira, Mara y Almirante Padilla
15 09 2015	2013	40.746	Zulia	Jesús E. Lossada, Rosario de Perijá, Machiques de Perijá y La Cañada de Urdaneta
	2014	40.746	Zulia	Catatumbo, Jesús María Semprún y Colón de Zulia
	2015	40.746	Apure	Páez
	2016	40.746	Apure	Rómulo Gallegos y Pedro Camejo
23 10 2015	2071	40.733	Amazonas	Atures

Fuente: elaboración propia.

Es importante señalar que cada decreto de Estado de Excepción se acompañó de la creación de una Autoridad Única de Área y de la designación de un miembro de la FANB con la competencia de coordinar a las autoridades públicas del Ejecutivo

Nacional, Estatal y Municipal que convergieran en territorio asignado. Asimismo, que ambos actos se aprobaron mediante decretos distintos a aquel que dispuso el Estado de Excepción, con el propósito de mantener a la autoridad en cuestión toda vez que finalizara el período de vigencia de aquel.

La figura 4.8 representa los municipios fronterizos en Estado de Excepción y su correspondiente Autoridad Única de Área para el año 2015.



Fuente: Telesur. En línea: <http://www.telesurtv.net/news/Cronologia-Por-una-frontera-de-paz-entre-Venezuela-y-Colombia-20150908-0047.html>

Figura 4.8: Territorio fronterizo bajo Estado de Excepción, estados Zulia, Táchira y Apure, 2015

De esta forma, para el momento de las elecciones legislativas nacionales de diciembre de 2015, se encontraban en condiciones tanto de restricción de garantías constitucionales como de circulación de mercancías, bienes y personas, 24 municipios del territorio nacional (7,16% del total de municipios), con una cobertura total de 92.585

km² (10,10% del territorio nacional) y una población de 1.559.207 hab. (5,73% de la población total nacional)¹¹⁴.

A la postre, no se continuó renovando la medida de Estado de Excepción en la frontera internacional con Colombia, pero sí se mantuvieron las autoridades única de área y el paso restringido en ambos sentidos, cuestión ésta que ha dado lugar a importantes denuncias de corrupción¹¹⁵ que se suman a los problemas fronterizos no resueltos.

4.2.4.3.4 Decreto de Estado de Excepción y Emergencia Económica Nacional

Los estados de excepción y de emergencia económica comienzan a ser medidas de ordinaria aplicación en Venezuela, toda vez se instalara la nueva AN de mayoría opositora del período 2016-2021. Lo llamativo es que fueron ‘extraordinariamente’ previstos 3 años antes de su implementación, específicamente, mediante el Objetivo Estratégico 1.7.1 del Segundo Plan de la Patria.

Su instauración se inició con la declaratoria de ‘Estado de Emergencia Económica en todo el Territorio Nacional’¹¹⁶ la cual tuvo como fundamento las siguientes razones:

- “Que el 05 de enero de 2016 dio inicio un nuevo ciclo del Poder Legislativo Nacional, a cargo de representantes políticos de la oposición a la Revolución Bolivariana, quienes desde su oferta electoral y hasta sus más recientes actuaciones con apariencia de formalidad, han pretendido el desconocimiento de todos los Poderes Públicos...”, y
- “Que los ataques a la economía nacional y la estabilidad democrática, la agresión de las potencias extranjeras, las amenazas, el desconocimiento al Orden Jurídico y la confrontación del Poder Legislativo Nacional contra los Poderes Públicos, con la intención de derrocar el Gobierno legítimamente constituido... ponen seriamente en

¹¹⁴ Cálculos propios a partir del XIV Censo de Población y Vivienda de 2011

¹¹⁵ Ver en Correo del Orinoco “Denuncian corrupción en la frontera colombo-venezolana del Zulia”, del 20 de julio de 2016. En línea: <http://www.elcorreodelorinoco.com/denuncian-corrupcion-la-frontera-colombo-venezolana-del-zulia/>

¹¹⁶ Decreto n° 2.184, G.O n° 6.214 Extraordinario del 14 de enero de 2016

peligro la seguridad de la Nación..." (Decreto n° 2.323, subrayado en este particular).

Entre las facultades que se otorgaron al Ejecutivo Nacional para atender la referida emergencia, figura "Requerir de las personas naturales o jurídicas propietarias o poseedoras, los medios de transporte, canales de distribución, centros de acopio, beneficiadoras, mataderos y demás establecimientos, bienes muebles y mercancías que resulten necesarios para garantizar el abastecimiento oportuno de alimentos... así como de otros bienes de primera necesidad." (Art. 2, núm. 9), y si bien el decreto fue desaprobado por la AN el 22 de enero de 2016, con fundamento en el informe presentado por la Comisión Especial designada para examinarlo¹¹⁷, el mismo fue declarado como constitucional por la SC/TSJ según sentencia n° 4 del 20 de enero del mismo año¹¹⁸.

El 11 de marzo, la declaratoria se prorrogó por 60 días¹¹⁹ y, aun cuando la AN lo desaprobó, la SC/TSJ lo declaró constitucional. Luego, cumplido el plazo de prórroga, el 13 de mayo se declaró nuevamente Estado de Emergencia Económica pero con la adición del 'Estado de Excepción'¹²⁰ y fue reconocida como constitucional por el TSJ¹²¹ el 19 de mayo, pese a su desaprobación por parte de la AN según acuerdo publicado el 17 de mayo¹²².

Entre los considerandos expuestos en el decreto figuraron:

¹¹⁷ Consultar Informe de la Comisión Especial que examinó el Decreto N° 2.184, en el cual se declara el Estado de Emergencia Económica en todo el Territorio Nacional. En línea: http://www.asambleanacional.gob.ve/uploads/documentos/doc_556423d4157caf948d30763228e4219ee6a07771.pdf

¹¹⁸ Consultar sentencia. En línea: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/enero/184426-04-20116-2016-16-0038.HTML>

¹¹⁹ Decreto n° 2.270, G.O n° 6.219 Extraordinario del 11 de marzo de 2016

¹²⁰ Decreto Presidencial n° 2.323, G.O n° 6.227 Extraordinario del 13 de mayo de 2016

¹²¹ Sentencia n° 411.

¹²² Consultar acuerdo de la Asamblea Nacional. En línea: http://www.asambleanacional.gob.ve/uploads/actos_legislativos/doc_b26c86ccf5e1c7ab16f698b3ef75493f7a871839.pdf

- “Que con ocasión de la muerte del Comandante Supremo de la Revolución Bolivariana y Presidente Constitucional de la República Bolivariana de Venezuela, Hugo Chávez Frías¹²³, sectores nacionales e internacionales iniciaron una serie de acciones tendientes a desestabilizar la economía del país, debilitar sus instituciones legítimamente establecidas y provocar una ruptura del hilo constitucional...”, y
- “Que en el marco de la guerra económica iniciada contra el pueblo venezolano se establecieron mecanismos de coordinación entre factores internos y externos en detrimento de las actividades económicas, lo cual ha incidido negativamente en los ciudadanos y ciudadanas, dificultando el ejercicio de su derecho a disponer y acceder libremente a bienes y servicios esenciales...” (Decreto n° 2.323, subrayado en este particular).

Con base en tales justificaciones, se decidió:

- “...la suspensión temporal y excepcional de la ejecución de sanciones de carácter público contra las máximas autoridades del Poder Público y otros altos funcionarios, cuando dichas sanciones puedan obstaculizar la continuidad de la implementación de medidas económicas..., o vulnerar la seguridad de la nación (Art. 2, núm. 7, subrayado en este particular);
- “Dictar medidas y ejecutar planes especiales de seguridad pública que garanticen el sostenimiento del orden público ante acciones desestabilizadoras que pretendan irrumpir en la vida interna del país o en la relaciones internacionales de éste...” (Art. 2, núm. 16), y
- Garantizar, “...incluso mediante la intervención de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana y los órganos de seguridad ciudadana, con la participación de los Comités Locales de Abastecimiento y Distribución (CLAP)¹²⁴... la correcta distribución y comercialización de alimentos y bienes de primera necesidad.”, y

¹²³ Muerte acaecida, como se recordará, en 2013.

¹²⁴ Instancia del Poder Popular creada mediante este decreto sin posterior regulación sobre competencias, organización y funciones.

— Planificar, coordinar y ejecutar “...la procura nacional e internacional urgente de bienes o suministros esenciales para garantizar la salud, la alimentación y el sostenimiento de servicios básicos en todo el territorio nacional...” (Art. 2, numerales 3 y 11).

Con todo, el ‘Estado de Excepción y de la Emergencia Económica’ se prorrogó durante 2016 en tres ocasiones más¹²⁵, con la venia de la SC/TSJ, pese a que la CRBV (Art. 338) y la Ley Orgánica sobre Estados de Excepción (Art. 12), sólo contemplan como posible una prórroga.

Por lo expuesto en este apartado, es posible afirmar que las motivaciones que impulsan la actuación de los agentes del gobierno nacional en Venezuela, durante el período 1999-2016, son: i) concentración total del poder en la figura del Presidente de la República; ii) minusvalía progresiva de las entidades federales y de los municipios como niveles de gobierno, iii) instauración de autoridades a diferentes escalas, de libre nombramiento y remoción por parte del primer mandatario nacional, y iv) politización de la participación ciudadana argumentando como razón fundamental, la consolidación de una democracia protagónica mediante instancias que no derivan de procesos electorales libres, universales, directos y secretos aun cuando se fundamentan en la representación.

Si ello se analiza a la luz de lo expuesto en el apartado que justifica la selección de Venezuela como caso de estudio, se puede sostener que en el país existen características que van más allá de un Estado Autoritario y lo acercan sustancialmente a un Estado Totalitario.

¹²⁵ Decreto n° 2.371 del 12 de julio de 2016, publicado en G.O n° 40.942, declarado ‘constitucional’ por el Tribunal Supremo de Justicia, según sentencia n° 615, del 19 de julio, pese a su desaprobación por parte de la Asamblea Nacional, según acuerdo publicado el 17 de mayo; Decreto Presidencial n° 2.452 del 13 de septiembre de 2016, publicado en G.O n° 6.256, Extraordinario, y Decreto n° 5.548 del 13 noviembre de 2016, publicado en G.O n° 6.272, Extraordinario.



www.bdigital.ula.ve

LOS MECANISMOS DE CONTROL TERRITORIAL EN
VENEZUELA, 1999-2016
CAPÍTULO V



C.C.Reconocimiento

5. LOS MECANISMOS DE CONTROL TERRITORIAL EN VENEZUELA, 1999-2016

Lograr el detalle que requiere sustentar, mediante el caso venezolano, tanto la propuesta de modelo normativo de control territorial como la caracterización de su praxis con fines autoritarios, implica la revisión a profundidad de cada uno de los mecanismos que permite su implementación en el país.

Tal revisión es progresiva y se centra en la descripción y análisis pormenorizado e integrado de los instrumentos normativos más importantes, bien porque ejercen un rol esencial en su implementación o porque son los más controvertidos en la opinión pública nacional por sus consecuencias negativas.

En ninguno de los tres mecanismos de control territorial aquí estudiado, el abordaje de los instrumentos en cuestión sigue un mismo patrón. Lo que sí es común en estos es: i) la presentación de los principios constitucionales que los rigen ii) la referencia sucinta del tratamiento que se les dio en el pasado reciente, a manera de pauta de comparación, y iii) el señalamiento puntual de los efectos más conspicuos de algunas normas, con el fin de ilustrar el hecho de que, a pesar de su rechazo social y sus impactos negativos, las mismas se continúan aplicando.

Como el interés no radica únicamente en evidenciar las características del control territorial en Venezuela según mecanismo sino también su carácter autoritario, adicionalmente se reseñan algunos de los recursos de nulidad por inconstitucionalidad introducidos ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia. El propósito: reforzar la interpretación aquí presentada.

En concordancia con lo señalado en el método, este capítulo devela dos niveles de conclusiones. El primero, centrado en las fortalezas, debilidades, coherencias y vacíos del ordenamiento jurídico, según mecanismo. El segundo, referido a la calidad de los instrumentos normativos que los rigen, teniendo como referencia la Constitución política

y los enunciados preliminares sobre el 'deber ser' de este recurso de dominación. Cierra la discusión sobre cada uno, el análisis del poder autoritario detrás de su ejecución.

5.1 LA DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DEL PODER POLÍTICO EN VENEZUELA

266

La caracterización e interpretación de los instrumentos jurídicos que regulan la distribución territorial del poder político en el país durante el período de estudio, se hace atendiendo los aspectos medulares de este mecanismo, a saber: la descentralización, la expansión del Poder Público Nacional, la participación ciudadana, la planificación del desarrollo, la creación de nuevas unidades territoriales de gestión y la distribución de recursos financieros.

5.1.1 Según la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela

La distribución territorial del poder político en Venezuela está establecida, sobre todo el ordenamiento jurídico nacional, en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) de 1999.

Recordando que ésta ha dispuesto en su artículo 4, que la República es un Estado federal descentralizado; que su gobierno, además de democrático es descentralizado (Art. 6) y que la descentralización debe profundizar la democracia acercando el poder a la población (Art. 157), su contenido distribuye el poder político en tres niveles territoriales: el de la República, el de las entidades federales y el de los municipios. Asimismo, en cinco poderes a escala nacional (Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Ciudadano y Electoral) y en tres, a escala estatal y municipal (Ejecutivo, Legislativo y Ciudadano en la figura de las contralorías).

El esquema de reparto competencial que emplea es mixto. Enumera las competencias de la República y de los municipios, pero para los estados lista unas exclusivas, unas en coordinación con el Ejecutivo Nacional y, las remanentes, que no correspondan a los anteriores (Art. 164).

De acuerdo con Matheus, Morales y Romero, el artículo 4 de la Constitución que dicta: "La República... se rige por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad.", da lugar a un modelo de federalismo descentralizado cooperativo entre los diferentes niveles político-administrativos, en el que "...partiendo de las competencias originalmente establecidas, [se] pacta un conjunto de acciones entre la federación y los estados para el logro de los propósitos comunes convenidos." (2013: 176).

Lo anterior encuentra igualmente sustentación en el artículo 165 que establece: "Las materias objeto de competencias concurrentes serán reguladas mediante leyes bases dictadas por el Poder Nacional, y leyes de desarrollo aprobadas por los Estados. Esta legislación estará orientada por los principios de la interdependencia, coordinación, cooperación, corresponsabilidad y subsidiariedad. Los Estados descentralizarán y transferirán a los Municipios los servicios y competencias que gestionen y que éstos estén en capacidad de prestar, así como la administración de los respectivos recursos, dentro de las áreas de competencias concurrentes entre ambos niveles del Poder Público. Los mecanismos de transferencia estarán regulados por el ordenamiento jurídico estatal."

A los fines de la planificación y coordinación de las políticas y acciones de descentralización y transferencia de competencias del Poder Público Nacional a los estados y municipios, la CRBV crea el Consejo Federal de Gobierno (CFG) y, dependiente de éste, el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) destinado a financiar las políticas de equilibrio regional, "...la cooperación y complementación de las políticas e iniciativas de desarrollo de las distintas entidades públicas territoriales, y a apoyar especialmente la dotación de obras y servicios esenciales en las regiones y comunidades de menor desarrollo relativo." (Art. 185).

Respecto al Poder Público Estatal, el texto constitucional dispone que los estados “...son entidades autónomas e iguales en lo político, con personalidad jurídica plena, y quedan obligados a mantener la independencia, soberanía e integridad nacional, y cumplir y hacer cumplir esta Constitución y las leyes de la República.” (Art. 159).

Su gobierno y administración corresponden a un Gobernador electo por un período de cuatro años, por la mayoría que vote, con posibilidad de reelección (Art. 160), quien deberá rendir cuenta de su gestión de manera pública y anual, ante el Contralor General del Estado y, a manera de informe, al Consejo Legislativo y al Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas (Art. 161).

La función legislativa está a cargo del Consejo Legislativo cuyas atribuciones son: dictar la Constitución del Estado (Art. 164, núm.1), legislar sobre las materias de competencia estatal, sancionar la Ley de Presupuesto del Estado y las demás que le otorgue la CRBV y la ley (Art. 162). La función contralora recae sobre la Contraloría del Estado la cual goza de autonomía orgánica y funcional para ejercer el control, la vigilancia y la fiscalización de los ingresos, gastos y bienes estatales, sin menoscabo de las funciones de la Contraloría General de la República (Art. 163), mientras que, la función planificadora fue otorgada al Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas¹, cuyo funcionamiento y organización estarán regidas por una ley nacional (Art. 166).

Sus ingresos provienen de cuatro fuentes diferentes. Según el artículo 167: ingresos propios, Situado Constitucional y FCI, mientras que, de acuerdo con el numeral 16 del artículo 156, a éstos se agregan las denominadas Asignaciones Económicas Especiales derivadas del régimen y administración de las minas e hidrocarburos.

¹ Denominado a partir de 2002, mediante ley especial, como Consejo Estatal de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas

Respecto al Poder Público Municipal, la Carta Fundamental dispone que los municipios son "...la unidad política primaria de la organización nacional..." (Art. 168) y, como tal, gozan de personalidad jurídica y autonomía dentro de los límites impuestos por ésta y la ley. Ello comprende: elección de sus autoridades; gestión de las materias de su competencia y creación, recaudación e inversión de sus ingresos (*Idem.*). Adicionalmente, y en el mismo artículo, establece que las actuaciones del Municipio en el ámbito de sus competencias se cumplirán incorporando la participación ciudadana y que sus actos no podrán ser impugnados sino ante los tribunales competentes.

Su gobierno y administración recaen sobre el Alcalde, quien igualmente constituye la primera autoridad civil y es electo por un período de cuatro años, por la mayoría que vote, con opción a reelección (Art. 174)² La función legislativa la ejerce el Concejo Municipal (Art. 175), mientras que la función contralora está asignada a la Contraloría Municipal sin menoscabo de las atribuciones de la Contraloría General de la República (Art. 176). Finalmente, la función de planificación corresponde al Consejo Local de Planificación Pública (Art. 182).

De acuerdo con el artículo 180, la potestad tributaria municipal "...es distinta y autónoma de las potestades reguladoras que esta Constitución o las leyes atribuyan al Poder Nacional o Estatal sobre determinadas materia o actividades." y, según el artículo 169, la organización de los municipios y demás entidades locales se regirá por lo que establecen, tanto su propio contenido como las leyes orgánicas y las leyes estatales destinadas a normar sus diferentes regímenes de organización, gobierno y administración, competencias y recursos.

Sobre la asociación de municipios, la CRBV contempla dos figuras: las mancomunidades (Art. 170) y los distritos metropolitanos (Art. 171). No obstante, ambos casos estarán regidos por una ley nacional. Lo mismo ocurre con la potestad municipal de crear

² Nótese que en este caso, no es obligación del Alcalde presentar anual y públicamente, cuenta de su gestión a ningún órgano municipal.

parroquias y otras entidades locales pues, de acuerdo con el artículo 173, será la ley que desarrolle los principios constitucionales sobre el régimen municipal, la que establecerá los supuestos y condiciones para tales efectos.

Para cerrar, con relación a los ingresos municipales, el artículo 179 establece que los mismos derivarán de fuentes propias, del Situado Constitucional, de otras transferencias o subvenciones nacionales o estatales y de las demás que determine la ley.

5.1.2 Sobre la autonomía de las entidades federales y los municipios en Venezuela

A los fines de asegurar la coordinación de los estados y los municipios con la República, la Carta Fundamental establece que su actuación estará condicionada a lo que su contenido disponga y a lo que establezcan las leyes. Así, en los ámbitos: normativo, organizativo y fiscal, ambos niveles están supeditados a la República.

Esta situación fue puesta de manifiesto tempranamente, cuando la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia (SC/TSJ) dictaminó³: "...la intención que proyecta la Constitución vigente, no es la de consagrar la autonomía municipal con carácter absoluto sino relativo, es decir, dentro del marco de los principios y limitaciones establecidas en la propia Constitución y en las leyes nacionales y en las leyes estatales habilitadas para desarrollar el contenido de las normas constitucionales... en criterio de esta Sala, la "libre gestión de las materias de su competencia" que garantiza la Constitución a los municipios, se trata de una *libertad condicionada*, no sólo por las limitaciones que directamente impone el Constituyente sino por todas aquellas que pueda imponer el legislador nacional, y los legisladores estatales al ejercicio de la autonomía municipal..." (Brewer-Carias, 2007: 33, comillas y cursivas en el original).

Lo anterior tiene diferentes repercusiones en la autonomía municipal:

³Sentencia n° 2.257 del 13 de noviembre de 2001.

- Normativa, porque la misma es limitada aun en los casos de competencias exclusivas, cuestión que, a juicio de Brewer-Carías (*Idem.*), debería implicar su ejercicio pleno por ser materias no sujetas a la ley nacional o estatal.
- Organizativa, pues crear parroquias y otras entidades locales, así como establecer órganos descentralizados, asociarse en mancomunidades y disponer la organización y funcionamiento de sus órganos, está sujeta a lo que disponen la misma Constitución y las leyes nacionales y estatales, y
- Tributaria y financiera, porque se encuentra sujeta tanto a los parámetros dispuestos en el texto constitucional y en las leyes nacionales destinadas a garantizar la coordinación y armonización de las distintas potestades tributarias (CRBV, art. 156), como a lo que la ley nacional establezca sobre la participación del municipio en el Situado Constitucional (Art. 167, núm. 4).

En consecuencia: únicamente resta sin sujeción expresa, la autonomía política que refiere la posibilidad de gestionar las materias de su competencia de la forma como las autoridades y la población juzguen conveniente.

Es bajo esta última consideración que Brewer-Carías señala: "...en Venezuela no existe ninguna forma de control de tutela de carácter administrativo o político, por parte de la República o de los estados sobre los municipios... la garantía de la autonomía municipal también se configura como una garantía objetiva de orden constitucional, en el sentido de que las invasiones de competencias y lesiones a la autonomía por parte de los órganos de la República y de los estados, se consideran una usurpación de funciones y de autoridad, cuyos actos son nulos (Art. 138 C.) y pueden ser anulados por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia (Art. 336 C.) y por los órganos de la jurisdicción contencioso administrativos (Art. 256 C.)", (*Ibidem.*: 41).

Amén de lo anterior, González afirma: "...cuando se legisle sobre los contenidos y límites de la autonomía, sobre cada una de las materias en cuya atención concurre el

Municipio, y casi todas son concurrentes con el Poder Nacional, o cuando se legisle sobre los ingresos, la tendencia será, eso se desprende de la experiencia, a limitar el campo de la acción municipal en beneficio del Poder Nacional. El Municipio tendrá escasas posibilidades de defender su ámbito local de actuaciones frente a las amenazas de injerencia indebida de otras instancias territoriales de gobierno.”(2000: 64).⁴

Similar situación experimenta la autonomía estatal pues el Constituyente previó que fuera “...la legislación posterior a ser dictada por la Asamblea Nacional la que determinara, para el futuro y desde el punto de vista formal, cuál va a ser el destino del federalismo venezolano.” (Delfino, 2009: 16)⁵.

Al respecto, vale referir algunos ejemplos:

- La competencia exclusiva atribuida a los estados de organizar, controlar y administrar los recursos tributarios propios, está sujeta al numeral 6 de la Disposición Transitoria Sucria de la CRBV que dice: “Dentro del primer año, contado a partir de su instalación, la Asamblea Nacional aprobará... 6. Una ley que desarrolle la hacienda pública estatal estableciendo, con apego a los principios y normas de esta Constitución, los tributos que la compongan, los mecanismos de su aplicación y las disposiciones que la regulen.”;
- Lo relativo al régimen de organización y funcionamiento del Consejo Legislativo de los estados, está ceñido a una ley nacional, según el artículo 162 de la CRBV;
- Las materias objeto de competencia concurrente, tal y como lo establece el artículo 165 de la Carta Fundamental, serán reguladas mediante leyes de base dictadas por el Poder Nacional donde es de esperar que, tal y como señala Delfino (ob. cit.),

⁴ González, Fortunato. 2000. El régimen municipal en la Constitución venezolana de 1999. *Revista Iberoamericana de Administración Pública*, n° 5, págs.: 55-88.

⁵ Delfino, María de los Ángeles. 2009. La involución de la descentralización. En: Fundación Manuel García-Pelayo. 2009. *Descentralización y centralización del poder en Venezuela*, Colección Cuadernos del Centenario del Nacimiento de Manuel García-Pelayo 1909-2009, n° 10. Venezuela, págs.: 7-34.

prive el criterio del poder central, máxime si se tiene en consideración el carácter unicameral de la Asamblea Nacional (AN);

- Se remiten a ley posterior, competencias exclusivas como la organización de la policía y el régimen y aprovechamiento de minerales no metálicos, las salinas, los ostrales y las tierras baldías de su jurisdicción;
- La organización y funcionamiento del Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Pública, se remitió a ley nacional (CRBV, art. 166), y
- Las condiciones para el ejercicio del cargo de Contralor de Estado, serán determinadas por ley nacional según el artículo 163 de la C RBV.

5.1.3 De los instrumentos normativos que desarrollan las competencias estatales y municipales o que inciden en éstas

A raíz de la C RBV, los instrumentos normativos más relevantes que desarrollan las competencias estatales y municipales o que inciden en éstas son:

- 24 nuevas leyes sancionadas entre los años 2001 y 2015. De ese número, 17 corresponden a leyes orgánicas de las cuales, 4 fueron sancionadas bajo la figura de Decreto-ley, y 7 a leyes especiales de las cuales, 1 constituye un Decreto-ley.
- 1 Reglamento de Ley Orgánica, y
- 1 Decreto Presidencial (ver anexo 6, Línea de Tiempo n°1).

Durante el período en cuestión se hicieron 10 reformas parciales de leyes orgánicas de las cuales, 1 corresponde a Decreto-ley; 3 reformas parciales de leyes especiales y 2 reformas parciales del reglamento de Ley Orgánica.

El tiempo promedio de reforma de estos instrumentos normativos (sin diferenciación de su rango) fue 3,8 años, es decir, cada 3 años y 9 meses aproximadamente, una de las normas que desarrollan las competencias estatales y municipales o que inciden en éstas

fue sometida a reforma parcial. El lapso de tiempo más corto, fue de 4 meses⁶ mientras que, el más largo, fue de 9 años⁷.

Múltiples y diversos han sido los cambios en estos instrumentos y, en su generalidad, tienden a intervenir en la autonomía política de la que gozan estas entidades por disposición constitucional, en especial, en el caso municipal tal y como se expone a continuación.

5.1.3.1 Sobre las competencias estatales y municipales dispuestas por ley

De acuerdo con el ordenamiento jurídico venezolano, dos son las principales leyes que desarrollan las competencias estatales y municipales, a saber: la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público Nacional (LODDTC) y la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (LOPPM). La primera data de 1989 y fue reformada parcialmente en 2003⁸ y 2009⁹, mientras que la segunda de 2005¹⁰, deriva de la Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM) de 1989 y su reglamento, y fue modificada parcialmente en 2005¹¹ (a tan sólo cuatro meses de su sanción), en 2006¹² (a los seis meses de su reforma en diciembre de 2005), en 2009¹³ y en 2010¹⁴.

La LODDTC surgió en el marco de la CRV y como resultado de la denominada Reforma del Estado destinada a apuntalar la descentralización, desarrollar el Estado de Derecho, modernizar administrativamente al Estado, racionalizar las políticas públicas e impulsar el desarrollo de la sociedad civil (Curraño, 2002). Representó uno de los grandes logros en materia de descentralización administrativa y su contenido referido a

⁶ Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal de 2005.

⁷ Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular de 2014.

⁸ G.O n° 37.753 del 14 de agosto de 2003.

⁹ G.O n° 39.140 del 19 de marzo de 2009.

¹⁰ G.O n° 38.204 del 8 de junio de 2005.

¹¹ G.O n° 38.327 del 2 de diciembre de 2005.

¹² G.O n° 5.800 Extraordinario del 10 de abril de 2006.

¹³ G.O n° 39.163 del 22 de abril de 2009.

¹⁴ G.O n° 6.015 Extraordinario del 28 de diciembre de 2010.

las competencias estatales (artículo 3 y 11), adquirió rango constitucional al ser incluido en el artículo 164 de la actual Carta Magna, en tanto que competencias exclusivas de los estados.

Dentro del ordenamiento jurídico nacional, ésta es la única ley que desarrolla las competencias estatales y que las delimita respecto al Poder Público Nacional, pues no existe una única norma que desarrolle el régimen estatal y regule la organización y funcionamiento de sus poderes, como en el caso del municipio. Por el contrario, por disposición constitucional, la materia debía ser abordada por diferentes leyes nacionales de las cuales se han sancionado: la Ley Orgánica de los Consejos Legislativos de los Estados (2001), la Ley para la Designación y Destitución del Contralor o Contralora del Estado (2001), y la Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas (2002)¹⁵.

Sobre la LODDTC es de destacar que, siendo una ley de 1989, su contenido original obedeció a los artículos 22 y 23 de la Constitución de 1961 según los cuales, el gobernador de Estado era agente del Ejecutivo Nacional en su respectivo territorio o jurisdicción debiendo como tal "...ejecutar y hacer ejecutar las ordenes y resoluciones que reciba del Ejecutivo Nacional." (Art. 22, núm. 1), y "...rendir con toda diligencia informes al Presidente de la República, directamente o por intermediario del Ministro correspondiente, cada vez que se lo soliciten." (Art. 23), entre otros. No obstante, al margen de que la nueva Constitución rompió esta relación de dependencia, las reformas de 2003 y 2009 de esta Ley no incluyeron modificación alguna al respecto manteniendo así subordinación inconstitucional.

¹⁵ Aun cuando la CRBV ordenó a la Asamblea Nacional sancionar la Ley de Hacienda Pública Estatal durante el primer año de su instalación, la misma sólo fue aprobada en segunda discusión el 11 de marzo de 2004, porque el Presidente Chávez la devolvió en el mes de octubre para su modificación. No fue sino hasta 2016, que una Asamblea Nacional de mayoría opositora al partido de gobierno retomó el proyecto, con importantes modificaciones y la aprobó en primera discusión.

Además de lo anterior, si bien las competencias exclusivas de los estados contenidas en el artículo 3 *eiusdem* son cónsonas con la nueva Carta Fundamental, lo que esta Ley establece y conserva en 2003 y 2009 como competencias transferidas desde el Ejecutivo Nacional a los estados (Art. 11) no lo son, pues todo su contenido fue incluido en el artículo 164 de la CRBV, bajo los numerales 5, 7, 9 y 10 a la manera de competencias exclusivas originarias.

La LOPPM por su parte, se sancionó seis años después de haberse aprobado la CRBV para desarrollar conjuntamente lo referente a la autonomía municipal, a las competencias propias del municipio y a la organización y funcionamiento del Poder Público Municipal.

Respecto a la autonomía municipal, esta Ley agrega a las materias contempladas en el artículo 168 de la CRBV: i) crear instancias, mecanismos y sujetos de descentralización; ii) asociarse en mancomunidades y demás formas asociativas intergubernamentales; iii) legislar en materia de su competencia; iv) controlar, vigilar y fiscalizar los ingresos, gastos y bienes municipales, así como las operaciones relativas a los mismos, y v) impulsar y promover la participación ciudadana, en el ejercicio de sus actuaciones (Art. 4, numerales 3, 4, 5, 8 y 9). Igualmente incorpora como competencias adicionales: i) el servicio de catastro; ii) la protección de bomberos; iii) los servicios de abastecimiento y mercados, y iv) la organización y funcionamiento de la administración pública municipal y el estatuto de la función pública municipal (Art. 56, literales a, d, f y h).

Finalmente, para desarrollar lo relativo a la organización y funciones del Poder Público Municipal, la Ley dispone en el Título IV lo relativo al Ejecutivo Municipal (Capítulo II), al Concejo Municipal (Capítulo III), a la Contraloría Municipal (Capítulo IV) y al Consejo Local de Planificación Pública (Capítulo V).

Para concluir esta discusión sobre las competencias estatales y municipales, es de señalar que, siguiendo los principios del Estado federal, el control de las entidades

estadales y municipales en el ejercicio de sus funciones recae en sus propios poderes, a excepción del control de legitimidad constitucional y jurídico que, de acuerdo con el artículo 336, numerales 2 y 7 de la CRBV, corresponde a la SC/TSJ. También es copartícipe del control de la gestión pública en cualquier nivel de gobierno, por disposición del artículo 62 de la Constitución, la ciudadanía en general.

En el ámbito municipal, la LOPPM establece que el control político es competencia del Concejo Municipal (Art. 92) y que el control administrativo corresponde a la Contraloría Municipal (Art. 100). Sin embargo, en el caso estatal, la LODDTC no refiere nada al respecto, por lo que hay que recurrir al artículo 163 de la CRBV para conocer del control administrativo estatal y a la Ley Orgánica de los Consejos Legislativos de los Estados, para saber lo relativo al control político estatal.

Es de hacer notar que, ni de la LODDTC de 2003 ni de la de 2009 se suprimió el artículo sobre la remoción de gobernadores de estado por incumplimiento reiterado de las ordenes o resoluciones del Presidente de la República lo cual, en primer lugar, refleja la intención de un control político desde el Ejecutivo Nacional hacia el Ejecutivo Estatal y, en segundo lugar, una inconsistencia con la CRBV pues únicamente los cargos de elección popular podrán ser revocados mediante referendo (Art. 72).

5.1.3.2 Sobre la descentralización

A lo que dispone la CRBV referente a la descentralización, la Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAP), (2001¹⁷, 2008¹⁸, 2014¹⁹) agrega: “La Administración Pública Nacional, con el propósito de incrementar la eficiencia y eficacia de su gestión, podrá descentralizar competencias y servicios públicos en los estados, distritos metropolitanos y municipios, de conformidad con la Constitución de la República

¹⁶ Artículo 31 en la ley de 2003 y 34 en la ley de 2009.

¹⁷ G.O n° 37.305 del 17 de diciembre de 2001.

¹⁸ Decreto n° 6.217, G.O n° 5.890 Extraordinario del 15 de julio de 2008.

¹⁹ Decreto n° 1.424, G.O n° 6.147 Extraordinario del 17 de noviembre de 2014.

Bolivariana de Venezuela y la ley. Así mismo, los estados podrán descentralizar competencias y servicios públicos, en los distritos metropolitanos y los municipios.” (Art. 30).

278 En materia de descentralización desde el Poder Público Nacional hacia los estados, la LODDTC en su reforma parcial de 2003 no sumó disposición alguna ya que mantuvo, como transferibles, las competencias originarias de los mismos según la actual Constitución, mientras que respecto a la descentralización desde el Poder Público Nacional y el Poder Público Estatal hacia los municipios, la LOPPM estableció en su artículo 58: “El Poder Nacional o los estados podrán transferir al Municipio, determinadas materias de su competencia y la administración de sus respectivos recursos... En la ley de descentralización se determinará el alcance, contenido y condiciones de la transferencia, así como el control que podrá ejercer el Poder Nacional o los estados, según el caso, sobre los recursos de personal, materiales y económicos que se transfieran.”.

De esto cabe destacar, en primer lugar, que el control al que se refiere la LOPPM es únicamente con el fin de asegurar el uso eficiente de los recursos transferidos y, en segundo lugar, que la LODDTC de 2009 no agregó la materia en cuestión, en otras palabras, no hizo especificación sobre el alcance, contenido, condiciones y control de transferencia desde los poderes nacional y estatal a los municipios, tal y como los estipuló la LOPPM de 2005.

Un aspecto altamente relevante a referir respecto a la reforma de la LODDTC de 2009, es la adición a su contenido de tres artículos (8, 9 y 14), así como la supresión de los numerales 3 y 5 del artículo 11 porque, en el primer caso, se contravino el principio de descentralización contenido en la Constitución y, en el segundo, se violó expresamente una disposición de la misma.

Vale citar textualmente lo contenido en la reforma:

- Según el artículo 8: “A fin de tutelar el interés general de la sociedad y salvaguardar el patrimonio de la República, el Poder Público Nacional por órgano del Ejecutivo Nacional, podrá revertir por razones estratégicas, de mérito, oportunidad o conveniencia, la transferencia de competencias concedidas a los estados, para la conservación, administración, aprovechamiento de los bienes o servicios considerados de interés público general, conforme en el ordenamiento jurídico y al instrumento que dio origen a la transferencia...” (Subrayado en este particular), y
- De acuerdo con el nuevo artículo 9: “El Ejecutivo Nacional, por órgano del Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros, podrá decretar la intervención conforme al ordenamiento jurídico, de bienes y prestaciones de servicios públicos transferidos para su conservación, administración y aprovechamiento, a fin de asegurar a los usuarios, usuarias, consumidores y consumidoras un servicio de calidad en condiciones idóneas y de respeto a los derechos constitucionales, fundamentales para la satisfacción de necesidades públicas de alcance e influencia en diversos aspectos de la sociedad.” (Subrayado en este particular).

Del artículo 11, los numerales 3 y 5 suprimidos señalaban: “A fin de promover la descentralización administrativa y conforme a lo dispuesto en el artículo 157 de la Constitución, se transfiere a los Estados la competencia exclusiva en las siguientes materias: ...3. La conservación, administración y aprovechamiento de las carreteras, puentes y autopistas en sus territorios. Cuando se trate de vías interestadales, esta competencia se ejercerá mancomunadamente, a cuyos efectos se celebrarán los convenios respectivos;... 5. La Administración y mantenimiento de puertos y aeropuertos públicos de uso comercial...” (Subrayado en particular).

La supresión anterior ¿A qué obedeció? A la inclusión del artículo 14 que señala: “Es de la competencia de los estados en coordinación con el Ejecutivo Nacional, la conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales,

así como de puertos y aeropuertos de uso comercial. El Ejecutivo Nacional ejercerá la rectoría y establecerá los lineamientos para el desarrollo de la coordinación señalada en el presente artículo" (Subrayado en este particular).

Con relación al artículo 8 es de resaltar: i) las 'competencias concedidas a los estados' a las que hace alusión, son las contempladas en el artículo 11 de esta misma ley; ii) como éstas pasaron a ser originarias por disposición constitucional en 1999, perdieron su condición de competencias concedidas o transferidas, y iii) al ser originarias y exclusivas, únicamente mediante reforma constitucional pueden ser retiradas.

Respecto al artículo 9 cabe señalar dos aspectos fundamentales: i) si bien la CRBV no refiere nada respecto a la reversión de la descentralización, el hecho en sí mismo es un contrasentido a su espíritu, puesto que contraría los principios de progresión y de subsidiariedad que reviste esta política y que van en pro de ampliar y consolidar la democracia participativa, y ii) su inclusión, junto con la supresión de los numerales 3 y 5 del artículo 11, tuvo una intencionalidad que fue manifiesta a pocos días de la aprobación de esta reforma parcial: retirar a los estados la administración de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos, mediante acuerdo de la Asamblea Nacional y bajo la figura de reversión inmediata.

Finalmente, sobre el artículo 14 *ejusdem*: si bien el numeral 10 del artículo constitucional 164 dicta que la conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial es en coordinación con el Ejecutivo Nacional, a este último no le corresponde su rectoría porque ello colocaría a los estados en condición de subordinación.

En contra de los artículo 8, 9, 13 y 14 de esta reforma parcial se introdujo, ante la SC/TSJ, una acción de nulidad conjuntamente con solicitud de medida cautelar

innominada de suspensión de efectos²⁰ por considerar, entre otros, que: i) los artículos 8, 9 y 14 incurren en “...el vicio de usurpación de funciones, por haber invadido las competencias de otros órganos del Poder Público Estatal y violan los artículos 4, 136, 159, 164 y 158 de la CRBV y en consecuencia violan el modelo del Estado Federal Descentralizado.”; ii) “...de conformidad con lo establecido en el artículo 164 CRBV, son los Estados (como sujetos activos y pasivos de la descentralización), quienes ejercen la rectoría para la conservación, aprovechamiento y administración de vías nacionales y puertos y aeropuertos de uso comercial al ser competencia exclusiva de éstos y no existir concurrencia alguna con competencia del Poder Nacional.”, y iii) “al establecer el artículo 14 de la Ley de Reforma Parcial [impugnada] que la coordinación supone una relación de rectoría o jerarquía, el mismo viola los artículos 4, 136, 159, 164 y 168 de la CRBV, y por lo tanto el referido artículo es nulo por violentar el principio de legalidad previsto en el artículo 137 constitucional.”.

Ahora bien, en este tipo de descentralización es importante tener presente que, aun cuando por disposición constitucional la política de descentralización desde el Poder Público Nacional hacia los estados y los municipios está a cargo del CFG, la LODDTC (2003 y 2009) no hace referencia al mismo como órgano de consulta o de decisión en la materia. En este sentido, no hay integración en el ordenamiento jurídico que rige la materia.

Específicamente sobre la Ley que regula su organización y funcionamiento, a saber: Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno (LOCFG)²¹, es de señalar que se sanciona con un retardo jurídico de 10 años sin pronunciamiento alguno de la SC/TSJ al respecto, tal y como debió ocurrir en atención al numeral 7 del artículo 336 de la CRBV.

Tanto por su objetivo como por su contenido, esta Ley conduce la función del CFG más hacia el desarrollo regional y el fortalecimiento del denominado Poder Popular (PP) que

²⁰ Expediente n° 09-0378 del 25 de marzo de 2009

²¹ G.O n° 5.963 Extraordinario del 22 de febrero de 2010.

hacia las competencias asignadas por la Carta Fundamental; una función que quiso dársele, en principio, a través del rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007. No por causa fortuita, por un lado, su artículo 4 establece que la sociedad organizada es aquella constituida en consejos comunales (CC), comunas (Cc) y cualquier organización de base del PP y, en este sentido, la representación de la ciudadanía en la Secretaría del órgano se ciñe a los voceros de las mismas (Art. 13), mientras que por el otro, su artículo 7 dispone que la transferencia de competencias es la vía para fortalecer al PP y los Distritos Motores de Desarrollo y regiones del país.

Contrario al espíritu que buscó imprimir el Constituyente en el órgano, el reglamento de esta Ley (RLOCFG), tanto en su primera, segunda como tercera 'versión' (2010²², 2011²³ y 2012²⁴), dispone entre las facultades del CFG: el "...solicitar al Presidente o Presidenta de la República la activación del proceso de reversión de transferencia de competencias conforme a la normativa aplicable, cuando se estime que no se han cumplido los objetivos que motivaron dicha transferencia o existan razones estratégicas de interés nacional que así lo ameriten." (Art. 40, subrayado en este particular).

Por lo anterior, el sentido que ambos instrumentos le dan a la descentralización es el de una función centralizada en el CFG. Al interpretar el artículo 165 de la CRBV, se entiende que los estados transferirán a los municipios las competencias y los servicios que estén en capacidad de asumir. Adicionalmente, de acuerdo con el artículo 184 *eiusdem*, serán los estados y los municipios los que descentralizarán y transferirán a las "...comunidades y grupos vecinales organizados los servicios que éstos presten..." (Subrayado en este particular) mediante mecanismos abiertos y flexibles que cree la ley. Por tanto, las decisiones de transferir, qué transferir o cuándo transferir, no están atadas constitucionalmente a una decisión del Poder Público Nacional.

²²Decreto n° 7.306, G.O n° 39.382 del 9 de marzo de 2010.

²³Decreto n° 8.146, G.O n° 39.655 del 3 de abril de 2011.

²⁴Decreto n° 8.959, G.O n° 39.924 del 17 de mayo de 2012.

Contraviniendo lo expuesto, el RLOCFG establece una estructura centralizada de instancias y procedimientos que controlan absolutamente la ejecución de la política en cuestión, además, sin ninguna vinculación con los poderes estatales y municipales, puesto que ni el Consejo Estatal de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas (CEPCPP) ni el Consejo Local de Planificación Pública (CLPP) tienen alguna función consultiva o de control sobre la transferencia de servicios a los estados, los municipios y las comunidades.

Tal es el constreñimiento de la libertad de decisión en la materia a nivel estatal y municipal, que el artículo 9 del referido reglamento obliga a las entidades federales y municipales a consignar los primeros quince días de cada año, los planes de transferencia de competencias hacia las organizaciones del PP y le otorga a la Secretaría del órgano, la competencia de solicitarlos cuando no hayan sido entregados, lo cual la convierte en una instancia central que cumple una función de servicio inspector de la administración de los estados y municipios. Y es que en ella destaca además un hecho medular: al Poder Público Nacional no se le exige un plan anual de transferencia de competencias y servicios a los estados y municipios.

Es menester señalar también que la descentralización a la que refieren ambos instrumentos normativos es la de competencias y atribuciones 'entre' las entidades político-territoriales y desde éstas hacia las comunidades. Sin embargo, ello contraviene lo establecido en el artículo 30 del DLOAP de 2004 y 2014, pues significaría la asignación de la titularidad de la competencia a las organizaciones del PP y, consecuentemente, "...la transferencia de cualquier responsabilidad que se produzca por el ejercicio de la competencia o de la gestión del servicio público correspondiente..." (DLOAP, art. 32), lo que se traduciría en la asignación de obligaciones y prestaciones estatales a la comunidad.

Sobre lo anterior es importante tener presente: i) la CRBV dispone que la transferencia sea de servicios, y hacia comunidades y grupos vecinales organizados que demuestren capacidad para prestarlos (Art. 184), y ii) en su artículo 62 establece que todos los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a participar libremente en la formación, ejecución y control de la gestión pública. Sin embargo: i) la LOCFG y su reglamento restringen la participación ciudadana, tanto en el órgano mismo como en el ejercicio de sus funciones, a las organizaciones del PP, y ii) constriñen la descentralización y transferencia a tales organizaciones sin exigir la demostración de capacidades, por lo que se puede afirmar que es excluyente y, por tanto, violatoria del derecho de libre participación ciudadana y de libertad de asociación para tales efectos.

De acuerdo con el recurso de nulidad por inconstitucionalidad²⁵ interpuesto ante la SC/TSJ por, entre otros, Gerardo Blyde, Alcalde del Municipio Baruta del Estado Miranda, tanto la LOCFG como su reglamento “...violan el principio constitucional de autonomía municipal, el concepto constitucional de descentralización territorial, e inciden excesivamente en el régimen de transferencia y de ejercicio de competencias municipales”.

En criterio del recurrente ello “...implica una inconstitucional afectación del normal ejercicio por parte de los entes municipales, de sus competencias y atribuciones, afectando por ende los intereses del Municipio.”. Asimismo: “...desarrollan excesivos controles del Poder Nacional Central sobre los Estados y Municipios, en detrimento de la autonomía que a éstos concede la Constitución, tanto en el ejercicio de sus competencias, como en la libre y autónoma transferencia de esas competencias a otros entes territoriales, y al subordinar su actividad a los principios del modelo económico en curso, plasmados en el Plan de Desarrollo de la Nación 2007-2012.”.

²⁵Expediente n° 11-1023. En línea: http://historico.tsj.gob.ve/sr/Default3.aspx?url=../decisiones/scon/diciembre/1852-11211-2011-11-1023.html&palabras=ley_org%El_nica_del_consejo_federal_de_gobierno

Según otro recurso de nulidad por inconstitucionalidad interpuesto por Eliseo Escaray y María Barboza²⁶ ante la SC/TSJ, los numerales 1, 2 y 3 del artículo 14 de la LOCFG convierten a la Plenaria del órgano, en mero proponente de lineamientos al Presidente de la República “...en materia de transferencias de competencias y servicios, de modificaciones en la organización político-territorial de los Estados y en la creación de los Distritos Motores de Desarrollo...lo que confirma el cercenamiento del papel constitucionalmente atribuido al Consejo Federal de Gobierno, restándole autonomía y efectividad en su gestión, centralizando en el Presidente de la República la adopción de medidas que precisamente quiso el Constituyente fueran producto de la concertación de los entes político-territoriales y de la sociedad organizada.” En consecuencia y a su entender: “...será el Presidente de la República a quien discrecionalmente corresponderá adoptar las acciones concretas sobre las materias evaluadas por la plenaria del Consejo Federal de Gobierno...”.

Otro instrumento normativo esencial a referir en materia de descentralización es el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y otras Atribuciones (DLOGCC) de 2012²⁷ y 2014²⁸, pues si bien la Carta Fundamental dispone en su artículo 184, que la ley creará mecanismos abiertos y flexibles para la descentralización y transferencia de servicios desde los estados y los municipios hacia las comunidades y grupos vecinales organizados, su contenido interfiere en la autonomía administrativa de estas entidades y restringe la participación a las organizaciones del PP.

En este caso también la centralización del proceso de descentralización es evidente. Los estados y municipios deben consignar a la Secretaría del CFG un Plan Anual de Transferencia de Gestión de Servicios, Actividades, Bienes y Recursos a los Sujetos de

²⁶ Expediente n° 10-0459. En línea: http://historicotsj.gob.ve/sr/Default3.aspx?url=../decisiones/scon/julio/795-22710-2010-10-0459.html&palabras=ley_org%20nica_del_consejo_federal_de_gobierno

²⁷ Decreto n° 9.043, G.O n° 6.079 Extraordinario del 15 de junio de 2012.

²⁸ Decreto n° 1.389, G.O n° 40.540 de 13 de noviembre de 2014.

Transferencia para su aprobación (Art. 11) a la manera como lo dispuso el RLOCFG; el sujeto de transferencia en coordinación con los órganos de planificación centralizada, creará las estructuras organizativas internas necesarias para darle cumplimiento a los objetivos de la transferencia (Art. 9); los sujetos de transferencia que gestionen y presten servicios transferidos rendirán cuenta al CFG (Art. 26); la Secretaría del CFG será la encargada de resolver los conflictos que se presenten entre los sujetos de transferencia, los estados y municipios (Art. 10), y el control externo corresponde a los órganos de control fiscal dentro del ámbito de su competencia (Art. 23).

Dado esto, aun cuando son las entidades federales y municipales las que transfieren servicios, bienes, actividades y recursos, las mismas no tienen ninguna vinculación con los sujetos de transferencia. De hecho, el Decreto-ley no establece que la iniciativa de transferencia deba obedecer a los planes estatales de desarrollo o a los planes de desarrollo municipal según sea el caso, sino al Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (Art. 12); en ninguno de sus artículos contempla la participación de los órganos de planificación estatal y municipal.

Cargado de expresiones valorativas y de elementos de la neolengua derivados del discurso del Socialismo del Siglo XXI, este Decreto-ley desvirtúa el principio de descentralización contenido tanto en la CRBV como en el DLOAP, pues no busca garantizar la eficiencia y eficacia en la transferencia sino el hecho en sí mismo.

Lo anterior es evidente porque: i) según el numeral 3 de su artículo 7, los sujetos de transferencia sólo deben tener la disposición y la capacidad para asumir o someterse al proceso de formación en el área relacionada con el servicio o la actividad que le será transferida, y ii) aun cuando una organización tenga capacidad y recursos financieros y técnicos para suministrarlos, en calidad y cantidad suficiente, no podrán ser sujetos de transferencias si no constituye una empresa comunal bajo régimen de propiedad social directa u otra forma legítima de organización del PP, tal y como lo dictan sus artículos 6

y 27. De hecho, el artículo 17 *eiusdem* expresamente ordena que se le dé prioridad y preferencia a las organizaciones del PP en todos los procesos de celebración y ejecución de convenios de transferencia de servicios, actividades, bienes y recursos.

Es de hacer notar que el artículo 25 de este Decreto-ley contempla la reversión de la transferencia. Sin embargo, ello aplica cuando se detecten deficiencias o irregularidades en la ejecución o administración de los recursos, y la misma tendrá lugar sólo cuando los sujetos de transferencia no subsanen las fallas. El procedimiento: los estados y municipios deberán informar al CFG para que emita opinión al respecto y habilite el inicio del proceso cuando lo considere procedente (Art. 25).

Finalmente, si bien el mismo establece como principios las decisiones democráticas y participativas, es de hacer notar que carece de mecanismos que aseguren su fiel cumplimiento. Por el contrario, permite que sean los voceros representantes de los sujetos de transferencia, los que decidan solicitar la misma y no que ello derive de una decisión tomada en Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas, con la participación de aquellos que finalmente serán afectados positiva o negativamente.

5.1.3.3 Sobre la expansión del Poder Público Nacional

Desde el punto de vista teórico y práctico, en la descentralización priva el principio de subsidiariedad para que la gestión se lleve a cabo en los niveles de gobierno, donde la acción y la participación, sean más eficientes y se reserve al 'centro' aquello estrictamente de alcance nacional. Supone la multiplicación y diversificación de las instancias de decisión cercanas a la población.

Al margen de este principio, durante el período en estudio el país ha experimentado una expansión progresiva y sostenida del Poder Público Nacional frente a una ausencia de variación en los niveles subsiguientes. La justificación: el Ejecutivo Nacional debe garantizar directamente a las comunidades las prestaciones estatales.

Alvarado (2009) sostiene que, entre 1999 y 2009, se hizo un gran esfuerzo por imbuir en la Administración Pública Nacional, todos los aspectos de la vida social 'estatizando' cualquier actividad o servicio que no requiriera realmente la participación del Estado. La evidencia: el crecimiento vertiginoso de la Administración Pública ministerial que pasó de 16 despachos en 1999, a 25 en 2009 y a 31 en 2016; un crecimiento que podría ser más impresionante aún, si se adicionan las misiones sociales, las cuales pasaron de 6 en 2003 a un total de 42 en 2014, para abarcar políticas tan disímiles como cedulação (Misión Identidad) y rescate de animales realengos (Misión Nevado).

Un elemento crucial en este proceso de expansión de la administración dependiente del Ejecutivo Nacional, fue la creación de órganos superiores no contemplados en la CRBV.

¿Cuáles son esos nuevos órganos? La Comisión Central de Planificación (CCP) y las vicepresidencias sectoriales. La primera, creada mediante el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Creación de la Comisión Central de Planificación (DLOCCP) de 2007²⁹ y, las segundas, a través del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública de 2014.

La CCP se incorporó a la Administración Pública Nacional mediante el artículo 1 del DLOCCP, con el propósito de elaborar, coordinar, consolidar, hacer seguimiento y evaluación de los lineamientos estratégicos, políticas y planes a desarrollar en el seno de la Administración Pública, atendiendo a lo dispuesto en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación. Adquirió su rango de órgano superior un año después, mediante el artículo 44 del DLOAP de 2008.

Sobre esta comisión y con base en el Decreto-ley que la regula, es de señalar: i) se establece como un órgano cuyas decisiones tienen carácter vinculante, según se establece en el artículo 1; ii) las mismas dependen de la aprobación del Presidente de la República (Art. 4, núm. 1); iii) su funcionamiento se encuentra sometido al control

²⁹ Decreto n° 5.384, G.O n° 5.841 Extraordinario del 22 de junio de 2007.

permanente por parte de aquel (Art. 4, núm. 7); iv) tiene la competencia de crear comisiones regionales o sectoriales cuando así lo considere necesario para el cumplimiento de sus fines (Art. 4, núm. 4), y v) su campo de actuación no se circunscribe a la Administración Pública, sino que abarca todos los ámbitos de la vida venezolana: economía nacional, ciencia, tecnología, seguridad y defensa, cultura, educación y todos los demás que fije el Presidente de la República (Art. 3).

Destacan entre sus materias prioritarias:

- “Elaborar los lineamientos estratégicos, políticas y planes a ser presentados a la consideración del Presidente o Presidenta de la República, haciendo seguimiento y evaluación del cumplimiento de ellos una vez aprobados (Art. 5, núm. 1);
- ii) “Garantizar la planificación centralizada de la actividad económica, para satisfacer las necesidades del pueblo, orientando el proceso productivo a la inclusión de los excluidos y excluidas y a la construcción de un modelo socialista de desarrollo económico soberano, endógeno y sostenible” (Ídem.: núm. 3, subrayado en este particular);
- “Articular y coordinar los mecanismos de intercambio y distribución de la producción nacional con base en las necesidades del pueblo y en los costos reales de producción por ramo, sector y unidad productiva, para la fijación de precios justos” (Ídem.: núm. 4, subrayado en este particular), y
- “Combatir el monopolio y los oligopolios privados, como mecanismos y estructuras de dominación, de distorsión de los precios y de la oferta de los productos” (Ídem.: núm. 7, subrayado en este particular).

Por lo anterior, tiene como fin implementar en el país un sistema de planificación dependiente del Ejecutivo Nacional, que no sólo aplica al sector público sino también al sector privado en aras, además, de instaurar un modelo socialista que fue rechazado en

referéndum aprobatorio de reforma constitucional, con un hecho adicional: no contempla en su articulado la participación ni la consulta ciudadana.

Tal sistema de planificación es de tipo imperativo y ello se deduce del hecho que “Los lineamientos estratégicos, políticas y planes nacionales, regionales, sectoriales e internacionales, una vez aprobados por el Presidente o Presidenta de la República, serán de obligatorio cumplimiento y podrán ser dictados mediante decreto, aprobado en Consejo de Ministros y Ministras, para su publicación en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela.” (Art. 13, subrayado en este particular).

A la CCP se sumaron, en el año 2014 y por medio del DLOAP, las denominadas vicepresidencias sectoriales en tanto que “...órganos superiores del nivel central de la Administración Pública Nacional, encargados de la supervisión y control funcional, administrativo y presupuestario de los ministerios del poder popular que determine el Presidente o Presidenta de la República, quien fijará además el número, denominación, organización, funcionamiento y competencias de éstas.” (DLOAP, 2014, art. 49). Amén de esto, la práctica ha evidenciado que sus actuaciones salen del ámbito de los ministerios, para convertirse en órganos rectores de las materias que les competen.

A todas cuentas, tomando en consideración estos nuevos órganos superiores y de acuerdo con el DLOAP de 2014, el nivel central de la Administración Pública Nacional evolucionó desde 1999, de la manera como se muestra en el cuadro 4.5.

Cuadro 4.5: Evolución de la organización de la Administración Pública Nacional, 1999, 2001, 2014.

LOAP, 1999		LOAP, 2001			LOAP, 2014			
Superiores (Art. 19)	Otros órganos (Art. 19)	Superiores de Dirección (Art. 45)	Superiores de consulta (Art. 45)	Otros órganos	Superiores de Dirección (Art. 44)	Superiores de consulta (Art. 44)	Superior de Supervisión y Control de la Planificación Centralizada	Otros órganos
Presidente de la República	Viceministros	Presidente de la República	Procuraduría General de la República	Consejos Nacionales (art. 70)	Presidente de la República	Procuraduría General de la República	Comisión Central de Planificación (Art. 60)	Consejos Nacionales (Art. 72)
Consejo de Ministros	Consejos Nacionales	Vicepresidente Ejecutivo	Consejo de Estado	Comisiones Presidenciales (Art. 71)	Vicepresidente Ejecutivo	Consejo de Estado		Comisiones Presidenciales (Art. 73)
Ministros	Comisiones Presidenciales	Consejo de Ministros	Consejo de Defensa de la Nación	Autoridades Únicas de Área (Art. 72)	Consejo de Ministros	Consejo de Defensa de la Nación		Autoridades Únicas de Área (Art. 74)
Ministros de Estado	Autoridades Únicas de Área	Ministros	Gabinetes sectoriales	Oficinas Nacionales (Art. 75)	Vicepresidentes sectoriales	Juntas sectoriales		Oficinas Nacionales (Art. 77)
	Oficinas Nacionales	Viceministros	Gabinetes ministeriales		Ministros	Juntas ministeriales		
					Viceministros			
					Jefes de Gobierno			
					Autoridades Regionales			

Fuente: elaboración propia

Dado el cuadro anterior, la Administración Pública Nacional pasó de detentar 9 órganos en 1999, a poseer 14 órganos en 2001 y 18 en 2014.

Es de hacer notar que el DLOAP de 2014 incorporó también a los denominados jefes de gobierno. Sin embargo, no señala los mecanismos de creación, ni sus atribuciones o funciones. Únicamente son referidos en los artículos 34, 41 y 44.

Un punto que requiere ser ahondado es el relativo a las misiones sociales porque se incorporaron a la Administración Pública Nacional mediante el DLOAP de 2008 y ello, en contra de los resultados del referido *referéndum* aprobatorio de 2007.

Tienen como particularidad que no constituyen ni órganos ni entes de la administración pública (Art. 15) y por tanto, para éstas no aplican los artículos referentes a: los requisitos para la creación y modificación de órganos y entes (Art. 16), los principios de responsabilidad fiscal (Art. 17), los principios de control de gestión (Art. 18), ni el principio de eficacia (Art. 19).

Al respecto el artículo 15 señala: “Las misiones son aquellas creadas con la finalidad de satisfacer las necesidades fundamentales y urgentes de la población.” (Subrayado en este particular). Su creación, modificación y supresión está a cargo del Presidente de la República y será mediante el instrumento jurídico que les dé lugar, que se definirá el órgano o ente de adscripción o dependencia, las formas de financiamiento, las funciones así como la conformación del nivel directivo encargado de dirigir la ejecución de las actividades encomendadas (Art. 131).

Igualmente se deben mencionar en esta materia, las llamadas Comisiones Presidenciales de Gobierno del Poder Popular creadas en 2015 mediante Decreto-ley, en el marco de la última Ley Habilitante otorgada al Presidente Maduro y de la finalización del período de la Asamblea Nacional 2010-2015.

Según el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de los Consejos Presidenciales de Gobierno del Poder Popular (DLCPG)³⁰, los consejos en cuestión constituyen "...instancias de ejercicio del poder popular, de agrupación sectorial, de ejercicio de la democracia participativa... [y]... tendrán relación directa con el Presidente de la República..." (Art. 2).

En líneas generales, en tanto que instancias del PP, tales consejos estarán integrados exclusivamente por miembros de las organizaciones contempladas en las leyes orgánicas que lo regulan y sus funciones se resumen en: generar lineamientos y orientaciones al Gobierno Nacional, participar en todas las etapas de la planificación sectorial, acompañar y hacer seguimiento a la gestión del gobierno y generar un plan de lucha en la construcción del Sistema de Gobierno Popular y transición al socialismo, entre otras (Art. 5).

Para finalizar, debe señalarse que de este proceso de expansión del Poder Público Nacional también forman parte las distintas unidades territoriales de gestión creadas entre 2010 y 2014 para impulsar el desarrollo económico y social. La razón principal: son dirigidas por autoridades o comisiones integradas por funcionarios de libre nombramiento y remoción por parte del Presidente de la República, con recursos asignados y funciones designadas por él, tal y como se detalla en el punto 4.3.1.3.6.

A manera de ejemplos sobre la expansión de la Administración Pública Nacional tómense en cuenta las siguientes cifras:

— En 2015, las vicepresidencias sectoriales conformaron un grupo de 6, abarcando las áreas: Economía y Finanzas, Seguridad y Soberanía Agroalimentaria, Planificación y el Conocimiento, Desarrollo Social y la Revolución de las Misiones, Soberanía Política, Seguridad y Paz, y Desarrollo del Socialismo Territorial³¹, y en 2016 las mismas pasaron a ser 5: Economía; Planificación; Desarrollo Social y la Revolución de

³⁰ Decreto n° 2.161, G.O n° 6.209 Extraordinario del 29 de diciembre de 2015.

³¹ Decreto n° 1.612 sobre la Organización General de la Administración Pública Nacional, art. 13. G.O n° 6.173 Extraordinario del 18 de diciembre de 2015.

las Misiones; Soberanía Política, Seguridad y Paz, y Desarrollo del Socialismo Territorial³², y

- Para finales de 2015, se encontraban constituidos 12 consejos presidenciales: Comunas, Personas Discapacitadas, Adultos Mayores, Educación, Salud, Campesinos y Pescadores, Cultura, Juventud y Estudiantes, Mujeres, Sexodiversidad, Pueblos Indígenas y Clase Obrera³³. Todos bajo la dirección del denominado Polo Patriótico, el cual constituye un conglomerado de partidos adeptos al gobierno nacional.

5.1.3.4 Sobre la participación ciudadana

La participación ciudadana está regulada directamente por los artículos 62, 70 y 132 de la CRBV. El primero, refiere su garantía como derecho; el segundo lista los medios de participación en lo político, en lo económico y en lo social disponiendo adicionalmente, que la ley establecerá las condiciones para su efectivo funcionamiento, mientras que el tercero establece como un deber de todas las personas, el participar solidariamente en la vida política, civil y comunitaria.

Con motivo de la Reforma del Estado de finales de los años 80 del siglo XX, lo relativo a la participación ciudadana se circunscribió al ámbito local. En el año 1989, a través de la reforma parcial de la Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM)³⁴ y, en 1990, mediante la creación de su Reglamento Parcial n° 1, relativo a la Participación Ciudadana de la Comunidad (RLORM)³⁵.

En la actualidad, el artículo 184 de la CRBV refleja con claridad el rol que el Constituyente pretendió darle a las entidades federales y a los municipios en materia de participación ciudadana, pues dispone que serán éstos los que promoverán: i) la

³²Decreto n° 2.378 sobre la Organización General de la Administración Pública Nacional, art. 13. G.O n° 6.238 del 13 de julio de 2016.

³³Prensa Ministerio de Comunas, 28 de diciembre 2015.

³⁴G.O n° 4.109 Extraordinario del 15 de junio de 1989.

³⁵Decreto n° 1.297

transferencia de servicios hacia las comunidades; ii) su participación, mediante diferentes organizaciones, en la formulación de propuestas de inversión, así como en la ejecución, evaluación y control de obras, programas sociales y servicios públicos; iii) su involucramiento en los procesos económicos estimulando las expresiones de la economía social; iv) la creación de organizaciones, cooperativas y empresas comunales de servicios; v) la creación de nuevos sujetos de descentralización, y vi) su participación en actividades de acercamiento a establecimientos penales. De esta manera, la materia se presenta como un asunto directamente asociado a los estados y los municipios.

Después de la entrada en vigencia de la Carta Fundamental, la primera referencia específica a la organización ciudadana en materia de participación se hizo en la Ley de los Consejo Locales de Planificación Pública (LCLPP) de 2002³⁶, a través de los denominados consejos parroquiales y consejos comunales (artículos 6 y 8)³⁷, y, la segunda referencia, en la LOPPM de 2005, según la cual:

- El Alcalde, en su condición de presidente del CLPP, deberá promover “...la conformación de los consejos parroquiales y comunales en cada una de las parroquias y comunidades del Municipio para garantizar la participación ciudadana...” (Art. 113);
- La ordenanza que regule al Consejo Local de Planificación Pública (CLPP) debe incluir lo atinente “...a la integración, organización y funcionamiento de los consejos parroquiales y comunales.” (Art. 114), y
- La Parroquia, en el ámbito de su jurisdicción, debe apoyar al CLPP en la conformación de la red de consejos parroquiales y comunales (Art. 31).

Previo a la CRBV, si bien la participación ciudadana también se podía ejercer mediante intervención directa de los vecinos, individual o colectivamente considerados, tanto la LORM como su reglamento estimulaban la creación de la llamada Asociación de

³⁶G.O n° 37.463 del 12 de junio de 2002.

³⁷ Sobre su organización y funcionamiento nada se especificó en esta Ley.

Vecinos (AV) la cual, de acuerdo con el artículo 5 del RLORM, tenía como propósito defender los intereses colectivos y colaborar con los organismos públicos en la gestión de los asuntos comunitarios.

A partir de la Ley de los Consejos Comunales de 2006³⁸ (LCC), se reforma parcialmente la LOPPM y se suprimen o modifican todos los artículos que hacen mención a los consejos parroquiales y comunales. A esto se sumó la desaparición de cualquier forma de control o de seguimiento del municipio respecto a esas organizaciones de participación llamadas consejos comunales (CC).

En el marco de la otrora LORM y de su reglamento, la constitución, el registro y el seguimiento de las AV estaba a cargo del municipio.

La delimitación de su ámbito de acción era potestad de la Oficina Municipal destinada a la planificación urbana (LORM, art. 6); se hacía de conformidad con el Sistema de Catastro y con criterios previamente definidos, y para ello se debía oír la opinión de las propias comunidades. De hecho, de acuerdo con el artículo 7 de su reglamento, la oficina en cuestión debía notificar a las asociaciones de vecinos colindantes, los linderos de la nueva asociación para oír opinión al respecto y, una vez lograda la delimitación definitiva, la misma debía ser publicada mediante resolución motivada, en Gaceta Municipal, y notificada a los Registradores Subalternos (RLORM, art. 9, Parágrafo Único).

Por otro lado, los promotores interesados en constituir una AV debían hacer una convocatoria pública a través de los medios de comunicación locales, celebrar una Asamblea Constitutiva, elegir a los directivos de acuerdo con sus estatutos y, una vez constituidos proceder, por un lado, a inscribir la asociación en la Oficina Subalterna de Registro (RLORM, art. 13) y por el otro, a remitir una comunicación al Secretario del Concejo Municipal, para informar sobre los titulares de sus órganos directivos y solicitar

³⁸G. O. n.º 5.806 Extraordinario del 10 de abril de 2006.

la apertura del expediente de la asociación en el que se dejaría memoria escrita de sus actuaciones frente al municipio (RLORM, art. 15).

Con la LCC, la potestad de delimitar el área geográfica de un CC pasó directamente a la comunidad (Art. 6, núm. 2); no es necesaria la consulta de los consejos comunales colindantes respecto a su la delimitación; no se ordena la convocatoria a través de medios de comunicación local para celebrar la Asamblea Constitutiva y se establece que su registro debe ser ante una comisión presidencial desconcentrada (Comisión Local Presidencial del Poder Popular), (Art. 20), dependiente de la Comisión Nacional Presidencial del Poder Popular (Art. 32)³⁹ cuya función es, entre otras, orientar, coordinar y evaluar el desarrollo de todos los consejos comunales a escala nacional, regional y local. En todo esto, el municipio no recibe notificación alguna respecto a la constitución y funcionamiento de los CC.

Lo anterior representó un cambio trascendental en la política de participación ciudadana, pues de ser una materia fundamentalmente local se convirtió en un asunto político administrado por el Ejecutivo Nacional. Si en el marco de la LORM, el municipio: i) controlaba la delimitación de los ámbitos espaciales de las AV, a los efectos de planificación; ii) administraba el registro de las mismas, y iii) llevaba un expediente de sus actuaciones, con la LCC todo lo relativo a la constitución, organización y funcionamiento de los CC pasa a ser administrado por el ministerio del poder popular con competencia en materia de participación ciudadana.

La conversión en 2009 de la LCC en Ley Orgánica de los Consejos Comunales⁴⁰ (LOCC) no representó superación de las deficiencias de su antecesora. Mantiene como edad mínima para participar en el consejo los 15 años (Art. 15), aun cuando el artículo

³⁹ Ambas comisiones fueron suprimidas al momento de sancionar la Ley Orgánica de los Consejos Comunales en 2009.

⁴⁰ G. O n° 39.355 del 28 de diciembre de 2009.

18 del Código Civil dispone que la mayoría de edad se alcanza a los 18 años⁴¹; ordena a los organismos públicos dar a los CC atención y asignación de recursos de forma prioritaria y privilegiada (Art. 59), y conserva la rectoría y el control de la política en el ministerio del poder popular con competencia en materia de participación ciudadana (artículos 56 y 57). Adicionalmente, es especialmente débil en lo relativo a: i) la convocatoria a elección de voceros y el sufragio mismo; ii) la convocatoria pública a Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas con fines revocatorios de voceros, y iii) la gestión de los procesos electorales los cuales, no están a cargo el Poder Electoral, sino de la Comisión Electoral Permanente del CC⁴².

Es especial en el tema del control territorial vía distribución del poder político, porque marca un hito en la legislación sobre participación ciudadana en el país: representa el inicio de su captura por parte del Ejecutivo Nacional para el logro de su propio proyecto político. Vale referir como ejemplos, el numeral 9 del artículo 25, y el numeral 2 del artículo 34, según los cuales, tanto el llamado Colectivo de Coordinación Comunitaria como la Unidad Contralora de los CC, deben velar por el cumplimiento de planes y proyectos que impulsen el 'modelo socioproductivo comunitario', que no es otra cosa que la base de la Economía Comunal (Art. 4, núm. 11) sustentada en la propiedad social del proyecto socialista rechazado en el *referéndum* de reforma constitucional de 2007.

En el marco de los Cinco Motores de la Revolución, en particular, del quinto motor 'Explosión del Poder Popular', se sancionan en 2010 y mediante sesiones extraordinarias de la Asamblea Nacional, celebradas luego de vencido su último período, dos leyes muy

⁴¹ La misma otorga a la persona, la capacidad de participar en la vida civil.

⁴² Debe recordarse que la materia electoral está centralizada en el Poder Electoral y, en consecuencia, ni los estados ni los municipios tienen competencias al respecto. No obstante, a los CC se les permite administrar directamente lo relativo a los procesos electorales comunitario y, además, detentar un órgano para tales efectos.

importantes en este proceso de captura de la participación ciudadana, a saber: la Ley Orgánica del Poder Popular (LOPP)⁴³ y la Ley Orgánica de las Comunas (LOC)⁴⁴.

La primera, catalogada por Delgado (2012) como ley doctrinaria e instrumento de ideologización, constituye una traslación del proyecto 'Socialismo del Siglo XXI' a artículos que, a juicio de Hernández *et. al.* (2011), ni reglamentan conductas ni asignan consecuencias jurídicas precisas y, en este sentido, no constituye un instrumento de control y límite del poder en defensa de la libertad, la propiedad, la seguridad y la igualdad. La segunda, además de ser base para la captura en cuestión, incide sustancialmente en la organización territorial del poder político en el país, además, con una débil legitimidad que será puesta en evidencia en lo sucesivo.

De manera específica, ambas leyes ponen a disposición del proyecto político del Presidente, la participación ciudadana, puesto que tanto la LOPP (Art. 5) como la LOC (Art. 2) establecen que la organización y la participación del pueblo se rigen por valores y principios socialistas. Según la LOPP, el PP tiene como propósito la consolidación de 'la democracia protagónica revolucionaria' y la 'construcción de la sociedad socialista' (Art. 7, núm. 1) y, según la LOC, el propósito de la comuna (Cc) es la 'edificación del Estado Comunal' y el tránsito hacia la 'sociedad socialista' (Art. 6).

Ambas leyes son excluyentes y discriminatorias de los ciudadanos que no pertenecen a las organizaciones del PP. Vale citar:

- De acuerdo con la LOPP, será considerada comunidad organizada, cualquier "...organización social de base articulada con una instancia del Poder Popular debidamente reconocida por la ley y registrada en el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de participación ciudadana." (Art. 8, núm. 5, subrayado en este particular). Se entiende que una organización no gubernamental, no

⁴³ G.O n° 6.011 Extraordinario del 21 de diciembre de 2010.

⁴⁴ G.O n° 6.011 Extraordinario del 21 de diciembre de 2010.

'articulada' a un CC, a una Cc o una organización socioproductiva de propiedad social, no será considerada 'comunidad organizada' ni gozará de las prerrogativas otorgadas al PP.

- En función del artículo 30 *eiusdem*, los órganos, entes e instancias del Poder Público adoptarán medidas para que las organizaciones socioproductivas de propiedad social comunal, gocen de prioridad y preferencia en los procesos de contrataciones públicas, y
- De acuerdo con el artículo 64 de la LOC, "La República, los estados y los municipios..., transferirán a las comunas y sistemas de agregación que de éstas surjan, funciones de gestión, administración, control de servicios y ejecución de obras, atribuidos a aquellos por la Constitución...".

El constreñimiento de la participación ciudadana al PP es de tal magnitud, que según el numeral 1, del artículo 8 de la LOPP, la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas es una "...instancia de participación y decisión de la comunidad organizada, conformada por la integración de personas con cualidad jurídica, según la ley que regule la forma de participación..." (Subrayado en este particular). En consecuencia, se circunscribe la asamblea exclusivamente al CC o a la Cc, y esto es contrario al artículo 262 de la LOPPM que dicta: "La Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas es un medio de participación en el ámbito local de carácter deliberativo, en la que todos los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a participar por sí mismos, y cuyas decisiones serán vinculantes." (Subrayado en este particular).

Otro aspecto fundamental a resaltar es la debilidad de los procesos electorarios que revisten al PP, pues los mismos incluyen la representación derivada de sufragios de segundo nivel, lo cual es contrario al artículo 63 de la CRBV, no sólo porque no son directas, sino también porque no se garantiza que sean universales, libres y secretas.

Caso particular es el de la Cc. Cada uno de sus 'poderes' está conformado por voceros electos, a su vez, por los voceros integrantes tanto de los CC como de las organizaciones socioproductivas de propiedad social existentes en la misma. Así pues, el Parlamento Comunal, el Consejo Ejecutivo, el Consejo de Planificación Comunal, el Consejo de Economía Comunal, el Banco de la Comuna, el Consejo de Contraloría Comunal y los jueces de la Jurisdicción Especial Comunal, son elegidos en procesos de segundo grado y no secretos.

Respecto a la revocatoria de voceros, tanto del CC como de la Cc, es de destacar que si bien se contempla el referendo, ni la LOCC ni la LOC regulan el procedimiento a seguir y, aun cuando definen los causales, estos no incluyen en ninguno de los casos conductas relacionadas con actividades político-partidistas.

Este tema sensible fue especialmente atendido en el pasado mediante el reglamento de la LORM. De acuerdo con el mismo, ni las AV ni sus titulares podían celebrar actividades que tendieran a "identificar a la organización con tendencia político-partidista, creencias determinadas o intereses ajenos a la comunidad que excluyan o discriminen personas:" (Art. 26, subrayado en este particular). No obstante, desconociendo que amén de lo anterior las antiguas AV fueron politizadas, las leyes del PP no refieren prohibiciones de este tipo.

Hasta 2010, de todos los espacios de participación ciudadana dispuestos por la ley, únicamente quedaba libre de las ataduras del PP la denominada Junta Parroquial (JP) contemplada en la CRBV, en la LOPPM y en la LCLPP. Sin embargo, a partir de ese año y mediantereforma del artículo 35 de la LOPPM: i) ésta pasó a denominarse Junta Parroquial Comunal⁴⁵; ii) perdió la facultad gestora que se le otorgó desde la antigua LORM; iii) la elección de sus miembros pasó a ser de segundo grado y por parte de los voceros de los CC, y iv) por disposición transitoria sexta, sus miembros principales y

⁴⁵ Ello, aun cuando su denominación por disposición constitucional es Junta Parroquial (art. 182)

suplentes, así como sus secretarios—en ejercicio y electos por la población—, cesarían sus funciones.

Según la antigua LORM, los miembros de la JP (mayores de 18 años de edad) eran elegidos mediante votación libre, universal, directa y secreta por los residentes de la Parroquia (Art. 73). Entre sus funciones estaban el mantenimiento de enlace constante entre las comunidades, el Ejecutivo y el Legislativo municipal, así como el establecimiento de medios de consulta y comunicación regular con la comunidad (Art 79), mientras que, entre sus obligaciones se encontraban la celebración de reuniones ordinarias una vez al mes y la remisión al Alcalde y al Concejo Municipal, de una copia del acta correspondiente y de un informe trimestral de sus actividades (LORM, artículos 80 y 81). De esta forma, se disponía una relación permanente entre la JP y la municipalidad.

Con la LOPPM de 2005, se mantuvo la tradición de la elección democrática de los miembros de la JP, así como sus facultades gestoras, consultivas y de evaluación de la gestión municipal en sus respectivos ámbitos territoriales (Art. 35). Sin embargo, con su reforma en 2010, sus miembros pueden ser de 15 años de edad y su función es de articular el PP y el Poder Público, con la debilidad adicional que su nuevo nombre es un contrasentido porque se hizo de la Cc una entidad local en la misma condición que la Parroquia. Entonces ¿A quién representa la Junta Parroquial Comunal? ¿A la parroquia? ¿A la comuna?

Finalmente es de señalar que la participación ciudadana en los órganos de planificación, tanto estatal como municipal, también fue cooptado por las instancias del PP y, con ello, por el Ejecutivo Nacional.

Según las leyes que regularon originalmente estos órganos, a saber: la LCEPCPP de 2002 y la LCLPP del mismo año, los actores convocados a participar en representación de la comunidad eran diversos.

La referida LCLPP incluía de manera genérica representantes de las organizaciones vecinales y representantes de sectores de la sociedad civil organizada tales como: educación, salud, cultura, deporte, producción y comercio, transporte, ecología, servicios y demás que respondieran a la naturaleza propia del municipio (Art. 4, núm. 2).

Otro tanto se hizo mediante la LCEPCPP, la cual dispuso que la representación de la comunidad organizada estaría conformada por actores provenientes de: organizaciones empresariales, organizaciones sindicales de trabajadores, organizaciones campesinas, comunidad universitaria, organizaciones de defensa del medio ambiente y del patrimonio histórico cultural, y organizaciones vecinales (Art. 6, núm. 7).

A raíz de la reforma parcial de ambas leyes en 2010, los dos órganos fueron absolutamente ceñidos al PP, con el agravante de que no se dejó espacio para la participación de organizaciones empresariales y de comercio, comunidad universitaria, organizaciones de defensa del medio ambiente y del patrimonio histórico, a menos que formaran parte de una instancia del PP.

Lo anterior representó la modificación de la composición de los órganos de planificación estatal y municipal, de la forma como se observa en los cuadros 4.6 y 4.7.

Cuadro 4.6: Variación de la composición de los CLPP según su respectiva ley de 2002 y 2010

Conformación del CLPP, 2002 (Art. 3)	Conformación del CLPP, 2010 (Art. 6)
Un presidente(a), que será el Alcalde(sa)	El Alcalde o Alcaldesa
Los concejales(as) del municipio	Los concejales(las) del municipio
Los presidentes(as) de las Juntas Parroquiales	Los presidentes(as) de las Juntas Parroquiales Comunes
Los representantes de organizaciones vecinales de las parroquias y el o los representantes, por sectores, de las organizaciones de la sociedad organizada, donde los hubiere	Un consejero(a) por cada Consejo de Planificación Comunal

Cuadro 4.6: continuación

Conformación del CLPP, 2002 (Art. 3)	Conformación del CLPP, 2010 (Art. 6)
	Un consejero(a) por cada parroquia del municipio, <u>electo(a) por los voceros(as) de los CC de la respectiva parroquia</u>
	Un consejero(a) por cada uno de los <u>movimientos y organizaciones sociales</u> existentes en el municipio, de: campesinos, trabajadores, juventud, intelectuales, pescadores, deportistas, mujeres, cultores y de indígenas, donde los hubiere

Nota: debe recordarse que cuando se señala 'movimientos y organizaciones sociales' se hace en los términos del numeral 5, del artículo 8 de la LOPP, lo cual significa que debe estar asociada a una instancia del PP legalmente constituida y registrada ante el ministerio del poder popular con competencia en materia de participación ciudadana

Fuente: elaboración propia

Cuadro 4.7. Variación de la composición de los CEPCPP según su respectiva ley de 2002 y 2010

Conformación del CEPCPP, 2002 (Art. 6)	Conformación del CEPCPP, 2010 (Art. 6)
El Gobernador(a), quien lo presidirá	El Gobernador(a), quien lo presidirá
Los alcaldes(as) de los municipios que formen parte del estado	Los alcaldes(as) de los municipios que formen parte del estado
Los directores(as) estatales de los ministerios que tengan asiento en el estado	Los directores(as) estatales de los ministerios que tengan asiento en el estado
Una representación de la Asamblea Nacional...	Una representación de la Asamblea Nacional...
Una representación del Consejo Legislativo Estatal...	Una representación del Consejo Legislativo Estatal...
Una representación de los concejales de los municipios del Estado...	Una representación de los concejales de los municipios del Estado...
Una representación de la comunidad organizada de ámbito estatal... de acuerdo con la siguiente composición: a. un representante de las organizaciones empresariales; b. un representante de las organizaciones sindicales de trabajadores; c. un representante de las organizaciones campesinas; d. un representante de la comunidad universitaria; e. un representante de las organizaciones de defensa del medio ambiente y del patrimonio histórico cultural; f. una representación de las organizaciones vecinales...	Una representación de la <u>comunidad organizada</u> de ámbito estatal, elegida de entre entidades, <u>con personalidad jurídica</u> [CC o Cc], que lleven al menos un año desarrollando su actividad, de acuerdo con la siguiente composición: a. un representante de las organizaciones empresariales; b. un representante de las organizaciones sindicales de trabajadores; c. un representante de las organizaciones campesinas; d. un representante de la comunidad universitaria; e. un representante de las organizaciones de defensa del medio ambiente y del patrimonio histórico cultural; f. una representación de las organizaciones vecinales...
Un representante de las comunidades y pueblos indígenas, en los estados donde los hubiere	Un representante de las comunidades y pueblos indígenas, en los estados donde los hubiere

Nota: debe recordarse que cuando se señala 'comunidad organizada' se hace en los términos del numeral 5, del artículo 8 de la LOPP, lo cual significa que debe estar asociada a una instancia del PP legalmente constituida y registrada ante el ministerio del poder popular con competencia en materia de participación ciudadana.

Fuente: elaboración propia.

Dado lo anterior se afirma que, a raíz de la inclusión en el ordenamiento jurídico nacional del PP, la participación ciudadana se constriñe a las instancias que forman parte del mismo, sean estas organizaciones conformadas por vecinos o por productores, y que al no prohibirse su vinculación con actividades político-partidistas se catapulta su captura por parte del partido de gobierno, máxime si se tiene en consideración que sus recursos son centralmente asignados y dependen del cumplimiento del proyecto del Presidente de la República⁴⁶, como se tratará en el apartado 4.3.1.3.7.

De tal suerte, la participación ciudadana organizada territorialmente a manera de entidades políticas, tal y como se discutirá en el apartado 4.3.1.3.6, pasó a convertirse tanto en un mecanismo de exclusión y discriminación de los ciudadanos y sus organizaciones no alineadas con el PP, como en un brazo del Ejecutivo Nacional para impulsar su propio proyecto político desde la micro-escala.

5.1.3.5 Sobre la planificación del desarrollo

La planificación en Venezuela es una política de larga data. Vale recordar, v. gr., los denominados planes de la Nación cuya formulación se inició con el gobierno democrático de 1960 para orientar las políticas sectoriales que habría de impulsar e implementar el Ejecutivo Nacional; la planificación regional del desarrollo de la década de los años 70, destinada a promover los procesos de transformación económica y social desde las particularidades de cada espacio regional; la ordenación del territorio, de inicio de los 80, como política de conservación ambiental, de desarrollo integral y de aprovechamiento racional de los recursos naturales, así como la ordenación urbanística de mediados de los 80, dirigida a promover el desarrollo urbano y armonizar el sistema de centros poblados del país.

En la tradición, su cariz ha sido indicativo y con fines de unificar la acción de la Administración Pública, salvo en los casos de la ordenación del territorio y la ordenación

⁴⁶ Este es, igualmente, el presidente del partido de gobierno

urbanística, cuyo propósito es la regulación de los usos, de la ocupación y del equipamiento de la tierra rural y urbana. Sin embargo, ese carácter se mantuvo como tal hasta el año 2007, cuando se le transformó en una política centralizada e imperativa.

Dentro del período de estudio, su regulación se inició con el Decreto con Fuerza de Ley Orgánica de Planificación de 2001⁴⁷ (DLOP), derivada de la primera habilitación otorgada al Presidente Chávez para legislar durante un lapso de 12 meses entre 2000 y 2001.

Su propósito fue hacer de la planificación: i) una alta política de Estado; ii) una tecnología del Estado y la sociedad, para lograr su cambio estructural, y iii) una práctica para transformar y construir nuevas realidades, con la capacidad de alcanzar propósitos, interpretar intereses de la sociedad e incorporar, en las deliberaciones presentes, las necesidades de las generaciones futuras (Exposición de Motivos).

Entre sus rasgos característicos destacan: i) la convocatoria abierta a toda la ciudadanía a participar en la planificación del sector público presentando propuestas y formulando opiniones (Art. 59); ii) la organización e integración del Sistema Nacional de Planificación, tanto desde la perspectiva territorial como sectorial; iii) la definición, delimitación del ámbito de actuación y concatenación de los diferentes planes, y iv) la organización y delimitación del sistema de competencias y atribuciones de los entes y órganos involucrados.

Al margen de lo anterior, el DLOP constituye un instrumento normativo con múltiples debilidades. En resumen: i) hace referencia a planes de desarrollo regional (artículos 23, 52 y 55) que no están normados ni incluidos en el sistema nacional de planes; ii) no contempla la participación ciudadana, ni de los estados ni de los municipios, en los procesos de planificación de escala nacional; iii) omite lo establecido en la Ley Orgánica de Ordenación del Territorio de 1983 (LOPOT), según la cual “La

⁴⁷ Decreto n° 1.528, G.O N° 5.554 Extraordinario del 13 de noviembre de 2001.

planificación de la ordenación del territorio forma parte de los procesos de planificación integral del país...” (Art. 8) y “Los Planes Sectoriales y, en particular, los planes..., deberán sujetarse a los lineamientos y directrices del Plan Nacional de Ordenación del Territorio y a los desarrollos del mismo, contenidos en los otros planes de ordenación del territorio.” (Art. 46, subrayado en este particular); iv) no ordena la celebración de consulta pública de ninguno de los planes a los que da lugar, y v) no define sobre cuál autoridad recae la aprobación de los planes estatales y municipales.

A esta ley le siguió la LCLPP y la LCEPCPP. Respecto a la LCLPP, es de mencionar en primer lugar, que se sanciona en el marco de la LORM de 1989 y, por tanto, su contenido debió obedecer a lo dispuesto por ésta y por la nueva Carta Fundamental. No obstante, ello no fue así y se obtuvo como resultado una ley especial desvinculada de una ley orgánica directamente relacionada con su materia.

Lo anterior es evidente, p. ej., a través del numeral 9 del artículo 5 que dispone, entre las competencias del CLPP, “impulsar la coordinación con otros Consejos Locales de Planificación Pública para coadyuvar en la definición, instrumentación y evaluación de planes para el desarrollo de mancomunidades, solicitando, en su caso, la intervención de los poderes nacionales y de los estados para tales efectos...” (Subrayado en este particular). Sobre esto, vale destacar: i) la materia vinculada a la mancomunidad, es competencia exclusiva de los municipios (CRBV, art. 170); ii) de acuerdo con el numeral 4 del artículo 13 de la LORM, la mancomunidad es una forma asociativa descentralizada y con personalidad jurídica, y iii) bajo el principio de cooperación que priva en la Administración Pública venezolana, se puede interpretar que la mancomunidad tiene la potestad de decidir si solicita o no, el apoyo de organismos de escala superior.

Otro aspecto a resaltar es la desvinculación de esta ley con la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística de 1987⁴⁸ (LOOU), en especial, porque menoscaba las competencias otorgadas por ésta al municipio.

Según el numeral 17 del artículo 5 de la LCLPP, el consejo podrá colaborar en la elaboración de los planes locales de desarrollo urbano y de las normativas de zonificación. Sin embargo, si se entiende que los planes en cuestión corresponden con los llamados planes de desarrollo urbano local contemplados en el artículo 34 de la LOUU, entonces la competencia de este órgano no es la de colaborar, sino la de elaborar por sí mismo el plan en cuestión, tal y como lo establece el artículo 37 de la LOUU.

Con relación a la LCEPCPP, se puede destacar que ya desde su primera 'versión' se le subordina al CFG, pues si bien señala en su artículo 17 que el órgano debe trabajar en coordinación con aquel, paso seguido también dispone que debe presentar ante éste último, informes y estudios que justifiquen la necesidad de realizar inversiones previstas en el Plan de Desarrollo Estatal. Si los proyectos fueron incluidos en el plan en cuestión, es porque se estudió su pertinencia y viabilidad, entonces ¿Por qué remitir al CFG nuevos estudios para justificar la asignación de recursos a los fines de su ejecución? La razón: hacer del CFG un órgano de tutela política, tal y como se previó en el proyecto de reforma constitucional.

En el año 2006 se modifica parcialmente la LCLPP y su contenido evidencia la intención de subordinar la planificación municipal a la planificación de los CC, puesto que se estipula que la primera debe articularse con aquella que realicen las comunidades. Ello contradice la lógica jerárquica del Sistema Nacional de Planificación según la cual, el plan de rango inferior debe estar coordinado con el de rango superior.

⁴⁸ G.O n° 33.868 del 16 de diciembre de 1987.

El problema con lo expuesto anteriormente radica en que, si bien el Plan Municipal de Desarrollo debe responder a los requerimientos, recursos y potencialidades de desarrollo de las comunidades, el mismo igualmente debe apuntar hacia un proyecto municipal que reúna coherentemente las aspiraciones y los recursos sociales y económicos de los diferentes actores que conviven en el municipio, dictando para ello los lineamientos a seguir en materia de desarrollo y es, en este sentido, que los planes comunitarios deben coordinarse con lo establecido en el primero.

El año 2007⁴⁹ marca un hito en la legislación sobre la planificación en el país, pues se sanciona el referido Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Creación de la Comisión Central de Planificación⁵⁰, que hace vinculante para la Administración Pública y para el sector privado, tanto lo dispuesto en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación como las directrices que dicte el Presidente de la República, vía Comisión Central de Planificación (CCP), tal y como se interpreta de su artículo 13.

Respondiendo a una lógica muy propia del Presidente Chávez sobre la descentralización y sus efectos, este Decreto-ley se asume como punta de lanza para resolver el problema de atomización y aislamiento de la acción de los entes del Estado, particularmente en el ámbito económico y social, cuyo resultado, a su entender, ha sido la “...gestión anárquica y el solapamiento de acciones en ámbitos innegablemente vinculados, desmembrando y debilitando la ejecución de planes nacionales, sectoriales y territoriales.” (Exposición de Motivos).

La creación de la CCP representó la incorporación, en la Administración Pública Nacional, de un órgano que duplicaba parte de las funciones del otrora Ministerio del Poder Popular para la Planificación y Desarrollo cuyas competencias, en ese momento,

⁴⁹ Año de la política de los ‘Cinco Motores de la Revolución’ y, en ella, de la reforma constitucional por proposición del Presidente Chávez.

⁵⁰ Esta ley se modificó parcialmente en 2010 y 2011. Tales reformas no se discuten en esta ocasión puesto que lo relevante para la distribución territorial del poder político, no fue reformado.

estaban reguladas por el artículo 22, del Decreto n° 5.103⁵¹ sobre la Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Nacional de 2007, contraviniendo lo dispuesto por el artículo 16 de la LOAP de 2001.

Vale citar las siguientes competencias del ministerio en cuestión: i) formulación de estrategias de desarrollo económico y social de la Nación (núm. 2); ii) formulación y seguimiento del Plan de la Nación⁵² (núm. 3); iii) proposición de los lineamientos de la planificación del Estado (núm. 4); iv) coordinación y compatibilización de los diversos programas sectoriales, estatales y municipales.

Al tratarse de un Decreto-ley creado por el mismo Presidente de la República, en resumen, dispone que todo lo atinente a la planificación pública y a la economía nacional, ya sea pública o privada, esté sometido a su aprobación y a su propio proyecto político, es decir, al modelo socialista, sin dejar de lado ningún ámbito de la vida en la sociedad venezolana, tal y como se desprende de su artículo 3.

De manera general es contraria a al DLÖP de 2001, cuyo contenido se fundamenta en la planificación descentralizada en los órganos estatal y municipal. Se suma a esto, que ninguno de sus artículos considera la participación y consulta ciudadana respecto a las decisiones de la CCP y mucho menos la participación, consulta y coordinación con los poderes estatal y municipal.

En recurso de nulidad por inconstitucionalidad, interpuesto ante la SC/TSJ⁵³, entre otros, por la ciudadana Ana Acosta, Síndico Procurador del Municipio Chacao del Estado Miranda, se expone: i) el decreto incorpora “nuevas formas que quebrantan notoriamente los principios constitucionales fundamentales de Estado federal y descentralizado, la división político-territorial, la autonomía municipal y el sistema

⁵¹ G.O n° 5.836 Extraordinario del 8 de enero de 2007.

⁵² Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación.

⁵³ Expediente n° 09-0456. En línea: http://historico.tsj.gob.ve/sr/Default3.aspx?url=../decisiones/scon/agosto/1161-11809-2009-09-0456.html&palabras=comisi%F3n_central_de_planificaci%F3n

económico...” nacional; ii) “viola el derecho a la participación ciudadana consagrado en los artículos 62 y 70 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por cuanto el mismo fue publicado sin haber sido sometido a una consulta pública o popular.”; iii) “la Comisión Central de Planificación quebranta la autonomía e independencia de los Estados y Municipios, toda vez que sus entes, órganos y demás personas jurídicas que lo integran no gozan de autonomía organizativa ni planificación financiera, en virtud de lo dispuesto en el artículo 2...”, y iv) “...supone una reforma en la estructura de la Administración Pública Central diferente a la prevista en la actual Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.” (Subrayado en este particular).

El año 2010 es también importante, en particular, para la planificación estatal y municipal. Se modifican el DLOP, la LCEPCPP y la LCLPP a los fines de armonizarlas con la naciente regulación del PP.

El DLOP pasa a denominarse Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular (LOPPP)⁵⁴ y su contenido se amplió para normar todo lo atinente a la materia en la escala comunitaria. De hecho, y en consonancia con la LOC, dio lugar a un nuevo órgano de planificación: el Consejo de Planificación Comunal, contemplado en el artículo 14, cuya función es el diseño del Plan de Desarrollo Comunal.

Llama la atención que, según su artículo 4, la planificación pública y popular está llamada a fortalecer dos polos: la República y el PP, pues no se hace mención alguna al mejoramiento de la capacidad de los estados y municipios para gestionar sus políticas y proyectos en aras del desarrollo de la entidad.

Tangencialmente trata lo atinente a la ordenación del territorio, en específico, mediante el artículo 9 que dispone: “El Sistema Nacional de Planificación promoverá la coordinación, consolidación e integración equilibrada de la actividad planificadora, en

⁵⁴G.O n° 6.011 Extraordinario del 21 de diciembre de 2010.

favor de una política de ordenación que permita dar el valor justo a los territorios dando relevancia a su historia, a sus capacidades y recursos físicos, naturales, ambientales y patrimoniales; así como a las potencialidades productivas que garanticen el bienestar social de todos los venezolanos y venezolanas.” (Subrayado en este particular). Al margen de esto, omite nuevamente lo dispuesto en el artículo 46 de la LOBOT sobre la vinculación entre ésta y los diferentes planes de ordenación del territorio.

Contrario a su motivación expresa de promover la participación ciudadana, al igual que su antecesora, esta Ley no contempla lo relativo a las consultas pública de los planes en ninguna escala. Además, mantiene el carácter discriminatorio que evidencian todas las leyes del PP, ya que la participación se ciñe a sus instancias y es tamizada por éstas. Destaca, adicionalmente, que los procedimientos para la formulación de planes de desarrollo, tanto a escala estatal como municipal están estrictamente regulados, no siendo así para el caso de la planificación nacional y comunal.

Sobre la reforma de la LCLPP, es suficiente destacar lo expuesto en un recurso de nulidad por inconstitucionalidad introducido ante la SC/TSJ⁵⁵, entre otros, por el ciudadano Gerardo Blyde, Alcalde del Municipio Baruta del Estado Miranda, donde se señala: “...esta panorámica general nos permite, entonces, identificar y denunciar los siguientes vicios de inconstitucionalidad...: (i) verificación de un fraude constitucional ante la inobservancia de la voluntad popular mayoritaria expresada el 2 de diciembre de 2007; (ii) violación de la autonomía municipal, al contrariar los principios constitucionales establecidos en los artículos 168, 178 y 184 de la Constitución, referidos a la participación ciudadana, planificación municipal y descentralización hacia las comunidades y grupos vecinales debidamente organizados, diseñados para la organización y el funcionamiento del Poder Público Municipal; (iii) violación del artículo 182 de la Constitución Nacional, al permitir que los Consejos Locales de Planificación

⁵⁵ Expediente n° 11-1021

Pública estén integrados por sujetos distintos a los contemplados en la norma constitucional; (v) violación del principio fundamental de pluralismo político y al derecho a la libre participación ciudadana a los solos cauces del poder popular, siempre para la construcción del socialismo, y (vi) violación a los derechos fundamentales a la no discriminación y a la libertad de asociación, recogidos en los artículos 21 y 52 de la Constitución." (Subrayado en este particular).

Bajo la Presidencia del ciudadano Nicolás Maduro, se modifican nuevamente la LOPPP en 2014, y la LCEPCPP y la LCLPP en 2015.

Sobre la reforma parcial de la LOPPP⁵⁶, es de mencionar que se realiza mediante Decreto-ley a razón de una habilitación otorgada para legislar contra la corrupción y el burocratismo. Sin embargo, en el marco específico de esta norma, tal propósito no se cumple puesto que, en un sentido contrario, su contenido amplía el aparato burocrático del Ejecutivo Nacional mediante comisiones presidenciales del poder popular y subregiones de planificación.

Se esgrime como justificación de las subregiones el fortalecimiento del rol de los estados, de los municipios y las comunas (Art. 20) empero, en la formulación de los planes correspondientes y en la ejecución de los mismos, no se considera la participación ni la consulta de estas instancias. Más bien, este nivel intermedio entre regiones y estados, da lugar a una nueva escala de decisión y, con ella, a una nueva autoridad de libre nombramiento y remoción por parte del Presidente de la República, superior a las directamente electas, tales como gobernadores y alcaldes.

Vale acotar que una de las razones que motivó su reforma fue el 'darle certeza a los elementos competenciales'. Sin embargo, buena parte de los aspectos regulados se remiten a un reglamento que no se sancionó, de la misma manera que ocurrió con las 'versiones' anteriores de esta Ley, y de las leyes de los órganos de planificación estatal

⁵⁶Decreto n° 1.406, G.O n° 6.148 Extraordinario del 18 de noviembre de 2014.

y municipal, quedando por tanto un vacío legal que es cubierto por las decisiones del Ejecutivo Nacional, tal y como lo establece la Disposición Transitoria Única del nuevo DLOPPP.

De la reforma parcial de la LCLPP⁵⁷ de 2015 se debe destacar un aspecto esencial: se modifica la conformación del órgano para que la mayoría de miembros esté conformada por los voceros de las instancias del PP, tal y como se evidencia en los cuadro 4.7. Ello se refuerza mediante la Disposición Transitoria Sexta que establece: "Hasta tanto se realicen los procesos electorarios para la designación de los miembros de las Juntas Parroquiales Comunes, la representación ante el Consejo Local de Planificación Pública correspondiente a los Presidentes o Presidentas de las Juntas Parroquiales Comunes, será designada por los voceros y voceras de los consejos comunales de las parroquias que integren el municipio" (Subrayado en este particular).

Surge frente a esta situación una interrogante ¿Qué ocurre con las comunidades no constituidas en CC o Cc y los agentes económicos no pertenecientes a organizaciones socioproductivas de propiedad comunal? ¿No tienen representación en el órgano de planificación municipal? ¿Quién eleva sus requerimientos y propuestas?

Con la modificación parcial de la LCEPCPP⁵⁸ en 2015, la conformación del órgano no corrió una suerte diferente a la del CLPP. Sin embargo, es de resaltar como aspectos positivos de la reforma: i) la creación de una Sala Técnica, en tanto que unidad de apoyo del consejo (Art. 16), y ii) la asignación al órgano, de la facultad de discutir y aprobar el Proyecto de Presupuesto de Inversión del Estado, para su posterior aprobación definitiva por parte del Consejo Legislativo del Estado (Art. 10).

En atención a lo esgrimido, vale concretar siete aspectos medulares en los cambios experimentados por la planificación venezolana entre 1999 y 2016: i) se centraliza y

⁵⁷G.O n° 6.184 Extraordinario del 3 de junio de 2015.

⁵⁸G.O n° 6.184 Extraordinario del 3 de junio de 2015.

subordina a las disposiciones del Presidente de la República; ii) se convierte en imperativa, no solamente para toda la Administración Pública, independientemente de la autonomía política, sino también para los particulares y el sector de la economía privada; iii) la participación ciudadana es capturada por las instancias del PP, la cual se impone como mayoría en los órganos de planificación estatal y municipal; iv) la consulta pública no constituye una obligación en ninguno de los procesos de planificación, aun cuando se esgrime como principio rector la democracia participativa y protagónica; v) se le utiliza como mecanismo para subordinar políticamente a los ejecutivos estatal y municipal; vi) la ausencia de reglamentación permite un mayor margen de intervención discrecional por parte del Presidente, en el Sistema Nacional de Planificación, y vii) se omite la ordenación del territorio como un ámbito de planificación cuyas disposiciones deben ser observadas por todo el sistema en cuestión.

5.1.3.6 Sobre las unidades territoriales de gestión, los estados y los municipios

En el marco de la CRV de 1961, el Estado venezolano bajo la presidencia del ciudadano Rafael Caldera, promovió en 1969 la regionalización con fines de desarrollo dividiendo el territorio nacional en 8 regiones administrativas: Central, Capital, Centro-Occidental, Zuliana, Los Andes, Sur, Nororiental y Guayana⁵⁹.

En 1975, ya bajo la presidencia del ciudadano Carlos Andrés Pérez, tal regionalización se modificó de la manera siguiente: Zulia, Andes, Centro-occidental, Llanos centrales, Insular, Centro norte costera, Nororiental, Guayana y Sur⁶⁰, y en 1980 el Presidente Luis Herrera la reforma nuevamente para estructurarla en 10 regiones: Capital, Central, Los Llanos, Centro-Occidental, Zuliana, Los Andes, Nororiental, Guayana, Insular y Sur-occidental⁶¹.

⁵⁹ Decreto Presidencial n° 72.

⁶⁰ Decreto Presidencial n° 1.331.

⁶¹ Decreto Presidencial n° 478.

Esta política traía consigo un gran objetivo nacional en materia de Administración Pública, a saber: su reforma macro y micro estructural, con base en las regiones administrativas, para promover tanto la descentralización hacia estas unidades como la desconcentración del Poder Público Nacional (Brewer-Carias, 1977; Brewer-Carías, 1980). Su autoridad resultaría de elección popular y su función sería coordinar, vertical y horizontalmente, la gestión pública.

Amén de lo anterior, si bien en lo formal la regionalización se logró con éxito, la ausencia de los gobernadores y de los alcaldes en el proceso significó un obstáculo para alcanzar la aspirada coordinación multinivel. Según Angulo (1997), los subniveles de gobierno no llegaron a internalizar como propio el proceso de desarrollo regionalizado, porque fue mediatizado por mecanismos y leyes centralistas. Se requería, en este sentido, de una verdadera política de distribución del poder, con base en la reorganización del territorio y en la coordinación y cooperación entre los distintos entes y organismos públicos.

En el año 2001, en el marco de su primera habilitación para legislar, el Presidente Chávez sancionó el Decreto con Rango y Fuerza de Ley de las Zonas Especiales de Desarrollo Sustentable⁶² (DLZEDES) con el fin de propiciar "...mecanismos de financiamiento, asistencia técnica, vinculación internacional y otros incentivos que hagan atractiva y viable una política de desarrollo regional conectada armónicamente al desarrollo nacional." (Exposición de Motivos).

Según el artículo 2, las llamadas Zonas Especiales del Desarrollo Sustentable (ZEDES) constituían porciones del territorio nacional definidas por el Presidente de la República, independientemente de la delimitación estatal y municipal, para promover "...la adopción de sistemas especializados de producción y la creación de sistemas colectivos

⁶² Decreto n° 1.469, G.O n° 5.554 Extraordinario del 21 de noviembre de 2001.

de organización para la producción y la comercialización.”, mediante la ejecución de planes especiales de desarrollo integral.

Su gestión se previó a cargo de un órgano ejecutor designado o creado por el Presidente de la República para tales efectos (Art. 13) y, entre sus facultades figuraban: i) coordinar la acciones para la ejecución del plan de desarrollo de la ZEDE; ii) coordinar acciones con las entidades públicas localizadas en la ZEDE con el fin de establecer una Oficina Única ante la cual los promotores solicitarán “...los permisos o autorizaciones necesarias para el desarrollo de sus programas y proyectos” (Art. 15), y iii) realizar inspección y supervisión de las obras (Art. 14).

En el mismo año se crearon 9 ZEDES⁶³ e, involucrando un total de 48 municipios y un fondo específico para su financiamiento (FONZEDES), la política se llevó a cabo sin la participación de los alcaldes y bajo lineamientos dictados centralmente.

Tras cinco años de funcionamiento, estas unidades fueron suprimidas mediante la derogación del Decreto-ley que les dio lugar⁶⁴, llamando la atención que para 2015 la página web oficial creada para ofrecer información sobre su gestión (www.zedes.gob.ve/zonas/zonas.htm) fue suprimida y actualmente no es posible obtener detalles sobre logros e inversiones.

En 2007, a partir del proyecto de reforma constitucional del Presidente Chávez, se propuso una nueva división administrativa para lograr el desarrollo regional y, debido a su rechazo popular, se optó por incluirla en ordenamiento jurídico nacional, mediante la LOCFG y su reglamento, y la LOC.

⁶³ i) Barlovento (Estado Miranda); ii) Camatagua-El Sombrero (estados Aragua y Guárico); iii) Sur del Lago (estados Zulia, Mérida, Trujillo y Táchira); iv) Caura (Estado Bolívar); v) Boconó-Masparro (estados Barinas y Portuguesa); vi) Mesa de Guanipa (Estado Anzoátegui); vii) El Baúl-Turón (estados Portuguesa y Cojedes); viii) Caribe (Dependencias Federales), y ix) La Guajira (Estado Zulia), (Salas-Bourgoin, 2011)

⁶⁴ Disposición Derogatoria Única de la Ley de Creación del Fondo de Desarrollo Endógenos, publicado en Gaceta Oficial n° 38.500 del 15 de agosto de 2006

A partir de la sanción de la LOCFG, se dio paso a los llamados Distritos Motores de Desarrollo en tanto que unidades creadas por el Presidente de la República en Consejo de Ministros con el propósito de “...impulsar en el área comprendida en cada uno de ellos un conjunto de proyectos económicos, sociales, científicos y tecnológicos, destinados a lograr el desarrollo integral de las regiones y el fortalecimiento del Poder Popular, en aras de facilitar la transición hacia el socialismo.” (Art. 6, subrayado en este particular).

De acuerdo con el artículo 7 de la misma ley, la transferencia de competencias es la vía para fortalecer, además de las organizaciones del PP, el desarrollo de estas unidades y según el artículo 3 de su reglamento, las mismas responden “...al modelo de desarrollo sustentable, endógeno y socialista para la creación, consolidación y fortalecimiento de la organización del Poder Popular y de las cadenas productivas socialistas en un territorio delimitado, como fundamento de la estructura social y económica de la Nación venezolana.”. Por tanto, detrás de los distritos en cuestión, el desarrollo regional parece un propósito secundario frente al fortalecimiento del PP y el logro del modelo socialista; la descentralización no es para robustecer a los estados y municipios en tanto que unidades político-administrativas, y privan principios discriminatorios porque su foco de interés son las organizaciones del PP y el sector económico de propiedad social.

Según el artículo 18 del RLOCFG, son unidades de gestión territorial: “...los Ejes Estratégicos de Desarrollo Territorial y los Distritos Motores de Desarrollo y su desagregación en Ejes Comunales, Comunas, Zonas de Desarrollo, Ejes de Desarrollo y Corredores Productivos cuyo ámbito espacial podrá o no coincidir con los límites político administrativos de los estados, municipios o dependencias federales”.

Entre todas estas unidades, los criterios para su delimitación son poco claros. Vale en este sentido comparar lo estipulado al respecto por el reglamento, a través del cuadro 4.8.

Cuadro 4.8: Unidades de gestión territorial contemplados en el RLOCFG, 2012

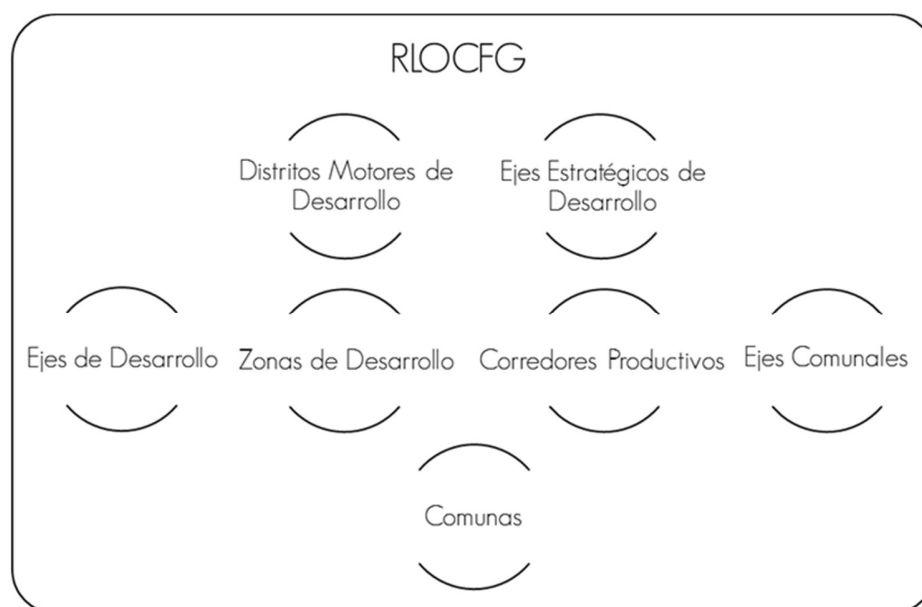
Unidad de Gestión Territorial	Definición
Distrito Motor de Desarrollo	"...unidad territorial... que integra las ventajas comparativas de los diferentes ámbitos geográficos del territorio nacional... se conformarán de acuerdo a sus características históricas, socio-económicas, culturales y a sus potencialidades productivas, donde se localizan esfuerzos institucionales, económicos, políticos y sociales, dirigidos a garantizar su desarrollo integral y sustentable." (Art. 3) "1. Que constituyan espacios geográficos con condiciones físico-naturales, socio-culturales, económicas y geopolíticas semejantes; 2. Que sean espacios continuos y que tengan por lo menos un centro de servicio capaz de articular sus áreas de influencia, promover la ocupación del territorio y el desarrollo de actividades productivas socialistas" (Art. 21).
Ejes Estratégicos de Desarrollo Territorial	"...unidad territorial de carácter estructural supra-local y articuladora de la organización del Poder Popular y de la distribución espacial del desarrollo sustentable, endógeno y socialista, con la finalidad de optimizar las ventajas comparativas locales y regionales, los planes de inversión del Estado venezolano en infraestructura, equipamiento y servicios, la implantación y desarrollo de cadenas productivas y el intercambio de bienes y servicios." (Art. 19).
Ejes comunales, ejes de desarrollo, zonas de desarrollo y corredores productivos	"...ámbitos territoriales constituidos por espacios geográficos tales como ríos, lagos, cordillera montañosas, valles, llanuras, islas, costas marítimas o infraestructuras carreteras, ferroviarias, de canales de riego, de tendidos eléctricos, de acueductos, de oleoductos y gasoductos que puedan articular varias comunas, centros urbanos intermedios y espacios productivos donde la gestión pública, la planificación estratégica y los actores políticos y fuerzas sociales, se articulan con una visión geoestratégica compartida, para lograr un sistema económico-productivo diversificado e integrado tanto funcional como territorialmente bajo regímenes de producción socialista, teniendo como base la Comuna en tanto que espacio sociopolítico y el Distrito Motor de Desarrollo como espacio económico productivo." (Art. 23).

Nota: todos estos artículos se mantienen sin modificación alguna en el reglamento de 2010, 2011 y 2012.

Fuente: elaboración propia

Como se puede concluir del cuadro anterior, todas las unidades de gestión territorial responden a la articulación del Poder Popular así como a la integración y optimización de ventajas comparativas, tanto para la creación y desarrollo de cadenas productivas de base socialista (sistema económico-productivo) como para la inversión del Estado. Entonces ¿Cuáles criterios específicos privaran para decidir por una u otra?

Visto gráficamente, la estructura territorial de acción del CFGes la que se muestra en la figura 4.9



Fuente: elaboración propia

Figura 4.9. Unidades de gestión territorial según el RLOCFG

Llama la atención que la unidad de base de esta organización es la Cc y no el municipio, aun cuando el artículo 16 de la CRBV dispone que el territorio nacional se organiza en municipios. Asimismo, que todos los esfuerzos del Poder Público Nacional se avocan a la economía de base socialista y al PP, puesto que ello es contradictorio con el propio artículo 1 del reglamento que señala "...con la finalidad de alcanzar un equilibrado desarrollo regional del país mediante una justa distribución de los recursos nacionales...".

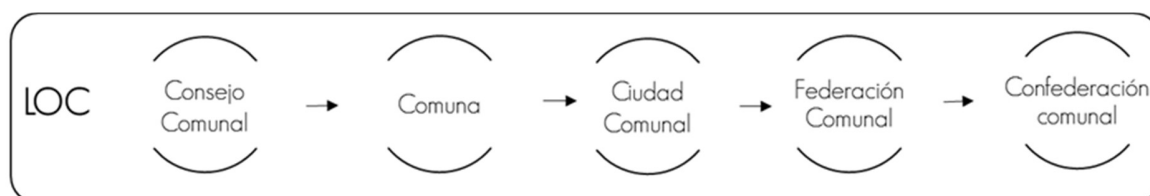
También es preciso destacar que, aun cuando el RLOCFG no define la autoridad sobre la cual recae la potestad de crear y modificar los Ejes Estratégicos de Desarrollo, los Ejes de Desarrollo, las Zonas de Desarrollo, los Corredores Productivos y los Ejes Comunales, es de suponer que, de la misma manera que ocurre con los Distritos

Motores de Desarrollo, los mismos derivarán de una decisión del Presidente de la República en Consejo de Ministros.

Finalmente, respecto a las autoridades que estarán a cargo de estas unidades, el reglamento en cuestión solamente hace referencia a la Autoridad Única Distrital (Art.24) cuyas atribuciones, entre otras, están: i) ejercer la rectoría política y administrar los recursos asignados a los proyectos del distrito; ii) garantizar la participación, organización y protagonismo de las comunidades y productores en los proyectos del distrito; iii) crear empresas socialistas, y iv) diagnosticar los problemas sociales existentes en el distrito y, junto con las comunidades, proponer y ejecutar las soluciones de los mismos (Art. 25).

Derivan de lo anterior dos interrogantes: ¿Y la coordinación con los estados y los municipios que conforman el distrito, para la formulación de los proyectos y el plan distrital? ¿Y la participación de los estados y los municipios en el diagnóstico y solución de los problemas sociales?

A través de la LOC, otras unidades territoriales se suman a la estructura anterior, con el agravante de que la indefinición de los criterios de delimitación es mayor. Las mismas está estipuladas en su artículo 60 que establece, como sistemas de agregación comunal: el Consejo Comunal, la Comuna, la Ciudad Comunal, la Federación Comunal, la Confederación Comunal y las demás que se constituyan por iniciativa popular. Una se va incorporando a la otra, tal y como se representa en la figura 4.10, y ello independientemente de su localización respecto a estados y municipios.



Fuente: elaboración propia.

Figura 4.10: Sistema de agregación comunal según la LOC

Estas unidades constituyen la base territorial de lo que la LOPP define, en su artículo 8, numeral 8, como Estado Comunal, que no es otro que la “Forma de organización político social, fundada en el Estado democrático y social de derecho y de justicia establecido en la Constitución de la República, en la cual el poder es ejercicio directamente por el pueblo, con un modelo económico de propiedad social y de desarrollo endógeno sustentable, que permita alcanzar la suprema felicidad social de los venezolanos y venezolanas en la sociedad socialista. La célula fundamental del Estado Comunal es la Comuna.” (Subrayado en este particular).

Frente a lo anterior, no se puede dejar de señalar:

- El Estado Comunal representa uno paralelo al Estado social y democrático, de Derecho y de Justicia establecido en la CRBV, pues goza de una estructura organizativa y de unas funciones propias. Asimismo, sus principios, contenidos en el proyecto de reforma constitucional, fueron rechazados mediante *referéndum* popular. Por tanto, es un contrasentido afirmar que se fundamenta en el mismo;
- La Carta Magna dispone que la democracia venezolana es representativa, no directa;
- Su incongruencia con la forma de Estado establecida en la Carta Fundamental es tal que, desconociendo al municipio como unidad primaria de la organización nacional, se funda sobre la Comuna mediante un artilugio lingüístico como lo es el denominarle ‘célula fundamental’;
- Al igual que la gestión estatal y municipal, su funcionamiento está montado sobre instancias de representación derivadas de elecciones de segundo grado. En este sentido, tampoco implica poder ejercido directamente por el pueblo.

A través de la reforma parcial de la LOPPM en 2010, la Cc se incorpora a la división territorial municipal, bajo la condición de entidad local especial (Art. 19), con la particularidad de que todo lo atinente a su organización y funcionamiento está

exclusivamente sujeto a la LOC. De hecho, en el artículo 5 *ejusdem* se establece: “Los municipios y las entidades locales se regirán por las normas constitucionales... las leyes estatales y lo establecido en las ordenanzas y demás instrumentos jurídicos municipales... Se exceptúan las comunas de estas disposiciones, por su condición especial de entidad local, reguladas por la legislación que norma su constitución, conformación, organización y funcionamiento.” (Subrayado en este particular).

Así, el legislador fue precavido tanto por la vía de la LOC como por la de la LOPPM, de evitar cualquier vinculación administrativa de la Cc con el municipio, aún bajo su condición de entidad local, tal y como lo hizo con los CC.

Si la intención detrás de los CC y las Cc era acercar el poder al ciudadano para profundizar la democracia ¿Por qué no municipalizar el territorio nacional, tal y como lo ha sugerido en diferentes oportunidades Brewer-Carías?

Para que un Consejo Legislativo pueda crear un nuevo municipio, la LOPPM establece entre sus condiciones: “Capacidad para generar recursos propios suficientes para atender los gastos de gobierno y administración general, y proveer la prestación de los servicios mínimos obligatorios. A los efectos del cumplimiento de este requisito, deberá constar en acta la opinión favorable del órgano rector nacional en materia de presupuesto público...” (Art. 10, núm. 3, subrayado en este particular), todo lo cual es difícil de cumplir hasta para los mismos municipios existentes, debido a su dependencia del Situado Constitucional (SC) y del FCI.

Otro tanto se exige para crear una Parroquia pues se requiere, entre otros: i) “En los espacios urbanos, un Plan de Desarrollo Urbano Local debidamente sancionado y publicado. En los espacios no urbanos, los lineamientos de la ordenación y ocupación del territorio” (LOPPM, Art. 33, núm. 2); ii) “Organización de servicios públicos básicos” (*Ídem.*: núm. 3), y iii) “Registro catastral, con sujetos de tributación y contribuciones municipales, de modo especial los inmobiliarios.” (*Ídem.*: núm. 5).

Frente a lo anterior ¿Qué se exige para crear un CC o una Cc? Para el caso de los CC, se requiere: un ámbito geográfico, una base poblacional⁶⁵ y una organización política, mientras que para la Cc se necesita un ámbito geográfico que agregue varias comunidades organizadas⁶⁶ y una organización política. En ningún caso se exige capacidad de gobierno ni de generación de recursos propios.

La municipalización es una política a la que apuestan las democracias consolidadas. Vale señalar como ejemplo la siguiente cita de Brewer-Carías: “España tiene 8.082 Municipios con un promedio de población de 4.825 habitantes; en Austria hay 2.353 Municipios, con un promedio de población de 3.400 habitantes. Los 8.104 Municipios de Italia tienen un promedio de 7.157 habitantes. En Suiza hay 3.000 Municipios con un promedio de 2.333 habitantes; en Alemania hay 16.121 Municipios, con un promedio de 5.086 habitantes...” (2001: 8). Mientras tanto, Venezuela con 338 municipios en 2001, tenía un promedio de 71.715 habitantes (*Idem.*).

Para 2018, el Ministerio del Poder Popular para las Comunas y los Movimientos Sociales contabilizó 2.239 comunas y 47.335 consejos comunales. Si existía la voluntad ciudadana de agrupar las comunidades para llevar a cabo una gestión pública integrada ¿Por qué no crear municipios en lugar de comunas?

La respuesta a lo anterior no se vincula con un asunto de capacidad para generar recursos propios, pues tanto las Cc como los CC dependen exclusivamente de recursos asignados por el Ejecutivo Nacional, tal y como se evidenciará en el apartado 4.3.1.3.7. Tal vez la misma radique en que representarían más de 2.000 cargos de elección libre, directa, universal y secreta, para cumplir funciones políticamente autónomas por disposición constitucional.

⁶⁵ El numeral 3 del artículo 4, de la LOCC establece: entre 150 y 400 familias en espacios urbanos, a partir de 20 familias en espacios rurales y a partir de 10 familias en comunidades indígenas

⁶⁶ De acuerdo con el artículo 8 de la LOC, un reglamento establecería el número de comunidades requeridas para constituir una Comuna. No obstante, este reglamento no se ha sancionado aun.

En el 2013, a pocos días de su toma de posesión, el Presidente Nicolás Maduro sancionó el Decreto n° 11 mediante el cual se establecen las Regiones Estratégicas de Desarrollo Integral⁶⁷ (REDI). Los motivos: i) crear, designar y adscribir autoridades regionales para implementar políticas públicas nacionales en todo el territorio venezolano, estableciendo mecanismos de coordinación con el gobierno central, el estatal y el municipal, y ii) ejecutar acciones directas del Ejecutivo Nacional en las REDI ajustadas al nuevo modelo de gestión socialista y a las directrices políticas estratégicas de la Revolución Bolivariana (Exposición de Motivos, subrayado en este particular).

Destaca de su contenido un aspecto medular: la creación de autoridades regionales con el propósito de coordinar y dirigir todas las relaciones tanto de los entes y los órganos de la Administración Pública a cualquier escala como de las organizaciones del PP con éstas, cumpliendo las directrices de la planificación centralizada y velando por su cumplimiento.

Son múltiples y repetitivas las competencias asignadas a sus autoridades, pero entre éstas existen tres que representa solapamiento de funciones con la Oficina Técnica Regional y las Unidades Receptoras Estadales del FCI (RLOCFG, 2012: Art. 27), contraviniendo lo establecido en el artículo 16 del DLOAP. Las mismas se comparan en el cuadro 4.9.

⁶⁷G.O n° 41.157 del 30 de abril de 2013,

Cuadro 4.9: Comparación entre las competencias de la Autoridad Regional de la REDI y las Oficina Técnica Regional y Unidades Receptoras Estadales del FCI

Autoridad Regional (REDI), (Art. 4)	Oficina Técnica Regional del Fondo de Compensación Interterritorial (Art. 31)
5. Recibir y evaluar las propuestas y solicitudes de proyectos presentados por Gobernadores de Estado y Alcaldes para consideración del Ejecutivo Nacional a los fines de asignación de recursos para su ejecución.	2. Revisar técnica y financieramente los planes de inversión de los proyectos asociados consignados de manera desconcentrada por las entidades político-territoriales y las organizaciones del Poder Popular de su ámbito de influencia
6. Efectuar recomendaciones a las autoridades regionales y locales, así como las organizaciones del Poder Popular, sobre la adecuación de políticas, planes, programas o proyectos regionales y locales, a las políticas públicas nacionales y las líneas estratégicas de la planificación centralizada, a fin de armonizar las políticas públicas en todos los niveles del Poder Público.	Unidades Receptoras Estadales (Art. 32)
	1. Acopiar los planes de inversión y los proyectos asociados a ser consignados ante el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) por parte de los gobiernos estadales y locales, así como de las organizaciones del Poder Popular del estado correspondiente
21. Coordinar y asesorar a las autoridades nacionales, estadales y municipales en la formulación de los planes y proyectos en su ámbito territorial.	3. Orientar y brindar asesoría para la formulación de los planes de inversión y la presentación de proyectos asociados

Fuente: elaboración propia

Seis fueron las regiones estratégicas de desarrollo creadas: Central, Occidental, los Llanos, Oriental, Guayana y Marítima, y se mantuvieron en funcionamiento hasta 2015 cuando fueron suprimidas mediante Decreto Presidencial N° 2.022⁶⁸.

En el año 2014 se sancionó el Decreto con Rango y Fuerza de Ley de Regionalización Integral para el Desarrollo Socioproductivo de la Patria⁶⁹ (DLRIDS) con dos particularidades: i) suma a la ya compleja estructura territorial para el desarrollo, otras unidades entre las cuales, solamente el Distrito Motor de Desarrollo es común con la legislación que rige la materia, y ii) toda la gestión está bajo la dirección del Presidente de la República.

La estructura territorial que deriva de este Decreto-ley se muestra en la figura 4.11.

⁶⁸ G.O n° 40.747 del 16 de septiembre.

⁶⁹ Decreto n° 1.425, G.O n° 6.151 Extraordinario del 18 de noviembre de 2014.



Fuente: elaboración propia

Figura 4.11: Unidades geográficas de planificación según el DLRIDS, 2014

Respecto a estas unidades organizadas en escala regional, subregional y local, el Decreto-ley establece como criterios definitorios los que se resumen en el cuadro 4.10.

Cuadro 4.10: Características de las unidades geográficas de planificación según la LRIDS, 2014

Unidades Geográficas de Planificación	Características
Escala Regional	
Regiones de Desarrollo Integral	"...se definen a partir de criterios funcionales, físico naturales, geohistóricos, de identidad cultural, potencialidades económicas y criterios geoestratégicos a partir de las cuales se regionaliza el país a fin de tener unidades relativamente homogéneas de planificación... agregadas representan el territorio nacional en su totalidad." (Art. 24)
Zonas de Desarrollo Estratégico Nacional	"...comprenden una delimitación geográfica particular a efectos de potenciar o crear un régimen especial para el desarrollo y protección de una actividad sectorial específica... Las poligonales... podrán coincidir parcialmente con distintas Regiones de Desarrollo Integral, así como contener subregiones y componentes locales bajo un esquema de ordenamiento distinto..." (Art. 26)

Cuadro 4.10: continuación

Unidades Geográficas de Planificación	Características
Escala Subregional	
Zonas Económicas Especiales	"...serán creadas... con el fin de focalizar la especialización sectorial, potenciar un plan de inversiones, incidir directamente en la capacidad de valor de la economía, fortalecer el comercio exterior y el desarrollo regional... Estas zonas desarrollarán eslabones productivos con el objeto de compartir estrategias de complementariedad económica con inversión extranjera..." (Art. 31)
Distritos Motores de Desarrollo	"...forma especial de subregión, caracterizada por sus variables físico-naturales, geo-históricas, funcionales y potencialidades productivas... deben servir al impulso del desarrollo integral subregional con base en la armonización de su especialidad, desarrollo integral del sistema de ciudades y de movilidad." (Art. 34)
Zonas de Conocimiento Productivo	"...se caracterizan por el empleo del conocimiento como elemento clave para el desarrollo de las capacidades productivas y aprovechamiento del potencial de una subregión determinada. Se sustentan en las capacidades transformadoras del conocimiento, las claves del desarrollo económico, expansión productiva y esquemas de transición liberadora al socialismo." (Art. 31).
Escala Local	
Corredores o Sectores Urbanos	Sin definición
Zonas o Parques Industriales	"...espacios de interés estratégico nacional, destinados al impulso, desarrollo y diversificación productiva del país." (Art. 64).

Fuente: elaboración propia.

Del cuadro anterior vale destacar que, en general, los criterios para crear las unidades geográficas de planificación están mejor definidos que en el caso de las unidades de gestión territorial del RLOCFG. No obstante, también llama la atención que: i) la definición del Distrito Motor de Desarrollo no es el mismo respecto al contenido en el reglamento en cuestión y en la LOC; ii) los corredores o sectores urbanos no están definidos en este Decreto-Ley, y iii) se estima necesario crear una región especial fundamentada en el empleo del conocimiento como factor clave para impulsar el desarrollo, cuando el mismo debería ser considerado como tal en todos los planes con estos fines.

Y es que en la medida en que hayan más unidades geográficas de planificación, mayor será el aparato burocrático de la Administración Pública Nacional, pues de acuerdo con el artículo 10 del DLRIDS “El Presidente de la República podrá crear las figuras organizativas que considere conveniente según el ordenamiento jurídico vigente, para garantizar la coordinación, apoyo y seguimiento de los planes y obras a ejecutarse en la escala de planificación y desarrollo especial respectiva... A tales efectos, podrá constituir en las unidades geográficas de planificación y desarrollo un Consejo de Gestión, con representación de las vicepresidencias sectoriales y un Coordinador de las mismas...” (Subrayado en este particular).

Lo anterior es reflejo de una característica común en todo este Decreto-ley: la ausencia de gobernadores y alcaldes como actores copartícipes en el diseño de planes y en su ejecución, puesto que no solamente están ausentes de los consejos de gestión que se creen para cada unidad geográfica de planificación decretada, sino que también son totalmente desestimados para la consulta y para la ejecución de proyectos y programas (Salas-Bourgoin, 2017).

Es tal la omisión, que ni en los casos de las unidades locales los municipios son tomados en cuenta pues, en su lugar, se establece como unidad básica territorial para la planificación del equipamiento urbano la Cc (Art. 50).

En esta escala, este Decreto-ley colinda conflictivamente con la LOUU ya que, si bien su artículo 42 señala: “El Ejecutivo Nacional... podrá decretar un plan nacional de corredores urbanos... sin menoscabo de las funciones y responsabilidades conferidas a las autoridades estatales y municipales...” (Subrayado en este particular), a reglón seguido el artículo 47 define como materias del plan en cuestión, ámbitos propios de la ordenación urbanística y de las competencias asignadas constitucionalmente al municipio, a saber: i) equipamiento urbano; ii) cobertura de servicios y densidad de uso, y iii) gestión, fomento y control de edificaciones, entre otras (numerales 1, 2 y 5).

Las competencias municipales en materia de ordenación urbanísticas están contenidas en la CRBV (Art. 178), en la LOPPM (artículos 60 y 61) y en la LOOU (Art. 34). Según esta última, los planes de desarrollo urbano local que habrán de formular los municipios deberán contener: i) definición detallada del desarrollo urbano; ii) clasificación del suelo; iii) localización de edificaciones y de servicios; iv) identificación de áreas de urbanización progresiva, y v) regulación detallada de los usos del suelo, entre otros (artículo 34, numerales 1, 2, 4, 9 y 10).

El artículo 47 del DLRIDS, señala que “Son objeto de planificación del equipamiento urbano dentro del territorio de la República..., los centro poblados, nuevos urbanismo, asentamiento urbanos populares y desarrollos de uso comercial e industrial...”. Con ello, se podría decir que se evita el término ‘ciudad’ estrechamente asociado a ordenación urbanística, empero el artículo 2 de la LOUU dispone: “La ordenación urbanística comprende el conjunto de acciones y regulaciones tendentes a la planificación, desarrollo, conservación y renovación de los centros poblados.” (Subrayado en este particular). Dado esto, las materias asignadas al plan nacional de corredores urbanos son competencia de la ordenación urbanística y, en especial, del desarrollo urbano local a cargo del municipio.

A lo anterior, el DLRIDS agrega: “La Vicepresidencia Sectorial con competencia en materia de desarrollo territorial... será competente a los fines de la elaboración, aprobación y seguimiento de los planes de equipamiento urbano” (Art. 48, subrayado en este particular), y, “Las Gobernaciones, las Alcaldías y las Comunas debidamente constituidas, podrán elaborar planes de equipamiento urbano. El ministerio del poder popular con competencia en materia de hábitat y vivienda, será el ente encargado de aprobar los mencionados planes.” (Art. 51, subrayado en este particular).

Según lo anterior y en el caso específico del municipio, una competencia asignada por la Carta Fundamental y por dos leyes orgánicas es reducida, por una ley especial, a un

‘podrá’ para atribuirla directamente a un órgano de la Administración Pública Nacional. Aunado a ello, el artículo 48 le otorga a una vicepresidencia sectorial una competencia que no le corresponde según el DLOAP de 2014 ya que, como se recordará, las mismas únicamente son para la supervisión y coordinación de los ministerios pertenecientes al sector.

Finalmente, es necesario señalar que aun cuando este Decreto-ley hace mención constante al PP, no establece ningún mecanismo de participación ciudadana ni de consulta pública. Fue creado y sancionado por el Presidente de la República para ampliar sus propias facultades en materia de creación de instancias de gestión de base territorial, directamente dependientes de sus lineamientos y apartadas de la gestión estatal y municipal.

Con base en todo lo expuesto sobre las unidades territoriales gestión y su vinculación con los estados y municipios, se puede afirmar que en Venezuela:

- Aun cuando en términos nominales, la política de regionalización mantiene como propósito final el desarrollo económico y social en la totalidad del territorio nacional, la proliferación de unidades sin criterios específicos que permitan diferenciar una de otra demuestra la ausencia de claridad en sus bases fundamentales. Al respecto vale preguntarse ¿Bajo cuáles criterios se decide decretar una Zona de Desarrollo contemplando en el RLOCFG y no una Zona Especial de Desarrollo estipulada en el DLRIDS?
- Tal ausencia de claridad se evidencia también en la dinámica de las leyes que sustentan esta política. En 2001 se sanciona la ley de las ZEDES; en 2006 se deroga su creación; en 2010 se crean nuevas unidades territoriales con fines de planificación mediante la regulación del CFG; en 2013 se incorporan las REDIS; en 2014 se crean las unidades geográficas de planificación y desarrollo mediante el DLRIDS, y en 2015 se suprimen las REDIS. De hecho, aun cuando no es el propósito

de esta investigación abordar los resultados de las políticas de control territorial, vale señalar que no es posible hacer seguimiento de los objetivos cumplidos, los recursos invertidos y los proyectos ejecutados en el marco de la política de regionalización para el desarrollo.

- Si bien el desarrollo regional es una política multinivel, desde su rediseño en 2001 mediante las ZEDES hasta 2014 con la regionalización integral para el desarrollo socioproductivo de la patria, lo característico también ha sido la ausencia de los estados y los municipios como instancias de gestión copartícipes de decisiones y acciones.
- A la ampliación progresiva del abanico de unidades territoriales de gestión, le acompaña el acrecentamiento sostenido de autoridades de libre nombramiento y remoción por parte del Presidente de la República, sin vinculación alguna con gobernadores y alcaldes, pero sí con incidencia directa en sus recursos financieros y en su gestión, pues sus asignaciones menoscaban las correspondientes a los estados y los municipios, tal y como se tratará en el punto 4.3.1.3.7.
- En esta política de crear unidades territoriales de gestión, tanto para el desarrollo económico y social como para el ejercicio de la democracia protagónica, las entidades político-territoriales, únicas a cargo de autoridades políticamente autónomas y electas por la ciudadanía mediante sufragio libre, universal, directo y secreto, pierden peso relativo, y
- Particularmente mediante el PP, se crea una estructura territorial de gestión a cargo de instancias que, sin ser de la Administración Pública, asumen cargos de representación sin elección absolutamente democrática. A ello se suma que cumplen competencias propias de los municipios, a fin de consolidar un Estado contrario al constitucionalmente establecido.

5.1.37 Sobre la distribución de los recursos públicos

En la historia reciente de Venezuela, tres son las principales fuentes de financiamiento de estados y los municipios: i) Situado Constitucional (SC); ii) Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) y iii) Asignaciones Especiales derivadas de minas e hidrocarburos (AEE).

De acuerdo con la CRV de 1961, el SC era una partida que se distribuía entre los estados, el Distrito Federal y los Territorios Federales de la forma siguiente: "...treinta por ciento (30%) de dicho porcentaje, por partes iguales, y el setenta por ciento (70%) restante, en proporción a la población de cada una de las citadas entidades. Esta partida no será menor del doce y medio por ciento (12 $\frac{1}{2}$ %) del total de ingresos ordinarios estimados en el respectivo presupuesto y este porcentaje mínimo aumentará anual y consecutivamente a partir del presupuesto del año 1962 inclusive, en un medio por ciento ($\frac{1}{2}$ %) por lo menos, hasta llegar a un mínimo definitivo que alcance a un quince por ciento (15%).” (Art. 229, subrayado en este particular).

En 1989 y a propósito de la Reforma del Estado, la LODDTC estableció: “En la Ley de Presupuesto de Ingresos y Gastos Públicos de 1990, el Situado Constitucional será el dieciséis (16%) del total de ingresos ordinarios estimados en el respectivo presupuesto. Tal porcentaje se incrementará anual y consecutivamente en uno por ciento (1%), hasta alcanzar un veinte por ciento (20%).” (Art. 13, subrayado en esta particular) y “En las Leyes de Presupuesto de los Estados se incorporará una partida destinada a las Municipalidades y denominada Situado Municipal, que para 1990 será del diez por ciento (10%) del total de los ingresos ordinarios estimados de la Entidad Federal. Tal porcentaje se incrementará anual y consecutivamente en uno por ciento (1%), hasta alcanzar un veinte por ciento (20%).” (Art. 14, subrayado en este particular).

A renglón seguido, se dispuso: “El Ejecutivo Nacional remitirá el Situado Constitucional a las Gobernaciones por dozavos, dentro de los primeros siete (7) días de cada mes.”

Dentro de los cinco (5) días siguientes a la recepción respectiva, lo harán las Gobernaciones de los Estados a los Municipios, por lo que respecta al situado municipal." (Art. 15, subrayado en este particular).

En 1993 se aprobó la Ley que crea el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (LFIDES) con el propósito de "...promover la descentralización administrativa, el desarrollo de los Estados y los Municipios conforme a lo establecido en la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público y sus Reglamentos." (Art. 1).

Según su artículo 2, el fondo en cuestión correspondía a una partida cuyo monto sería aprobado por el "...Congreso de la República en un porcentaje, entre el quince por ciento (15%) y un veinte por ciento (20%), que será equivalente al ingreso real estimado por concepto del producto del Impuesto al Consumo Suntuario y a las Ventas al Mayor, tomando en consideración la estimación presupuestaria formulada por el Ejecutivo Nacional..." (Subrayado en este particular). Su distribución: "...sesenta por ciento (60%) a la Cuenta de Participación de los Estados y el cuarenta por ciento (40%) restante a la Cuenta de Participación de los Municipios." (Art. 5, subrayado en este particular).

Los criterios para la distribución de tales recursos, a lo interno de los estados y municipios, eran: "a) Cuarenta y cinco por ciento (45%) en proporción a la población de cada Estado y de cada Municipio; b) Diez por ciento (10%) en proporción a la extensión territorial de cada Estado y cada Municipio; c) Cuarenta y cinco por ciento (45%) de acuerdo a un indicador de compensación interterritorial, el cual beneficiará a los Estados y Municipios de menor desarrollo relativo." (Art. 6).

Finalmente, en 1996 se aprobó la Ley de Asignaciones Económicas Especiales para los Estados derivadas de Minas e Hidrocarburos (LAEE)⁷⁰ y con ésta se dio lugar a una asignación adicional para estas entidades compuesta por "...un porcentaje del monto de

⁷⁰Gaceta Oficial N° 36.110 de fecha 18 de diciembre de 1996

los ingresos fiscales recaudados durante el respectivo ejercicio presupuestario, originados de los tributos previstos conforme a la Ley de Hidrocarburos y la Ley de Minas...” (Art. 2), cumpliendo la siguiente disposición: “A los ingresos fiscales recaudados conforme, a lo previsto en el párrafo anterior, se deducirá el porcentaje correspondiente al Situado Constitucional, que genere este ingreso. De la cantidad resultante, se destinará un monto equivalente al 20% para el año 1998, un 25% para el año 1999 y un 30% para el año 2000 y siguientes.” (Ídem., subrayado en este partícula).

La distribución establecida comprendía: setenta por ciento (70%) para aquellas entidades en cuyo territorio se encontraran hidrocarburos y treinta por ciento (30%) para los estados en cuyo territorio no se localizaran dichos bienes (Art. 5). Específicamente el reparto establecido debía cumplir los criterios contenidos en el cuadro 4.11.

Cuadro 4.11: Porcentajes y criterios para la distribución de las asignaciones especiales entre estados con y sin hidrocarburos según la LAEL, 1996

Estados con hidrocarburos (Art. 6)	Estados sin hidrocarburos (Art. 7)
a) Setenta por ciento (70%) en proporción a la contribución fiscal que se genera en cada Estado, según lo previsto en el artículo 2° de esta Ley.	a) Noventa por ciento (90%) en proporción a la población.
b) Veinte por ciento (20%) en proporción a la población.	b) Cinco por ciento (5%) en proporción a la extensión territorial.
c) Cinco por ciento (5%) en proporción a la extensión territorial.	c) Cinco por ciento (5%) se apartará para distribuirlo según lo establecido en el artículo 8° de esta Ley.
d) Cinco por ciento (5%) se apartará para distribuirlo según lo establecido en el artículo 8° de esta Ley.	
Los Estados en cuyo territorio se realicen procesos de refinación de hidrocarburos y los procesos petroquímicos, recibirán una asignación adicional a los recursos señalados en lo artículo 6°, literal d) y 7°, literal c) de esta Ley. Estos recursos se consolidarán en un solo monto y se distribuirán de acuerdo a la proporción de volúmenes de crudos refinados en cada Estado, en el año inmediato anterior (Art. 8)	

Fuente: elaboración propia

Con la entrada en vigencia de la CRBV, el SC pasó a ser “...una partida equivalente a un máximo del veinte por ciento de los ingresos ordinados estimados anualmente por el

Fisco Nacional, la cual se distribuirá entre los Estados y el Distrito Capital en la forma siguiente: un treinta por ciento de dicho porcentaje en partes iguales, y el setenta por ciento restante en proporción a la población de cada una de dichas entidades... A los Municipios de cada Estado les corresponderá, en cada ejercicio fiscal, una participación no menor del veinte por ciento del situado y de los demás ingresos ordinarios del respectivo Estado." (Art. 167, núm. 4).

Como se puede apreciar el SC, regulado en un mínimo de 15% de los ingresos ordinarios estimados anualmente por el Fisco Nacional según la CRV, pasó a representar un máximo 20% en la CRBV. Adicionalmente, se estableció la participación mínima del municipio en los ingresos ordinarios del Estado respectivo, lo cual no estaba contemplado en la Carta Fundamental de 1961.

En el año 2000 se sancionó una nueva LFIDES⁷¹ y una reforma parcial de la LAEE⁷². En el caso de la primera, se eliminó el rango de asignación de recursos al fondo por concepto del impuesto al Consumo Suministro y las Ventas al Mayor, y se dispuso un valor no inferior al 15% de lo recaudado por concepto de Impuesto al Valor Agregado (Art. 2, núm. 1). En la segunda, si bien la ley de 1996 estipuló que para el año 2000 el porcentaje de los ingresos fiscales derivados de los tributos previstos en la Ley de Hidrocarburos y en la Ley de Minas debía ser 30%, mediante la modificación del artículo 2 éste se fijó en un mínimo de 25%, sin previsión de incremento. Conjuntamente, se incorporó un nuevo artículo con el número 3 según el cual, del monto asignado a cada Estado y al Distrito Capital a razón de AEE, un mínimo de 40% debía ser destinado a los municipios localizados en sus territorios y distribuido según lo estipulado en la LORM.

Con la reforma parcial la LODDTC en 2003, se intentó hacer más eficiente el estendiode los recursos provenientes del SC. Mediante la modificación de los artículos

⁷¹ G.O n° 37.066 del 30 de octubre de 2000.

⁷² G.O n° 37.086 del 27 de noviembre de 2000.

14 y 15, la República pasó a remitir directamente a los estados y a los municipios los recursos correspondientes al mismo, y los estados pasaron a transferir el Situado Municipal a sus municipios siguiendo lo establecido en el artículo 128 de la otrora LORM⁷³.

En el primer trimestre del 2006, nuevamente se reformaron parcialmente la LAEE⁷⁴ y la LFIDES⁷⁵ para incluir dentro del esquema de asignaciones a los nacientes CC.

En el caso de la LAEE se modificó el artículo 3 y se incorporó uno con el número 4. Según el artículo 3, "...Los recursos asignados a cada una de las entidades estatales y municipales y a los Consejos Comunales, se destinarán al financiamiento de proyectos seleccionados, de acuerdo con las siguientes reglas: 1. Una cantidad equivalente al cuarenta y dos por ciento (42%)..., será destinada a financiar proyectos presentados directamente por las gobernaciones; 2. Una cantidad equivalente al veintiocho por ciento (28%)..., será destinada a financiar proyectos presentados directamente por las alcaldías; 3. Una cantidad equivalente al treinta por ciento (30%)..., será destinada a financiar proyectos presentados directamente por los Consejos Comunales..." (Subrayado en este particular).

De acuerdo con el nuevo artículo 4: "De los recursos asignados por el Ejecutivo Nacional por concepto de créditos adicionales originados como remanentes, no programados, ni presupuestados en el ejercicio fiscal inmediatamente anterior serán distribuidos de la siguiente manera: 1. Treinta por ciento (30%) para las gobernaciones; 2. Veinte por ciento (20%) para las alcaldía; 3. Cincuenta por ciento (50%) para los Consejos Comunales" (Subrayado en este particular).

⁷³En el 2009 esta ley nuevamente se sometió a reforma parcial, pero ello no tuvo implicaciones en la distribución de los recursos destinados al financiamiento de las entidades político-territoriales, sino en la descentralización misma, tal y como se trató en el apartado 1.3.2.

⁷⁴G.O n° 38.408 del 29 de marzo del 2006

⁷⁵G.O n° 5.805 Extraordinario del 22 de marzo del 2006.

Otro tanto se hizo mediante la reforma parcial de la LFIDES. En este particular, se modificó el artículo 5 para establecer: "El total de los recursos asignados anualmente en la Ley de Presupuesto al Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES), se distribuirá de la siguiente manera: 1. Una cantidad equivalente al cuarenta y dos por ciento (42%) se destinará a las cuentas de participación de las gobernaciones; 2. Una cantidad equivalente al veintiocho por ciento (28%) se destinará a las cuentas de participación de los municipios; 3. Una cantidad equivalente al treinta por ciento (30%) se destinará directamente a las cuentas de los Consejos Comunales..." (Subrayado en este particular).

De igual manera se incluyó un nuevo artículo con el número 6 para asignar, en los mismos términos de la LAEE, recursos originados como remanentes, no programados, ni presupuestados en el ejercicio fiscal inmediatamente anterior: 30% para las gobernaciones, 20% para los municipios y 50% para los CC.

En el año 2010 se activa el FCI y se suprime el FIDES mediante la Ley Derogatoria del Fondo Intergubernamental para la Descentralización⁷⁶.

Según el artículo 185 de la CRBV, los recursos del fondo en cuestión son para que la Administración Pública nacional, estatal y municipal lleven a cabo inversiones que permitan impulsar el desarrollo a diferentes escalas, en especial, mediante obras de infraestructura, prestación de servicios básicos y atención de las comunidades más deprimidas.

Ahora bien, con la sanción del RLOCFG en 2010, el FCI debe distribuirse de la siguiente manera: i) un apartado especial para los Distritos Motores de Desarrollo; ii) un apartado especial para la inversión en los estados y los municipios, obtenido del 65% de los ingresos correspondientes al 15% derivado del Impuesto al Valor Agregado (IVA) recaudado anualmente, distribuidos de la siguiente manera: 37% para los Estados y

⁷⁶ G.O n° 39.394 del 25 de marzo de 2010.

28% para los Municipios; iii) un apartado especial para el fortalecimiento del Poder Popular destinado a la consolidación de la base económica comunitaria, mediante el financiamiento de proyectos productivos, y proyectos de infraestructura menor, así como, para la edificación de obras de infraestructura necesarias para el mejoramiento del hábitat comunitario, cuya fuente principal serán los recursos provenientes del 30% correspondiente del 15% del IVA recaudado anualmente, y iv) un apartado especial para el fortalecimiento institucional, de las Entidades político Territoriales mediante, entre otros, el favorecimiento de la consolidación de los espacios de reunión y funcionamiento de los Consejos Comunales y las Comunas, cuya fuente principal serán los recursos provenientes del 5% correspondiente al 15% del IVA recaudado anualmente (Art. 36). Así, mientras los estados y municipios reciben 65% del 15% del IVA, los CC obtienen el 35%.

También en 2010 se reformó parcialmente la LAEE⁷⁷ para adjudicar las decisiones en torno a las AEE al naciente CFG puesto que mediante la modificación del artículo 8 se suprimieron los criterios y porcentajes preestablecidos para distribuirlos y se dejó a disposición de su Secretaría, la fijación de los mismos. Aunado a esto, se le asignó la potestad de aprobar o no los proyectos consignados por los gobernados de estado, los alcaldes de los municipios y los representantes del PP (Art. 12)

También se modificó el artículo 14 para disponer: “La ejecución de los proyectos aprobados a los gobiernos estatales, municipales y las organizaciones de base del Poder Popular podrán ser reasignadas excepcionalmente a algún ente u organización distinto al cual se le hubiere aprobado originalmente, cuando se verifique alguna de las siguientes circunstancias: 1. El ente u organización no hubiere iniciado la ejecución del proyecto transcurridos treinta días desde la fecha en que los recursos estén disponibles; 2. Incapacidad manifiesta y evidente para la ejecución del proyecto por parte del ente u organización solicitante; 3. Retrasos en la ejecución de las obras o acciones que el

⁷⁷ G.O n° 5.991 Extraordinario del 29 de julio de 2010.

proyecto requiere de acuerdo al cronograma de ejecución aprobado, o 4. Cualquiera otra situación que, a juicio de la Secretaría del Consejo Federal de Gobierno, atente contra la concreción del proyecto y el disfrute de las ventajas que el proyecto represente para la población a la que estaba destinado." (Subrayado en este particular).

Según la 'versión' 2006 del artículo 14, era potestad del gobernador, del alcalde y de los representantes del CC solicitar a un organismo nacional, por razones de limitaciones técnicas, la ejecución del proyecto aprobado. Con su modificación y, en especial, con la inclusión del numeral 4 en el artículo 14, ahora la Secretaría del CFG puede decidir discrecionalmente la reasignación del proyecto sin la condición de consultar o, en todo caso, escuchar a la autoridad u organización afectada.

A raíz de la reforma parcial del RLOCFG en 2012, la libertad otorgada a la Secretaría del órgano para fijar los criterios y los porcentajes que regirán la distribución de las AEE (LAEE, 2010, Art.8), se regula nuevamente mediante la modificación el artículo 36. Los cambios se hicieron en dos sentidos: i) incorporación de dos nuevos apartados⁷⁸ que no afectan la participación de las entidades político-territoriales en el 65% del 15% del IVA, y ii) la distribución de las AEE según las proporciones que asignó el artículo 3 de la otrora LAEE de 2006.

Con todo esto, se tiene un reparto de los recursos públicos entre estados, municipios y PP que varió temporalmente, de la manera como se muestra en el cuadro 4.12.

Mediante las modificaciones en el reparto de los recursos públicos se evidencia un progresivo debilitamiento financiero de las entidades político-territoriales frente a los CC, en especial, del municipio. Ello sin contar con las asignaciones adicionales que recibe el PP a través de fondos especiales como el otrora Fondo Nacional de los Consejos Comunales creado en 2006 mediante la LCC, sustituido luego en 2014, por el Servicio Fondo Nacional del Poder Popular (Safonapp) y el Fondo de Desarrollo

⁷⁸ Apartado Especial "Fondo Autogestionario de Vivienda y Hábitat y Economía Productiva" y Apartado Especial "Fondo Zamorano para el Desarrollo Territorial" (art. 36, numerales 5 y 6).

Microfinanciero (FONDEMI), este último destinado a financiar el proceso de formación, promoción y desarrollo de las Unidades de Gestión Financiera (Banco Comunal) de los CC.

www.bdigital.ula.ve

Cuadro 4.12: Variación temporal de la distribución de recursos públicos entre las entidades político-territoriales y los CC según diferentes leyes, 1961-2010

	SC, CRV 1961	SC, CRBV 1999	2000		2006				2010
			FIDES	LAEE	FIDES	FIDES Remanentes	LAEE ³	LAEE Remanentes	FCI
Estados	15% mín.	20% mín.	60%	40% ¹	42%	30%	42%	30%	37% ⁴
Municipios	-	40% mín.	45%	40% ²	28%	20%	18%	20%	28% ⁴
CC	-	-	-	-	30%	50%	30%	50%	35% ⁵

¹Del 25% de lo recaudado por concepto de tributos contemplados en las leyes de hidrocarburos y minas.

²De lo asignado al Estado al que pertenece

³Del 25% de lo recaudado por concepto de tributos contemplados en las leyes de hidrocarburos y minas

⁴Del 65% del 15% de lo recaudado a razón de IVA

⁵Del 15% de lo recaudado a razón de IVA

Fuente: elaboración propia

Esta progresiva minusvalía financiera atenta directamente contra el ejercicio de los cometidos estatales y municipales, por la vía de la disponibilidad de recursos tanto para el desarrollo y mantenimiento de obras como para el impulso en general del desarrollo de la entidad. De igual manera, por las condiciones establecidas para la asignación de los mismos, especialmente en el marco del FCI y AEE, se coarta la autonomía política de las entidades pues cada una está sujeta a la evaluación y decisión de un órgano del Poder Público Nacional, en especial, la Secretaría del CFG que debe velar por el cumplimiento de criterios 'técnico-políticos' no preestablecidos en el RLOCFG y sí estrechamente relacionados con las políticas del Ejecutivo Nacional.

Así, la distribución y asignación de recursos públicos en Venezuela se emplea para mantener un esquema de subordinación de las entidades político-territoriales al Poder Público Nacional, en específico, al Ejecutivo Nacional.

5.1.4 De la calidad de los instrumentos normativos que desarrollan las competencias estatales y municipales o que inciden en éstas

Con base en las características de los instrumentos normativos antes referidos y en el análisis de sus implicaciones e interrelaciones, se hizo una evaluación de criterios cuyos resultados se muestran en el cuadro 4.13.

Cuadro 4.13: Cumplimiento de criterios de evaluación por parte de los instrumentos legales vinculados con la distribución territorial del poder político

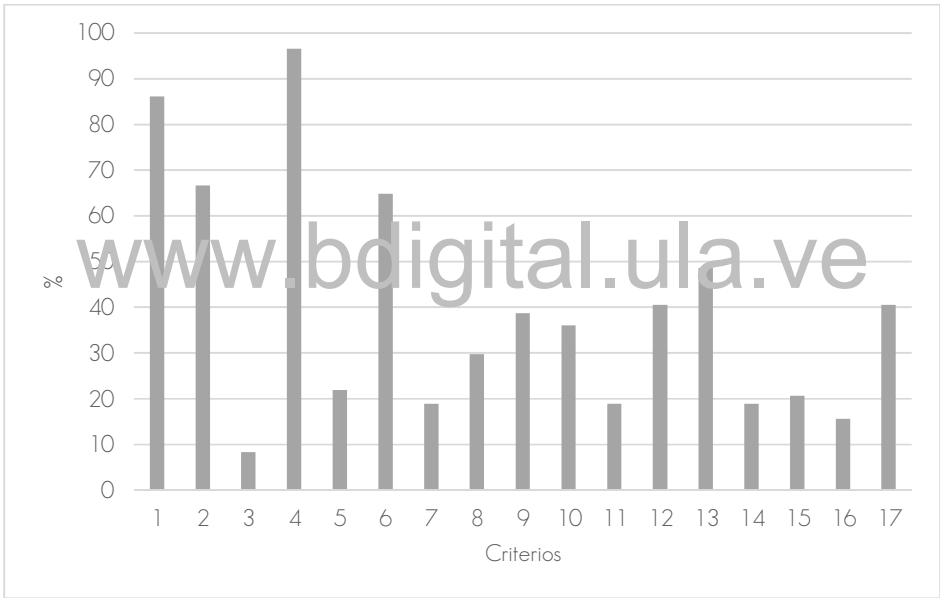
Criterio de evaluación	Cumplimiento (%)
(1) Su rango es cónsono con el tipo de materia que regula	86,11
(2) No existe un recurso de nulidad en su contra	66,67
(3) Se creó el reglamento que la ley ordena	8,33
(4) Se creó la nueva instancia que la norma ordena	96,55
(5) Respeto la autonomía estatal y municipal consagrada en la CRBV	21,88
(6) La norma es coherente internamente	64,86
(7) La norma es coherente con la CRBV	18,92
(8) La norma coherente con otras normas	29,73
(9) La norma cumple el principio de igualdad ante la ley	38,71
(10) La norma cumple el principio de certeza jurídica	36,11

Cuadro 4.13: continuación

Criterio de evaluación	Cumplimiento (%)
(11) La norma es cónsona con el principio de descentralización	18,92
(12) La norma no superpone autoridades no electas a las electas	40,54
(13) La norma no duplica instancias de gobierno	51,35
(14) La norma garantiza el derecho de libre asociación para participar	18,92
(15) La norma garantiza el derecho de libre participación	20,69
(16) La norma garantiza la legitimidad de las decisiones	15,63
(17) La norma garantiza que las decisiones se tomen desde el nivel idóneo	40,54

Fuente: elaboración propia

Visto gráficamente, el cumplimiento los criterios presentados en el cuadro anterior muestra el comportamiento que se observa en la figura 4.12



Fuente: elaboración propia

Figura 4.12: Porcentaje de cumplimiento de criterios de evaluación por parte de los instrumentos legales vinculados con la distribución territorial del poder político

De la figura supra, es de destaca el comportamiento de los siguientes criterios: i) el referido a la creación del reglamento que la ley ordena, puesto que sólo es cumplido por el 8,33% de los instrumentos jurídicos revisados; ii) los vinculados con la participación ciudadana (14 y 15), la descentralización, la CRBV y otras leyes, la autonomía estatal y

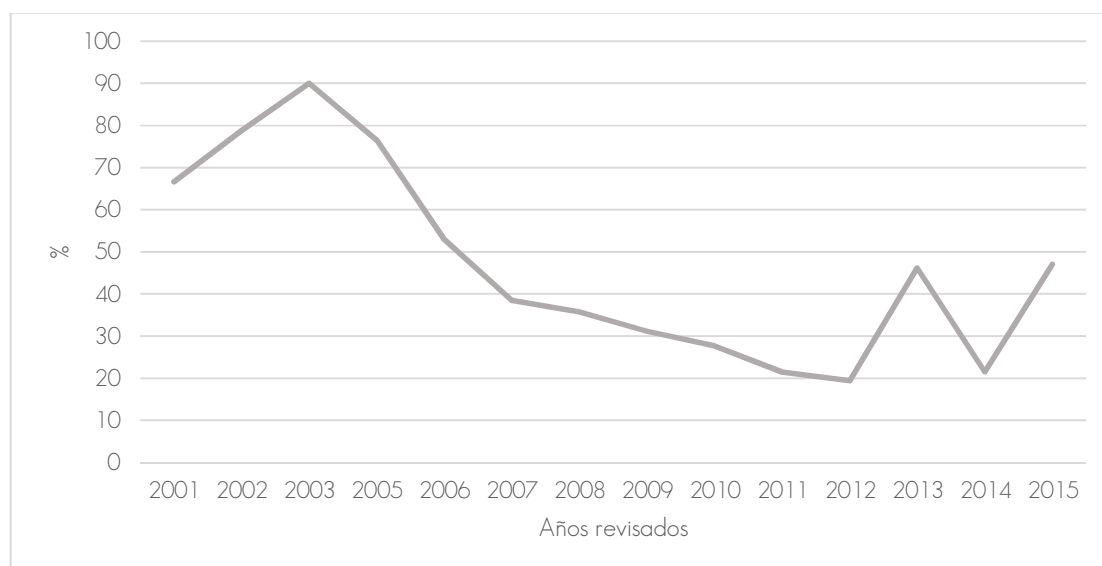
municipal así como con la legitimidad de las decisiones, porque escasamente llegan a ser observados por el 20% de los mismos, y iii) el referido a la creación de la nueva instancia que la ley ordena, ya que es el de mayor cumplimiento (96,55%).

Estos resultados permiten señalar:

- El vacío legal derivado de la ausencia de los reglamentos ordenados por ley, es una constante en la legislación que aquí se trata. Ello significa que las especificidades y los procedimientos dejados por el legislador para que fueran normados mediante aquellos, no existen;
- La participación ciudadana es uno de los aspectos más sensibles en materia de distribución territorial del poder político. Si bien se hace constantemente referencia a ésta y a la democracia participativa, lo que evidencian los instrumentos jurídicos aquí analizados es que la misma no es libre. En consecuencia, no hay libertad para crear organizaciones con fines de participación ciudadana diferente a los CC ni hay libertad para participar si no se pertenece a un CC;
- La igualdad de tratamiento ante la ley es fuertemente menoscabada, dado el trato preferencial que los mismos instrumentos normativos interpretados ordenan se les dé a las organizaciones de base del PP.
- El deficiente cumplimiento de los criterios relativos a la descentralización y al respecto a la autonomía estatal y municipal, ponen de manifiesto el interés de concentrar el poder político en el Poder Público Nacional, y
- Dado que la concentración del poder encuentra su soporte en nuevas autoridades de libre nombramiento y remoción, así como en nuevos órganos y entes, es precisamente en la creación de estos últimos que la propia Administración Pública Nacional se muestra más eficiente.

Temporalmente lo que evidencia el comportamiento de los criterios en su conjunto es el desmejoramiento de la calidad de los instrumentos normativos (Figura 4.13), en especial,

por no respetar la autonomía de las entidades federales y los municipios, no atender el principio de descentralización y superponer autoridades no electas sobre las autoridades ejecutivas estatales y municipales.



Fuente: elaboración propia

Figura 4.13: Porcentaje de cumplimiento anual de los criterios de evaluación, 2001-2015

El cuadro 4.14 muestra el cumplimiento de los criterios referidos supra, por cada instrumento jurídico revisado.

Cuadro 4.14: Cumplimiento de criterios de evaluación según instrumento normativo interpretado

Instrumento legal interpretado	Cumplimiento (%)
Decreto con Fuerza de Ley Orgánica de Planificación, 2001	62,50
Ley Orgánica de la Administración Pública, 2001	71,43
Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública, 2002	83,33
Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas 2002,	64,71

Cuadro 4.14: continuación

Instrumento legal interpretado	Cumplimiento (%)
Ref. Ley Org. de Descentralización y Delimitación de Comp. del Poder Público, 2003	83,33
Ley Orgánica del Poder Público Municipal 2005	72,22
Ref. Ley Orgánica del Poder Público Municipal 2005	72,22
Ref. Ley Orgánica del Poder Público Municipal, 2006	50,00
Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública, 2006	50,00
Ley de los Consejos Comunales, 2006	52,94
Ley Orgánica de Creación de la Comisión Central de Planificación, 2007	30,77
Decreto con R, V y F Ley Orgánica de la Administración Pública, 2008	26,67
Ref. Ley Orgánica del Poder Público Municipal, 2009	50,00
Ref. Ley Org. de Descentralización y Delimitación de Comp. del Poder Público, 2009	41,67
Ley Orgánica de los Consejo Comunales, 2009	11,76
Ref. Ley Orgánica del Poder Público Municipal, 2010	11,11
Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular, 2010	38,39
Ref. Ley Orgánica de Creación de la Comisión Central de Planificación, 2010	30,77
Ref. Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de PP, 2010	35,29
Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, 2010	38,89
Reglamento de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, 2010	12,50
Ley Orgánica de Poder Popular, 2010	29,41
Ley Orgánica de las Comunas, 2010	17,65
Ref. Ley Orgánica de Creación de la Comisión Central de Planificación, 2011	23,68
Ref. Reglamento de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, 2011	20,00
Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y otras Atribuciones, 2012	17,65
Ref. Reglamento de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, 2012	20,00
Decreto n° 11, 2013	46,15
Ref. Ley Orgánica De Planificación Pública y Popular, 2014	29,41
Decreto con R, V y F de Ley de Reforma Parcial del Decreto con R, V y F de Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y otras Atribuciones, 2014	23,53
Decreto con R, V y F de Ley de Regionalización Integral para el Desarrollo Socioproductivo de la Patria, 2014	12,50
Decreto con R, V y F de Ley Orgánica de la Administración Pública, 2014	42,86
Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Misiones, Grandes Misiones y Micro-misiones, 2014	23,53
Ref. Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública, 2015	50,00
Ref. Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de PP, 2015	50,00
Ley de los Consejos Presidenciales de Gobierno del Poder Popular, 2015	33,33

Fuente: elaboración propia.

Del cuadro anterior, el instrumento que muestra el mejor desempeño es la LCLPP de 2001, mientras que las peores evaluaciones corresponden a: la LOCC de 2009, la reforma parcial de la LOPPM de 2010, al RLOCFG de 2010 y al DLRIDSP.

5.1.5 El poder autoritario detrás de la distribución territorial del poder político

Lo expuesto en este apartado fundamentalmente conduce a una afirmación: la distribución territorial del poder político en la Venezuela del período 1999-2016 se ha alejado progresivamente del sistema federal descentralizado contemplado en la CRBV, para acercarse a uno de tipo presidencialista que se auto-refuerza con el paso del tiempo. La estrategia detrás de ello: la creación de leyes y decretos-ley sometidos a una intensa dinámica de modificación para responder a la voluntad del Presidente de la República en ejercicio y a su proyecto en construcción, el 'Socialismo del Siglo XXI'.

Si bien la Carta Fundamental incluye disposiciones que no son estrictamente cónsonas con la esencia del sistema federal descentralizado, a esto se suma una AN que, antes de atender el mandato constitucional de velar por los intereses y la autonomía de los estados, aprobó leyes que menoscabaron no sólo sus competencias, su autonomía política y sus fuentes de recursos financieros, sino también a los municipios. Por su parte, el Presidente de la República en ejercicio hizo otro tanto al sancionar decretos-ley a la medida de su proyecto político.

Bajo el argumento de devolverle al pueblo 'la soberanía originaria', el Ejecutivo Nacional y la AN han:

- Capturado la participación ciudadana mediante el PP, para asegurar la aquiescencia política y disponer de un brazo de acción a escala micro-local;
- Otorgado a las organizaciones del PP facultades que no pueden manejar de forma autónoma ni con garantía de eficiencia en el uso de los recursos públicos y de la calidad de las prestaciones. A expensas de esto, excluye a cualquier organización

social no alineada con el mismo y pone en riesgo la gestión de los asuntos de interés público;

- Cercando los espacios de participación al PP. La ciudadanía no perteneciente a un CC o una Cc, p. ej., no encuentra lugar en los órganos de planificación a ninguna escala y sus organizaciones no pueden ser acreedoras de recursos públicos para el desarrollo de proyectos de beneficio colectivo;
- Excluido a los agentes productivos no constituidos como empresas de producción social, dando a entender que no son actores relevantes para el desarrollo nacional;
- Interpretado de forma maniquea la descentralización de servicios hacia las comunidades contenida en la CRBV, para incluir las competencias de los estados y los municipios en el proceso, e
- Implementado un sistema de tutela política sobre gobernadores y alcaldes, mediante órganos que fungen como servicios inspectores a cargo de la Administración Pública Nacional (CFG y CCP).

www.bdigital.ula.ve

Con todo, está última no ha descentralizado ninguna de sus competencias. Antes bien, mediante el ordenamiento jurídico, el Legislativo Nacional configuró un esquema de gobierno centralizado con una creciente multiplicación de sujetos investidos de autoridad y subordinados al Presidente de la República, pero con poder de decisión tanto en los estados como en los municipios.

¿Qué es lo que pone de manifiesto lo anterior? El poder autoritario detrás de la distribución territorial del poder político.

En primer lugar, los fundamentos de este mecanismo de control territorial durante el período de estudio se construyeron con base en una propuesta de reforma constitucional rechazada por la ciudadanía y contraviniendo el artículo constitucional 345. En segundo lugar, los instrumentos legales medulares en la materia se sancionaron mediante leyes en franca contradicción con la Carta Fundamental y cargadas de los

elementos discursivos del propio Presidente de la República. En tercer y último lugar, frente a cada recurso de nulidad por inconstitucionalidad, la SC/TSJ decidió 'Sin Lugar', en particular desde 2004 cuando se hizo pública y notoriamente adepta al Presidente de la República.

¿Cuál es el resultado? Un sistema de gobierno macrocefálico de subordinación política. Uno que materializó la advertencia que hiciera el Presidente Chávez en 2004: "Aunque no puedo destituir a alcaldes ni a gobernadores, sí puedo hacer otras cosas ¿no?".

Entre las cosas que pudo hacer: i) disponer 3 sistemas distintos de división territorial para la gestión del desarrollo; ii) condicionar los recursos financieros y la gestión de las entidades federales y los municipios a su ajuste al Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación; iii) retirar competencias que reportaban ingresos fiscales importantes para los estados; iv) desvincular absolutamente al PP de los niveles estatal y municipal; v) trasladar una parte importante de los recursos financieros de los municipios hacia los CC; vi) convertir en mayoría dentro de los órganos de planificación estatal y municipal, a los representantes del PP coartando cualquier espacio para otros actores, y v) crear nuevos órganos superiores a los que están sujetas la gestión estatal y municipal.

5.2 LA LIMITACIÓN A LOS DERECHOS DE PROPIEDAD PRIVADA, DOMINIO Y LIBERTAD ECONÓMICA EN VENEZUELA

La caracterización e interpretación de los instrumentos jurídicos que regulan la implementación de este mecanismo de control territorial se hace abordando, como aspectos medulares, las limitaciones a los derechos tratados a razón de: la garantía de los derechos de los consumidores, el control de precios y de ganancias máximas, el resguardo de la soberanía y la seguridad agroalimentaria, y la garantía del derecho a la vivienda.

En este particular, el énfasis se hace en los órganos dispuestos para velar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en tales instrumentos, sus competencias, los procedimientos administrativos a implementar frente a posibles irregularidades, y las sanciones. Todo, con el fin de develar la existencia o no de limitaciones al poder del Estado en la intervención de los derechos que aquí se estudian, con el propósito de asegurar su función social.

Adicionalmente se acude a referencias puntuales de datos estadísticos para ejemplificar: los impactos económicos de la implementación de los instrumentos tratados; los destinatarios de las medidas y la resolución de los asuntos más acuciantes vinculados con la materia. El propósito: reunir información para el posterior encadenamiento de motivaciones-medios-acciones que soporta la limitación de estos derechos en tanto que mecanismo de control territorial.

5.2.1 Según la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela

De acuerdo con Herrera (2011a), la mejor regulación del sistema económico venezolano desde la perspectiva de las relaciones Estado-mercado-sociedad, es la contenida en la actual CRBV, pues garantiza derechos y establece principios fundamentales para lograr una sólida economía social de mercado.

Su contenido, como es lo propio de toda Carta Fundamental, carece de doctrina o paradigma económico y, en este sentido, nada puede concluirse sobre el modelo económico o la orientación político-económica de sus disposiciones. En todo caso, conduce a un Estado subsidiario cuyo cometido esencial es la justicia y que interviene ante la ausencia o insuficiencia del mercado atendiendo los principios de libre iniciativa y de concurrencia, y respetando la igualdad de condiciones (Badell, 2000).

En su Título III 'De los Derechos Humanos y Garantías, y de los Deberes', la Carta Magna establece en siete artículos los 'Derechos Económicos' (Capítulo VII).

La libertad económica se encuentra contemplada en el artículo 112. Según éste, se garantiza el derecho en cuestión “...sin más limitaciones que las previstas en esta Constitución y las que establezcan las leyes, por razones de desarrollo humano, seguridad, sanidad, protección del ambiente u otras de interés social.”. Asimismo, dispone que “El Estado promoverá la iniciativa privada, garantizando la creación y justa distribución de la riqueza, así como la producción de bienes y servicios que satisfagan las necesidades de la población, la libertad de trabajo, empresa, comercio, industria, sin perjuicio de su facultad para dictar medidas para planificar, racionalizar y regular la economía e impulsar el desarrollo integral del país.”. En consecuencia, las limitaciones posibles, son ilimitadas en especie y número.

El artículo 113, sobre los monopolios, dispone su prohibición y considera, como contrarios a los principios que rigen la Constitución, la posición de dominio de una empresa o un conjunto de empresas sobre el mercado de bienes o servicios, y las demandas concentradas, siendo entonces el Estado competente para adoptar las medidas que fueren necesarias con el propósito de evitar los efectos nocivos de ello.

Los ilícitos económicos están contemplados en el artículo 114 y entre éstos se incluyen: la especulación, el acaparamiento, la usura y la cartelización, los cuales serán penados severamente de acuerdo con la ley.

El derecho de propiedad privada, por su parte, está garantizado en el artículo 115. En éste se consagra: “...Toda persona tiene derecho al uso, goce, disfrute y disposición de sus bienes. La propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o interés general. Sólo por causa de utilidad pública o interés social, mediante sentencia firme y pago oportuno de justa indemnización, podrá ser declarada la expropiación de cualquier clase de bienes.”. Dado esto y en la misma línea de las limitaciones a la libertad económica, las que aplican a la propiedad privada también son ilimitadas en especie y número.

El artículo 116 versa sobre las confiscaciones las cuales únicamente podrán realizarse en los casos permitidos por la Carta Magna. De acuerdo con aquel, "...Por vía de excepción podrán ser objeto de confiscación, mediante sentencia firme, los bienes de personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjera, responsables de delitos cometidos contra el patrimonio público, los bienes de quienes se hayan enriquecido ilícitamente al amparo del Poder Público y los provenientes de las actividades comerciales, financieras o cualesquiera otras vinculadas al tráfico ilícito de sustancias psicotrópicas o estupefacientes."

Los derechos de los consumidores están amparados en el artículo 117. De acuerdo con éste, "Todas las personas tendrán derecho a disponer de bienes y servicios de calidad, así como a una información adecuada y no engañosa sobre el contenido y características de los productos y servicios que consumen; a la libertad de elección y a un trato equitativo y digno. La ley establecerá los mecanismos necesarios para garantizar esos derechos, las normas de control de calidad y cantidad de bienes y servicios, los procedimientos de defensa del público consumidor, el resarcimiento de los daños ocasionados y las sanciones correspondientes por la violación de estos derechos."

El Régimen Socioeconómico y la Función del Estado en la Economía están contemplados en el Capítulo I del Título VI (Del Sistema Socioeconómico). De conformidad con el artículo 299: i) "El régimen socioeconómico de la República... se fundamenta en los principios de justicia social, democracia, eficiencia, libre competencia, protección del ambiente, productividad y solidaridad, a los fines de asegurar el desarrollo humano y una existencia digna y provechosa para la colectividad.", y ii) "El Estado, conjuntamente con la iniciativa privada, promoverá el desarrollo armónico de la economía nacional... garantizando la seguridad jurídica... del crecimiento de la economía... mediante una planificación estratégica, participativa y de consulta abierta."

En la misma línea, de acuerdo con el artículo 305: i) "El Estado promoverá una agricultura sustentable como base del desarrollo rural integral, a fin de garantizar la

seguridad alimentaria de la población...”; ii) La seguridad agroalimentaria se alcanzará desarrollando y privilegiando la producción agropecuaria nacional interna...”; iii) La producción de alimentos es de interés nacional y fundamental para el desarrollo económico y social de la Nación,” y iv) “A tales fines, el Estado dictará medidas de orden financiero, comercial, transferencia tecnológica, tenencia de la tierra, infraestructura, capacitación de mano de obra y otras que fueren necesarias para alcanzar niveles estratégicos de autoabastecimiento.”

Para finalizar, según el artículo 307, “El régimen latifundista es contrario al interés social. La ley dispondrá lo conducente en materia tributaria para gravar las tierras ociosas y establecerá las medidas necesarias para su transformación en unidades económicas productivas, rescatando igualmente las tierras de vocación agrícola.”. A reglón seguido establece: “Los campesinos... y demás productores agropecuarios... tienen derecho a la propiedad de la tierra, en los casos y formas especificados en la ley respectiva. El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y particulares de propiedad para garantizar la producción agrícola. El Estado velará por la ordenación sustentable de las tierras de vocación agrícola para asegurar su potencial agroalimentario.”.

Las disposiciones anteriores dan cuenta de un régimen de limitación de los derechos de propiedad privada, dominio y libertad económica que se fundamenta en un sistema de deberes, facultades y limitaciones a la actuación misma del Estado, cuyas características más importantes se resumen en el cuadro 4.15.

Cuadro 4.15: Deberes, facultades y limitaciones al poder del Estado, en materia económica según la CRBV de 1999.

Deberes del Estado	Facultades del Estado	Limitaciones al poder del Estado
Promover la iniciativa privada y asegurar que todas las personas puedan dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia.	Planificar, racionalizar y regular la economía, de manera democrática, participativa y de consulta abierta.	Únicamente mediante sentencia firme, pago oportuno de justa indemnización y por razones de utilidad pública e interés social, el Estado podrá expropiar cualquier clase de bienes.

Cuadro 4.15: continuación

Deberes del Estado	Facultades del Estado	Limitaciones al poder del Estado
Garantizar la propiedad privada.	Adoptar las medidas que fueren necesarias para evitar los efectos nocivos de los monopolios, de las posiciones de dominio y de las demandas concentradas.	Sólo por vía de excepción y mediante sentencia firme, el Estado podrá confiscar bienes de personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras responsables de delitos contra el patrimonio público, enriquecimiento ilícito al amparo del Poder Público y de tráfico ilícito de sustancias psicotrópicas y estupefacientes.
Garantizar la creación y justa distribución de la riqueza.	Dictar las medidas necesarias para asegurar las condiciones efectivas de competencia en la economía.	La garantía del debido proceso en todas las actuaciones judiciales y administrativas reviste los siguientes derechos: i) a la defensa y asistencia jurídica, a la notificación de los cargos, al acceso a las pruebas y a la disposición del tiempo y de los medios adecuados para la defensa; ii) a la presunción de inocencia; iii) a ser oído en cualquier clase de proceso; iv) a ser juzgado por sus jueces naturales; v) a no confesarse culpable; vi) a no ser sancionado por actos u omisiones no previstos como delitos, faltas o infracciones en la ley; vii) a no ser juzgado por los mismos hechos por los cuales fue juzgado anteriormente, y viii) al resarcimiento o reparación de la situación jurídica lesionada por error judicial, retardo u omisión injustificados.
Garantizar la producción de bienes y servicios que demanda el país.	Tipificar los delitos económicos y establecer sus penas.	
Defender y proteger la estabilidad económica, evitar la vulnerabilidad de la economía y velar por la estabilidad de la moneda y de los precios.	Dictar las limitaciones a la propiedad privada y a la libertad económica.	
Garantizar la libertad de empresa, de comercio e industria	Disponer los mecanismos necesarios para garantizar los derechos de los consumidores.	
Proteger y promover las asociaciones destinadas a mejorar la economía popular y alternativa.	Dictar las normas de control de calidad y cantidad de bienes y servicios.	
Impulsar el desarrollo integral del país	Establecer los procedimientos a seguir para la defensa del público consumidor.	
	Asegurar el resarcimiento de los daños causados al público consumidor	

Cuadro 4.15: continuación

Deberes del Estado	Facultades del Estado	Limitaciones al poder del Estado
Garantizar la seguridad jurídica, solidez, dinamismo, sustentabilidad, permanencia y equidad del crecimiento de la economía.	Dictar las sanciones por violación de los derechos de los consumidores.	
Promover una agricultura sustentable	Dictar medidas de orden financiero, comercial, transferencia tecnológica, tenencia de la tierra, infraestructura, capacitación de mano de obra y demás, para alcanzar niveles estratégicos de autoabastecimiento.	
Garantizar la seguridad agroalimentaria	Gravar las tierras ociosas y establecer las medidas necesarias para su transformación en unidades económicas productivas.	
Privilegiar la producción nacional agropecuaria interna	Rescatar las tierras con vocación agrícola.	
Proteger y promover las formas asociativas y particulares de propiedad para garantizar la producción agrícola		
Velar por la ordenación sustentable de las tierras de vocación agrícola para asegurar su potencial agroalimentario		
Proteger y promover la pequeña y mediana industria, las cooperativas, las cajas de ahorro, así como la empresa familiar, la microempresa y otras formas asociativas para el trabajo, ahorro y consumo.		

Fuente: elaboración propia

5.2.2. Sobre la propiedad privada, el dominio y la libertad económica en la tradición venezolana

En la historia venezolana, la propiedad privada, el dominio y la libertad económica han sido derechos fundamentales con rango constitucional⁷⁹ y, de su concepción como derecho absoluto en la Carta Fundamental de 1811, pasaron a ser de carácter limitado a partir de la Carta Magna de 1947, debido a la transformación del Estado liberal en Estado social.

De acuerdo con la CRV de 1961 y con la misma CRBV de 1999, la propiedad privada tiene una función social⁸⁰ que cumplir y, en atención a ello, debe observar las restricciones, contribuciones y obligaciones que disponga la ley por razones de utilidad pública e interés social. En este sentido, tal y como refiere Brewer-Carías (1996), su garantía constitucional no radica en su carácter absoluto, sino en un régimen que únicamente puede ser establecido por el legislador mediante ley, la cual es la que permite a las autoridades judiciales adoptar medidas para limitarla y, a las autoridades administrativas, hacer efectivas las restricciones, obligaciones y contribuciones.

En materia de libertad económica la limitación se hizo, en primer lugar, con base en el orden público (CRV de 1947) y, en segundo lugar, a partir del orden público y el interés social (CRV de 1961 y CRBV de 1999).

Al margen de lo anterior, mediante Decreto Presidencial, desde 1961⁸¹ hasta 1991⁸², su garantía estuvo suspendida, pues se dispuso su restricción en todo el territorio nacional, acto seguido de la publicación en Gaceta Oficial de la República de la Constitución de 1961. No obstante, ello no impidió que se consolidara un sector empresarial con cierta autonomía para desarrollar las actividades de su preferencia.

⁷⁹ Se exceptúa de esta situación, la libertad económica en la Constitución de 1952.

⁸⁰ Aun cuando del texto constitucional de 1999 desapareció la expresión textual a la misma, ello no significa que el derecho deja de estar sometido a limitaciones establecidas por la ley para la satisfacción de intereses colectivos.

⁸¹ Decreto Presidencial n° 455, del 23 de enero de 1961.

⁸² Decreto Presidencial n° 1.724, del 4 de julio de 1991. Gaceta Oficial n° 34752 del 10 de julio de 1991.

Simplemente significó la concurrencia del sector privado con el Estado empresario (Hernández, 2011) bajo un sistema de economía mixta.

A juicio de Brewer-Carias (1996), en el país han prevalecido cuatro razones específicas para limitar este derecho: i) orden público e interés social, que incluye protección contra abusos del derecho; ii) promoción y estímulo de actividades particulares; iii) planificación del desarrollo económico, y iv) reserva al Estado, de actividades específicas. De esto derivó un amplio ordenamiento jurídico que incluye regulaciones vinculadas tanto con el comercio de alimentos y medicamentos como con la seguridad y defensa de la Nación, pasando por la ordenación del territorio, la salud pública, la protección al consumidor, el sistema cambiario y la protección del ambiente, entre otros.

Por otro lado, para el autor en cuestión, las limitaciones ala propiedad privada en Venezuela obedecen a razones de: i) ordenación del territorio y ordenación urbanística; ii) proximidad al dominio público; iii) conservación y uso racional de los recursos naturales; iv) protección de bienes culturales, y v) seguridad y defensa nacional.

En la actualidad, la CRBV, tal y como refiere Herrera: "...*combina* satisfactoria y explícitamente elementos de la economía de mercado con elementos, no ya de una economía planificada propia del socialismo real, sino más bien del Estado de bienestar o benefactor, en la que, más allá de si tiene vigencia el principio de subsidiariedad... o el principio de co-iniciativa..., queda claro que la *preeminencia* es de los derechos humanos..., de los cuales son titulares los particulares no el Estado, que en todo caso está obligado tanto por la Constitución como por el Derecho Internacional a respetarlos y garantizarlos sin poder justificar el desconocimiento de unos con el "cumplimiento" de otros." (2011a: 41, cursivas en el original).

5.2.3 De los instrumentos normativos que limitan los derechos de propiedad privada, dominio y libertad económica

Los instrumentos normativos que regulan los derechos que se estudian en este apartado son numerosos y diversos. Sin embargo, entre ellos existen unos que inciden directamente en su contenido esencial y, por ello, han generado gran controversia en el seno de la sociedad venezolana y del sector productivo nacional.

Del total de leyes vinculadas con estas materias, a los fines de este estudio se consideraron:

- 14 nuevas leyes sancionadas entre 1999 y 2015. De ese número, 5 corresponden a leyes orgánicas sancionadas bajo la figura de Decreto-Ley, y 9 a leyes especiales, de las cuales 4 corresponden a Decreto-Ley (ver Anexo n° 8, Línea de tiempo n° 2);
- 2 reglamentos de ley especial;
- 1 resolución ministerial (ver anexo 4).

Durante el período en cuestión, se hicieron 5 reformas parciales de leyes especiales⁸³ con un tiempo promedio de reforma de 2,4 años, es decir, cada 2 años y 5 meses aproximadamente, una de las leyes que desarrollan limitaciones a los derechos aquí estudiados o que inciden en éstos, fue sometida a reforma parcial. El lapso de tiempo más corto, fue de 1 año⁸⁴ mientras que, el más largo, fue de 5 años⁸⁵.

La evolución de ese ordenamiento jurídico es claro: i) ampliación progresiva del ámbito de intervención del Estado en los derechos de propiedad privada, dominio y libertad económica; ii) uso de las limitaciones a la libertad económica como vía para intervenir en el derecho de dominio y la misma propiedad mediante la expropiación; iii) expansión del Estado empresario hasta alcanzar una posición dominante en la economía nacional;

⁸³ Excluye la reforma a resolución ministerial, la cual fue hecha en cuatro oportunidades

⁸⁴ Ley Especial en Defensa Popular contra el acaparamiento, la especulación y el boicot, y la Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a Bienes y Servicios.

⁸⁵ Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.

iv) relajamiento de la seguridad jurídica que debe brindar las leyes; v) menoscabo de los derechos de los propietarios en aras de atender los derechos de otros, y vi) debilitamiento progresivo de las garantías en los procedimientos administrativos destinados a asegurar el cumplimiento de la ley, entre otros aspectos que se mostrarán en lo sucesivo.

5.2.3.1 Sobre las limitaciones a causa de la garantía de los derechos de los consumidores

En el marco de la nueva Constitución, la protección al consumidor se retoma en 2004 con la aprobación de una nueva ley: la Ley de Protección al Consumidor y al Usuario (LPCU)⁸⁶ que sustituye su homónima de 1995⁸⁷. Su característica básica: aplica únicamente al consumidor y usuario final. En consecuencia, los consumidores y usuarios intermedios no están al amparo de sus disposiciones.

Su contenido versa sobre los derechos de los consumidores y los usuarios, la protección de la salud, de la seguridad, de los intereses económicos y sociales así como de los consumidores en el ámbito del comercio electrónico; las condiciones para la prestación de servicios públicos, la información y publicidad, la educación y formación en materia de consumo; la representación y participación ciudadana, la protección jurídica, los contratos de adhesión, las operaciones de crédito y la responsabilidad del proveedor; el sistema nacional de protección al consumidor, el órgano encargado de la protección al consumidor (Instituto para la Defensa y Educación del Consumidor y Usuario, INDECU), los ilícitos y sus sanciones, y finalmente, los procedimientos. Vale acotar que debió acompañarse de un reglamento, a sancionar dentro de un lapso de 60 días contados a partir de su entrada en vigencia (Art. 172), pero el mismo nunca fue creado.

⁸⁶ G.O n° 37.930 del 4 de mayo de 2004

⁸⁷ Esta materia se regula por primera vez, en una única ley, a través de la Ley de Protección al Consumidor de 1974. Sus disposiciones incluyen materias ya reguladas por la Ley Contra el Acaparamiento y la Especulación de 1947, así como por el Decreto n° 247 del 9 de abril de 1946, sobre la represión de la usura (Brewer-Carias, 1996).

Su aprobación marca, dentro del período en estudio, el inicio del proceso de desarticulación entre el Estado de Derecho y la limitación de la libertad económica. Un proceso que se profundiza progresivamente hasta 2015, cuando prácticamente se anula el contenido esencial de este derecho a través del Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Precios Justos. El punto de partida con la LPCU: el menoscabo de derechos fundamentales como la presunción de la inocencia y la responsabilidad personal administrativa consagrados en el artículo 49 de la CRBV.

De acuerdo con el artículo 150 de la LPCU: “La no comparencia del presunto infractor o la omisión de presentar pruebas o alegatos en su favor en el desarrollo del procedimiento administrativo se considerará como aceptación de los hechos señalados en el Acta de Inspección.” (Subrayado en este particular) mientras que, según el artículo 92 *ejusdem*, tanto proveedores como prestadores tendrán responsabilidades civiles y administrativas por terceros, aun cuando no tengan relación laboral con éstos.

Son también materias a destacar de esta ley: i) la restricción de la comercialización al territorio nacional de los bienes declarados de primera necesidad (Art. 56), y ii) el establecimiento de medidas de carácter excepcional para evitar el alza indebida de precios —término éste jurídicamente indeterminado— de los bienes y servicios de primera necesidad (Art. 5), lo cual es competencia exclusiva del Presidente de la República y sin el requerimiento de consulta al sector empresarial involucrado. A esto se suma que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 111 *ejusdem*, todo el personal que conforma el Consejo Directivo del INDECU, es de libre nombramiento y remoción por parte de aquel.

En el ámbito de defensa del consumidor, esta Ley afecta el contenido esencial de la libertad económica sin fundamentación clara, a través de dos medidas: la prohibición de modificar unilateralmente los contratos de adhesión (Art. 83), y la declaración de nulidad de contratos de adhesión modificados en contravención a lo anterior (Art. 125).

Tales medidas desnaturalizan el principio básico de los contratos de adhesión: la potestad del oferente del servicio de establecer sus condiciones. A juicio propio, no es una limitación contraria a la misma la protección al usuario de los posibles abusos del prestador —tal y como lo hace el artículo 87— o la obligación de informar a éste con un mes de antelación, el cambio de facturación (Art. 83), pero sí es posible asumir como tal la prohibición generalizada de realizar tal modificación y su declaración de nulidad, también generalizada. A lo anterior se suma otro hecho: sanciona mediante dos artículos distintos (119 y 122) y con multa diferente, la misma infracción: incumplimiento de las obligaciones de suministro (Art. 21).

Al margen de estas debilidades, la LPCU muestra como fortalezas: i) propende a la desconcentración administrativa al disponer la creación de oficinas locales del INDECU (artículos 106 y 109), la participación del Alcalde ante la ausencia de estas oficinas en su municipio (Art. 106) y el trabajo conjunto del mismo con órganos estatales, municipales y parroquiales (Art. 105); ii) establece sanciones para el funcionario que incurra en extorsión a proveedores (Art. 137); iii) dispone criterios claros para reconocer los hechos constitutivos del delito de acaparamiento (Art. 129), y iv) contempla la participación de los Tribunales Agrarios para dictar medidas cautelares (Art. 167), lo cual evita que las mismas queden sujetas al arbitrio del funcionario que realiza la inspección o fiscalización.

El 12 de agosto de 2004, los abogados Rafael Badell Madrid, Álvaro Badell Madrid, María Amparo Grau y Carmelo De Grazia Suárez, interpusieron ante la SC/TSJ un recurso de nulidad conjuntamente con medida cautelar innominada⁸⁸, contra los artículos 53, 54, 83, 84, 85, 86, 87 (numerales 5, 6 y 8) en concordancia con el artículo (sic) 125, 92, 119, 122 y 150 de esta Ley.

En este recurso, los recurrentes expusieron, entre otros:

⁸⁸ Expediente n°: 04-2233. En línea: http://historico.tsj.gob.ve/sr/Default3.aspx?url=../decisiones/scon/julio/1049-23709-2009-04-2233.html&palabras=ley_de_protecci%F3n_al_consumidor_y_al_usuario

- Sobre los artículos 53 y 54, vinculado con el marcaje de precios en productos no declarados de primera necesidad, que “...la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional el artículo 30 de la Ley de Protección al Consumidor de 1995, cuya redacción era similar a la del artículo 54 de la ley de 2004.. [por]que el factor de “interés social” que exigía el artículo 96 de la Constitución de 1961 como justificación para que pudiera restringirse el derecho a la libertad de empresa, no estaría presente en los casos en que los bienes objeto de marcaje no pertenecieran al grupo de aquéllos declarados de primera necesidad”, y
- Sobre los artículos 83, 84, 85 y 86, los cuales desarrollan el régimen jurídico de los contratos de adhesión, que los mismos imponen restricciones desproporcionadas a la libertad de contratación, lo cual resulta contrario a lo dispuesto en el artículo 112 de la Constitución, y iii) respecto al artículo 92, según el cual “...los proveedores incurrirán en responsabilidad civil y administrativa tanto por los hechos propios como por los de sus dependientes...”, que “...las sanciones objetivas están prohibidas, entendiendo por tales aquéllas que procederían aun cuando el supuesto infractor no hubiese actuado con dolo o culpa.” (subrayado en este particular). La decisión de la sala: No a Lugar.

Para cerrar, es importante destacar que esta Ley promueve la organización de la ciudadanía en asociaciones de consumidores y usuarios en pro de la defensa de sus derechos estableciendo, entre otros: los requisitos para la constitución de asociaciones, su finalidad y su patrimonio (Capítulo VIII, Título II), así como la sanción por transgresiones a las prohibiciones dispuestas en la Ley (Art. 124).

En 2007 y a raíz de la segunda habilitación al Presidente Chávez, se sancionó el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Defensa Popular Contra el Acaparamiento, la Especulación, el Boicot y cualquier otra Conducta que Afecte el

Consumo de los Alimentos o Productos Sometidos a Control de Precios (DLDPCA)⁸⁹. Al respecto, es de hacer notar que dentro de la habilitación otorgada, en especial, lo referente al ámbito económico y social (Art. 1, núm. 4), no figuró la facultad para legislar en materia de ilícitos económicos. En tal sentido, la aprobación de esta norma bajo la figura de Decreto-ley constituye una extralimitación por parte del mismo, máxime si se considera que la regulación vinculada con derechos fundamentales, corresponde a la Asamblea Nacional a fin de que sea producto de la voluntad popular. Adicionalmente, este instrumento no fue consultado previa aprobación.

Su característica más conspicua es que: i) declara de utilidad pública e interés social “...todos los bienes necesarios para desarrollar las actividades de producción, fabricación, importación, acopio, transporte, distribución y comercialización de alimentos o productos sometidos a control de precios.” (Art. 4), y ii) define como ‘servicios públicos esenciales’ “...las actividades de producción, fabricación, importación, acopio, transporte, distribución y comercialización de alimentos o productos sometidos a control de precios.” (Art. 5). De esta forma, todas las actividades referidas quedan sometidas al control o fiscalización de la autoridad competente, en aras de asegurar el acceso a tales bienes.

Una vez declarada la utilidad pública e interés social a renglón seguido, el artículo 4 otorga al Presidente de la República la facultad de “...expropiación mediante decreto por razones de seguridad y soberanía alimentaria.” de los bienes en cuestión, sin que medie en ello otra formalidad. Y ¿Cuál es esa formalidad a la que hace referencia? La establecida en el artículo 13 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública de 2002⁹⁰ (LEXP), el cual dispone que es la Asamblea Nacional la que debe hacer tal declaratoria. Así, asumiendo que mediante el DLDPCA se cumple el requisito de ley para iniciar el proceso expropiatorio, el Presidente podrá dar curso a cualquier extinción

⁸⁹Decreto N° 5.197, G.O. n° 38.628 de fecha 16 de febrero de 2007,

⁹⁰ G.O n° 37.475, del 1 de julio de 2002.

de la propiedad privada vinculada con la producción de alimentos y productos sometidos a control de precios.

El problema frente a lo anterior radica en que: i) tal declaración de utilidad pública e interés social no derivó de una decisión de la Asamblea Nacional sino del Presidente de la República facultado para legislar; ii) este Decreto-ley no establece los causales específicos de expropiación, más allá de la expresión general 'razones de seguridad y soberanía alimentaria', y iii) es el Presidente de la República el que se otorga la facultad de expropiación sin cumplir los procedimientos que garantizan esta institución de Derecho Público. En consecuencia, no median los requisitos de ley para garantizar el derecho de propiedad privada amparado por la CRBV.

Por otro lado, a raíz de la definición de servicio público esencial se obliga a los productores, fabricantes e importadores, a garantizar su prestación "...en forma continua, regular, eficaz, eficiente, ininterrumpida, en atención a la satisfacción de las necesidades colectivas" y, consecuentemente, se faculta al Estado para asegurar su fiel cumplimiento. De hecho, la medida de ocupación temporal preventiva que incluye posesión inmediata, puesta en operatividad y aprovechamiento del local (Art. 13, núm. 1) procede, entre otros, frente al cierre⁹¹, limitando así el derecho que otorga la libertad económica de cesar una actividad sin coacción.

Aparte de lo ya señalado debe destacarse que lo fundamental de este Decreto-ley es la sanción. De allí que la mayor parte de su contenido (capítulos III y IV) se destine a las facultades de inspección y fiscalización, así como a la tipificación de los ilícitos y su castigo.

Sobre las inspecciones y sanciones vale resaltar lo siguiente: i) fundamenta la procedencia de las medidas preventivas en la presunción del buen derecho, a los fines de construir una sociedad justa y amante de la paz (Art. 12), facultando al funcionario

⁹¹ No especifica un lapso temporal para asumir el cese de las actividades como cierre o abandono

para tomar las que considere conveniente, lo cual se refuerza mediante el numeral 3 del artículo 13; ii) replica la sanción de los delitos de especulación, acaparamiento y alteración fraudulenta de precios contemplados en la LPCU, a través multas superiores, aun cuando lo dispuesto en esta última no fue derogado por el Decreto-ley que se interpreta y tienen el mismo alcance, y iii) es inconsistente en materia de pago de multas, tal y como se desprende de comparar los artículos 16 y 19.

Respecto de las medidas cautelares, a juicio de Hernández (2011b), el DLDPCA presentó importantes lagunas que amenazaban su eficacia. Como consecuencia: su aplicación práctica "...evidenció que tales lagunas, a la postre, generaban una indeseada inseguridad jurídica, alejándose de la seguridad, estabilidad y certidumbre que ha de informar el ordenamiento jurídico económico, a consecuencia del expreso mandato del artículo 299 constitucional." (*dem.*: 173).

En materia de participación ciudadana, a diferencia de la LPCU, la DLDPCA reduce el ámbito de acción de los ciudadanos a los Comité de Contraloría Social para el Abastecimiento de los CC, los cuales detentan facultades de fiscalización y seguimiento de los procedimientos administrativos que tengan lugar, entre otros (Art. 7).

De manera específica, el mismo evidencia como virtudes: i) fija criterios claros y unívocos para aplicar las medidas preventivas de ocupación temporal y comiso de bienes (Art. 13, numerales 1 y 2); ii) obliga a los Comité de Contraloría Social para el Abastecimiento, a respetar los derechos de los sujetos a la aplicación del mismo (Art. 9), y iii) consagra el derecho a queja de los sujetos en cuestión (Art. 11). No obstante, sobre esto último vale mencionar que tal derecho se ejerce ante el mismo CC y no en una instancia de la Administración Pública.

A menos de un año, específicamente el 31 de enero de 2008⁹², este Decreto-ley fue reformado parcialmente, mediante la misma figura. En este sentido, el Presidente de la República, dentro del mismo período de habilitación, reformó un instrumento normativo sancionado por él mismo. La razón específica: incluir en la regulación los productos y bienes declarados de primera necesidad⁹³. En este sentido, se preservó la base legal del Decreto-ley original. Por tanto, no corrige los problemas de colisión con la LPCU de 2004 sobre las sanciones por ilícitos económicos ni las inconsistencias respecto a la CRBV y a la LEXP, en materia de expropiación.

Particularmente se modificó la medida preventiva 'ocupación temporal' la cual se acompañó de 'intervención' (Art. 13, núm. 1). Ésta no es diferenciada conceptualmente hablando de la primera y únicamente se señalan las acciones que reviste, a saber: "...la administración y explotación temporal del bien o servicio.". De esta forma, no hay certeza de las condiciones bajo las cuales procede la 'ocupación temporal' o la 'intervención', y si bien pudo esperarse la certeza de reglamento que ordena el Decreto-ley, la misma no se logró pues éste nunca fue sancionado.

Aun cuando de manera general los procedimientos administrativos contenidos en el mismo no son inconsistentes con la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos de 1981⁹⁴ (LOPA), su implementación dio lugar a acciones que contravinieron el debido proceso. Caso emblemático: el recurso de nulidad, interpuesto por Alimentos Polar, C.A, con solicitud de amparo y medida cautelar de suspensión de efectos contra el Acta de Inspección N° FC-004230/00204/A08 del 14.04.08, levantada por una Coordinación Regional del INDECU⁹⁵.

⁹² Decreto n° 5.835, G.O n° 38.862

⁹³ Vale señalar que esta declaratoria igualmente recae en la figura del Presidente de la República.

⁹⁴ G.O n° 2.818, Extraordinario, del 1 de julio de 1981.

⁹⁵ Expediente n° 2013-0318. En línea: <http://historicos.tsj.gob.ve/decisiones/spa/diciembre/183767-01474-101215-2015-2013-0318.HTML>

De este caso es de destacar específicamente lo siguiente: en el mismo acto de inspección se aplicó una sanción de multa por la cantidad de Cuarenta y Seis Mil Bolívares (Bs. 46.000,00)⁹⁶ en virtud del incumplimiento de lo previsto en el artículo 16, literal b. Al respecto, los recurrentes argumentaron “violación del debido proceso y al derecho a la defensa”, pues la sanción se materializó en el mismo momento en que la Administración hizo la inspección, obviando la remisión del acta respectiva a la Sala de Sustanciación del INDECU, con el fin de que tramitara el correspondiente procedimiento administrativo y que el Presidente del instituto tomara decisión.

Con todo, este recurso de nulidad fue declarado SIN LUGAR el 1 de octubre de 2012, por la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo. Sólo queda por destacar que en el expediente consta la siguiente declaración: “Respecto a la denunciada *“violación al debido proceso y al derecho a la defensa”*, la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo advirtió que el “Acta de Inspección y Multa” emitida por la Coordinación Regional del Instituto Autónomo para la Defensa y Protección del Consumidor y el Usuario (INDECU)...” (Comillas y cursivas en el original, subrayado en este particular). En consecuencia, la misma Corte reconoció la práctica conjunta de inspección y de sanción, lo que no deja en duda la ausencia del procedimiento administrativo correspondiente⁹⁷.

A seis meses de la reforma parcial del DLDPCA y a un mes de la finalización del período de habilitación legislativa, el Presidente de la República sancionó el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a Bienes y Servicios (DLDPABS)⁹⁸. El propósito: subrogar la LPCU y la DLDPCA sustituyendo, entre otros, la calificación de consumidores y usuarios por el título genérico de ‘personas’ (Art. 4), lo cual incluye las relaciones entre proveedores.

⁹⁶ El monto de esta multa fue previa a la reconversión del cono monetario de 2008, mediante la cual se eliminaron tres ceros a la moneda y pasó a denominarse Bolívar Fuerte.

⁹⁷ Casos similares son los de las empresas Nestlé de Venezuela, S.A, Exp. N° 2010-0177 y Cargill de Venezuela, S.R.L, Expediente n°2011-1354.

⁹⁸ Decreto n° 6.092. G.O n° 5.889 Extraordinario.

Según su Exposición de Motivos, este Decreto-ley busca responder de manera ágil y expedita a los derechos de los consumidores y usuarios, “...simplificándose los procedimientos administrativos existentes, los de la oralidad como medio de subsanación procedimental, rompiéndose de tal manera con la rigidez y el convencionalismo, dogmatismo legal tradicional del procedimiento actual.”

Desde el punto de vista organizativo, destaca la sustitución del INDECU por el Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a Bienes y Servicios (INDEPABIS).

Mantiene el rango de limitación a la libertad económica contemplada en la LPCU (fijación de precios de los bienes y servicios declarados de primera necesidad, de publicidad y de contratos de adhesión, entre otros), así como los siguientes aspectos de la DLDPCA: i) la declaración de utilidad pública e interés social de todos los bienes involucrados en la cadena de producción, fabricación, importación, distribución y comercialización de alimentos o productos de primera necesidad, y ii) la facultad del Presidente de la República de iniciar la expropiación de los bienes pertenecientes a los sujetos sometidos a la aplicación del mismo, sin que medie la declaratoria de utilidad pública por parte de la Asamblea Nacional (Art. 5). Incluye como novedoso: i) la facultad del Presidente de la República para “...establecer reducciones en los precios de bienes y tarifas de servicios declarados de primera necesidad.” (*Ídem.*), y ii) la extensión del ámbito de aplicación de su contenido, a todos los servicios, sean o no domiciliarios (Art. 3)⁹⁹.

Existen varios aspectos que la diferencian positiva y negativamente de las leyes que subroga. Positivamente: i) los supuestos para la procedencia de las medidas preventivas (Art. 110); ii) la comprobación de la responsabilidad concreta en el ilícito (Art. 78), y iii) la indemnización cuando la medida preventiva no era procedente, porque no se constató

⁹⁹ Sobre esto, Hernández (2011b) señala que tal extensión derivó en una situación de incertidumbre, porque se extendió el régimen dispuesto para los servicios domiciliarios, a los servicios en general, tal y como se desprende del Capítulo IV, del Título II.

conducta u omisión contraria al Decreto-ley (Art. 111). Negativamente: i) la eliminación de criterios para valorar el delito de acaparamiento establecido en la LPCU y para aplicar el cierre temporal dispuesto en la DLDPCA; ii) la supresión de la obligación de los Comité de Contraloría Social para el Abastecimiento, de respetar los derechos de los sujetos de aplicación de este Decreto-ley; iii) la eliminación de la sanción al funcionario por razones de extorsión; iv) la inclusión de medidas preventivas o cautelares que pueden llegar a ser más gravosas que la propia sanción; v) la prohibición al proveedor o prestador de modificar los precios de los bienes y servicios, aun cuando éstos no sean de primera necesidad o de precio regulado (Art. 15, núm. 8); y vi) la ausencia de especificaciones sobre las condiciones para indemnizar al particular ante una medida no procedente.

Si bien los supuestos para aplicar medidas preventivas constituyen una cualidad que brinda certeza jurídica, la confrontación supuesto-medida no es congruente, en particular, porque existen dos medidas prácticamente iguales (Números 2 y 3 del artículo 111). La diferencia: la dispuesta en el numeral 2 no establece los artículos que deben ser considerados para su ejecución, ni ordena el inventario correspondiente al momento de su aplicación. Y esto destaca porque, la medida del numeral 2 reviste toma de posesión de los bienes y utilización de los medios de transporte, así como el comiso y su puesta a disposición de las personas, sólo sobre la base de la presunción de omisión o conducta contraria a lo dispuesto en el Decreto-ley. Ante esto: si ya se establecen medidas para cuando se cometan los ilícitos administrativos del Capítulo VII, Título II, y al mismo tiempo, medidas frente a la irregularidad en la documentación o la operatividad de la actividad ¿Cuál otra conducta u omisión sería posible para que tal medida proceda?

En 2009 esta materia se retoma mediante reforma parcial del Decreto-ley antes descrito, pero en este particular, a cargo de la Asamblea Nacional, pasando así de Decreto-ley a Ley (LDPABS).

El énfasis estuvo en la modificación de las medidas preventivas. En particular, se suprimió lo relativo a las acciones destinadas a impedir la presunta destrucción, desaparición o alteración de los bienes y de la documentación que se exija, así como lo referente a la obligación de indemnizar al particular cuando no se compruebe la comisión de un ilícito u omisión de lo establecido en la Ley. Se incluyó: el “Cierre temporal del establecimiento o local, con la finalidad de que el presunto infractor subsane los supuestos que motivaron la aplicación de la medida” (Art. 111, núm. 4) y “La retención preventiva del medio de transporte cuando existan suficientes elementos de la presunta comisión del delito de contrabando de extracción.” (Art. 111, núm. 5).

La controvertida medida cautelar contemplada en el numeral 2 del artículo 111 discutida supra, se mantuvo, con el agravante de una mayor imprecisión, pues la misma dispone: “Tomar posesión de los bienes y utilización de sus respectivos medio de transporte. En aquellos casos que se trate de bienes de primera necesidad el Instituto podrá poner los mismos a disposición de las personas, a través de los mecanismos que se consideren pertinentes.”. Antes incluía: “...Cuando en la oportunidad pertinente no se constate de manera efectiva la conducta u omisión contraria al presente Decreto... se deberá indemnizar al particular afectado.” (Subrayado en este particular).

Sobre este tema, Hernández (2011b) recuerda que las medidas preventivas representan un riesgo porque, en algunos casos, exceden su naturaleza reversible y pueden convertirse en decisiones definitivas; tanto más cuando es posible implementarlas durante el acto de inspección o fiscalización, violando así el derecho a la defensa.

Como ejemplo, el autor en cuestión refiere el caso de la empresa productora de café Fama de América C.A. De acuerdo con Sánchez (2015), a la misma se le aplicó en agosto de 2009 y por disposición del otrora Ministerio del Poder Popular de Comercio y Agricultura, medida cautelar de ocupación temporal por tres meses, para evaluar su

productividad, distribución y comercialización. No obstante, de ello no derivó la demostración de la comisión de ilícitos, sino un Decreto Presidencial de Adquisición Forzosa dictado en el mes de noviembre del mismo año, no sólo de los activos sino también de la marca. Así, a partir de las limitaciones a la libertad económica se catapultó la afectación temporal del dominio para pasar, luego, a la extinción forzosa de la propiedad.

También es de destacar que esta Ley amplió el contenido del delito de contrabando de extracción, al incluir el intento de “...desviar los bienes declarados de primera necesidad de su destino final autorizado por el órgano o ente competente...” (Art. 142). De esta forma, el delito no implica únicamente el intento de extraer del territorio nacional los bienes de primera necesidad, sino también el no cumplir con el destino final que fue declarado al órgano competente para autorizar su movilización. En consecuencia, el control sobre la cadena de producción, distribución y comercialización de alimentos o productos de primera necesidad, es absoluto.

Respecto a las sanciones, destaca que se incrementan tanto en multa como en pena. Dentro de estas, vale mencionar la relativa al delito de especulación el cual, detectado *in fraganti* da lugar, en el mismo acto de inspección, a aplicación de multa sin notificación cuando el responsable de la actividad no se encuentre presente. Esta última únicamente se contempla para el procedimiento de formulación de cargos (Art. 131, Parágrafo Único), quedando en manos del administrado la demostración de la inocencia. Frente a esto, Hernández sostiene que se vulnera “...el derecho constitucional a la defensa, dado que se invierte la carga probatoria.” (2011b; 183).

En febrero de 2010, a tan sólo diez meses de su reforma parcial, la LDPABS se somete nuevamente a modificación. El propósito más conspicuo: establecer la expropiación como sanción lo cual, como se desprende del caso Fama de América, C.A antes referido, ya era un hecho en 2009.

De acuerdo con el artículo 6 de esta nueva Ley: "...Igualmente el Ejecutivo Nacional puede iniciar el procedimiento expropiatorio cuando se hayan cometido ilícitos económicos y administrativos de acuerdo a lo establecido en el artículo 114 de la Constitución... y los artículos 16, 53 y cualquiera de los supuestos ilícitos administrativos previstos en los artículos 46, 47, 65, 66, 67, 68, y 69 de la presente Ley...".

Al respecto, se debe puntualizar: i) el artículo 16 de esta ley versa sobre la protección de los intereses de la personas, entre éstos, imposición de precios sin que medie justificación económica (núm. 5), conductas discriminatorias (núm. 6) y negativa de expender, con o sin ocultamiento, bienes y servicios (núm. 9); ii) el artículo 53 *ejusdem*, regula lo relativo al precio de los bienes y servicios, el cual debe, entre otros, ser visible, estar marcado en todos los bienes y de acuerdo a lo establecido por el órgano competente; iii) los artículos 46 y 47, refieren la prohibición de doble marcaje de precio y el incremento de precio de bienes de existencia ya marcada, y iv) los artículos 65, 66, 67, 68 y 69 versan sobre los ilícitos de especulación: especulación comprando, acaparamiento, boicot y expendio de alimentos o bienes vencidos o en mal estado. Dado esto, el referido artículo 6 comprende un amplio y diverso rango de posibles infracciones que, van de menor a mayor, pero que son susceptibles de la misma medida, vale destacar, altamente gravosa: la expropiación.

Lo anterior sugiere ausencia absoluta de ponderación por parte del legislador, para disponer de la expropiación; máxime si se considera que el señalado artículo 6 excluye como causales, infracciones tan graves como la alteración fraudulenta de las condiciones de oferta y demanda (Art. 142), el contrabando de extracción (Art. 143) o la afectación de la seguridad integral de la nación, la desestabilización de las instituciones democráticas o la generación de alarma que amenace la paz social, contemplada en el artículo 148.

Finalmente, sobre la modificación de las medidas preventivas destaca la contenida en el numeral 3 (Art. 112, antiguo artículo 111), particularmente porque la puesta a disposición de las personas de los bienes comisados, ya no se circunscribe a aquellos catalogados de primera necesidad, sino a todos en general.

Con esta Ley que perdurará hasta 2014 se cierra, si se quiere, la regulación de la defensa de las personas en el acceso a bienes y servicios pues, en lo sucesivo, el Ejecutivo Nacional sancionará decretos-ley centrados más en los precios y las ganancias máximas que en la garantía de los derechos de los consumidores, diluyéndose en esto, la amplia protección que a los mismos se les dio desde 1974.

Con todo, es de destacar que esta etapa se caracterizó por una estricta limitación a la libertad económica que interfiere en su contenido esencial, en específico: libertad de desinversión, de producción, calidad, volumen y tipo de productos y servicios, así como libertad de mercado que involucra libertad de precios, de distribución y ventas, y libertad de publicidad. Ello, además, dentro de un escenario de amplios vacíos normativos pues, aun cuando cada instrumento hizo referencia a su propio reglamento, los mismos nunca fueron creados por el Presidente de la República.

Es en extremo importante no olvidar que, aun cuando las limitaciones dispuestas en las leyes interpretadas están dirigidas básicamente al derecho de libertad económica éstas, por extensión, afectan el dominio y la propiedad privada. Y ello es evidente a través de la diversificación e incremento progresivo de la punición por trasgresión a las limitaciones a la libertad económica, puesto que pasaron de contemplar multas y, en casos extremos, prisión, a incluir sanciones para intervenir el dominio (ocupación temporal, puesta en operatividad de la actividad por parte del órgano interventor y cierre temporal del establecimiento) y extinguir la propiedad privada (comiso y expropiación).

A propósito de estas últimas medidas, el cuadro 4.16 reúne estadísticas del Observatorio de Derechos de Propiedad correspondientes al período 2005-2016, que dan cuenta del uso de las medidas cautelares dispuestas por los instrumentos normativos interpretados.

Cuadro 4.16: Número total de medidas de intervención en la propiedad privada, el dominio y la libertad económica a razón de la protección de los derechos del consumidor aplicadas durante el período 2005-2016

Tipo de medida	Total de casos
Ocupaciones e intervenciones	1.392
Fiscalizaciones	85.017
Multas a comercios	15.452
Comisos de mercancías	314
Empresas cerradas	8.000

Fuente: elaboración propia a partir de datos aportados por el Observatorio de Derechos de Propiedad (2018).

De acuerdo con Sánchez (2016), entre 2002 y 2015, la Confederación Venezolana de Industriales (CONINDUSRIA) registró un total de 13.200 empresas afectadas por medidas de expropiación o intervención. Mientras tanto, entre 2006 y 2007, p. ej., se creó una empresa pública por mes.

Según la organización Transparencia Venezuela (2017), durante el período 2001-2017, el Estado venezolano pasó de poseer 74 empresas, a ser dueño de 526. De éstas, 130 pertenecen al sector manufacturero, 71 al agroalimentario y 36 a servicios, logrando en algunos casos, controlar la mayor parte del sector (azucarero, cafetalero, banca) o la totalidad del mismo (cemento, acero y derivados), ¿Cuál es la fuente de tal expansión?

Tomando en consideración que, según el registro de expropiaciones presentado por Sánchez (ob. cit.), entre 2005 y 2012 se acordó la expropiación de 31 empresas del sector alimentos con base en justificaciones tales como: 'consolidar la capacidad de procesamiento socialista agroindustrial para la Venezuela del Siglo XXI' o 'consolidar la

capacidad industrial del sector público', se factible presumir que una parte importante de esas empresas pública, deriva de la desaparición de empresas privadas.

5.2.3.2 Sobre las limitaciones a razón del control de precios y de ganancias máximas

376

La regulación de precios en el país se inició en 1944 cuando, por motivo de la crisis y la escasez derivada de la Segunda Guerra Mundial, se dictó el 15 de agosto el Decreto n° 176 que autorizó al Ejecutivo Nacional¹⁰⁰ para fijar precios y regular el uso de los productos de primera necesidad y los arrendamientos (Brewer-Carías, 1996).

Posteriormente, esta materia adquirió rango legal mediante la Ley de Protección al Consumidor de 1974, que centró su atención en los productos de primera necesidad, y se mantuvo dentro de este marco regulatorio hasta 2011, cuando su contenido se extendió a todos los bienes producidos y los servicios prestados en el territorio nacional.

En el marco del período que se estudia, Abadi y García (2016) recuerdan que la política de regulación de precios se retomó en febrero del 2003, con el fin de pelear el 'alza indebida y arbitraria' de precios raíz de la implementación del control cambiario. Se inició con la publicación de un listado de 45 bienes y 7 servicios declarados de primera necesidad y se continuó, a menos de una semana, con la fijación de sus precios máximos por parte del entonces Ministerio de Producción y Comercio. Según informe del Banco Central de Venezuela (2004), a fin de ese año, aproximadamente el 49,8% de los productos que conformaban la cesta básica, estaban bajo régimen de regulación de precios.

En 2004, la LPCU se presentó como la concreción del control de precios iniciado en 2003. Al respecto dispuso: i) el establecimiento, por parte del Ejecutivo Nacional, del precio máximo de venta al público (PMVP) de los bienes y servicios declarados de primera necesidad (Art. 52) y ii) la limitación de la libertad de fijar el precio final de un

¹⁰⁰ Presidente Isaías Medina Angarita

producto no declarado de primera necesidad, cuando así lo dispusiera el Ejecutivo Nacional (Art. 54).

Respecto a la materia que aquí se trata, destaca que esta Ley no hace referencia alguna a la metodología o a los procedimientos a seguir para fijar precios, salvo el artículo 55 que establece la posibilidad —no la obligación— de requerir de los productores o prestadores de servicios, información exhaustiva sobre la estructura de costos y las condiciones de venta de cualquier bien o servicios, sean o no de primera necesidad, a fin de determinar precios o tarifas, dejando así un importante vacío legal que pudo solventarse mediante reglamento.

En 2011, el control de precios pasó a disponer de 'campo propio' por medio el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Costos y Precios Justos (DLCPJ)¹⁰¹, sancionado en el marco de la tercera habilitación al Presidente Chávez para legislar por 18 meses¹⁰². A diferencia de la habilitación anterior (2007), en esta oportunidad, el numeral 9 del artículo 1 de la Ley que Autoriza al Presidente para dictar Decretos con Rango, Valor y Fuerza de Ley en las Materias que se Delegan (2010)¹⁰³, le otorgó tal facultad en el ámbito del Régimen Socioeconómico y de la Función del Estado en la Economía (CRBV, Título VI), así como en lo atinente a la especulación y la usura.

Entre los fines del DLCPJ están: i) "Establecer mecanismos de control previo a aquellas empresas cuyas ganancias son excesivas en proporción a las estructuras de costo de los bienes que producen o comercializan, o de los servicios que prestan." (Art. 4, núm. 1); ii) "Identificar los agentes económicos que, por la contraprestación de servicios, o ventas de productos, fijan precios excesivos." (Art. 4, núm. 2); iii) "La fijación de criterios justos de intercambio" (Art. 4, núm. 3); iv) "Propiciar la implementación de precios justos a través de mecanismos que permitan sincerar costos y gastos." (Art. 4, núm. 4), y v) "Proveer las

¹⁰¹ Decreto n° 8.331, G.O n° 39.715 del 18 de julio de 2011.

¹⁰² Del 17 de diciembre de 2010 al 17 de junio de 2012.

¹⁰³ G.O n° 6.009 Extraordinario del 17 de diciembre de 2010

herramientas para la captación de información que sirva a la formulación de criterios técnicos que permitan hacer efectivas las reclamaciones de los consumidores ante las conductas especulativas y otras conductas irregulares que menoscaban sus derechos en el acceso a bienes y servicios.” (Art. 4, núm. 9). Así, mientras que en el caso de LPCU la regulación de precios aplicaba a los bienes y servicios declarados de primera necesidad, mediante este Decreto-ley, tal control se extiende a todos los bienes producidos, fabricados o importados, y a todos los servicios prestados en el territorio nacional, sean o no declarados de primera necesidad (Art. 2)¹⁰⁴.

Da paso a un nuevo organismo: la Superintendencia Nacional de Costos y Precios Justos (SUNDECOP) —a cargo de un funcionario de libre nombramiento y remoción por parte del Presidente de la República— con funciones de inspección y fiscalización (Artículo 31, numerales 17 y 18) de igual contenido y alcance a las otorgadas al INDEPABIS —aun en funcionamiento—, así como con facultades para dictar las mismas medidas cautelares (Art. 60) que aquel. Solamente en materia de sanciones, según el artículo 42 de la LCPJ, los dos órganos difieren en sus competencias, pues la SUNDECOP está facultada para sancionar las infracciones en el ámbito del control de precios, mientras que el INDEPABIS actuará en el caso de ilícitos vinculados con el acceso a bienes y servicios.

¿Cuáles son las medidas cautelares que puede implementar la SUNDECOP? Según el artículo 60, entre las mismas están: “...2. Comiso; 3. Requisición u ocupación temporal de los establecimientos o bienes indispensables para el desarrollo de la actividad o, para el transporte o almacenamiento de los bienes comisados; 4. Cierre temporal preventivo del establecimiento... Cuando se dicten preventivamente la requisición o la ocupación temporal, tal medida se materializará mediante la posesión inmediata, la puesta en

¹⁰⁴ Sobre esto Moncho (2012) señala que la interpretación literal del artículo 3 daba a entender que todos los productos y servicios que se ofrecieran en el mercado nacional estaban sujetos a esta regulación. No obstante, las Providencias n° 6 y 7 emitidas por el órgano competente aclararon la situación, toda vez el registro de los productores y proveedores así como la fijación de precios se haría por etapas.

operatividad y el aprovechamiento del establecimiento, local, vehículo, nave o aeronave, por parte del Órgano o ente competente o, el uso inmediato de los bienes necesarios para la continuidad de las actividades de producción o comercialización de bienes, o la prestación de los servicios, garantizando el abastecimiento y la disponibilidad de éstos durante el curso del procedimiento. Cuando el comiso preventivo se ordene sobre alimentos o productos perecederos, podrá ordenarse su disposición inmediata con fines sociales..." (Subrayado en este particular).

El comiso es lo mismo que la toma de posesión de los bienes que refieren los numerales 2 y 3 del artículo 112 de la LDPABS, mientras que la ocupación y el cierre temporal están contemplados en numerales 1 y 4 del mismo. La diferencia: mientras que en aquella se establecen supuestos para la procedencia de las medidas en cuestión, en el DLCPJ no. En atención a esto, los productores, fabricantes, importadores, comercializadores y prestadores de servicios del país están sometidos a dos organismos distintos, con las mismas competencias de inspección y fiscalización e igualmente facultados para aplicar medidas cautelares altamente gravosas que no solamente afectan la libertad económica, sino también la propiedad privada inmueble y el dominio, en ausencia de criterios claros y unívocos para implementarlas, lo cual les deja sin suficiente protección frente a una 'sobre-fiscalización' o a posibles acciones arbitrarias de los funcionarios.

Al margen de lo anterior, destaca como positivo el artículo 82 pues regula el procedimiento a seguir cuando el comiso es declarado Sin Lugar en acto definitivamente firme¹⁰⁵, aspecto no contenido en la LDPABS de 2010 ni en aquellas que le antecedieron —tampoco en las leyes que le sucedieron como se apreciará a continuación. De igual manera resulta importante el que, por disposición del artículo 31,

¹⁰⁵ De acuerdo con Erichsen, el acto administrativo Definitivamente firme es "Aquel acto administrativo que ha sido pasado por la autoridad judicial o jurisdiccional de la cosa juzgada, es decir, aquel que ha agotado las últimas instancias (primera, segunda y tercera instancia, de acuerdo a la noción procedimental del acto administrativo), (2005: 22).

la SUNDECOP debe diseñar los criterios técnicos para “...determinar niveles excesivos en los precios de bienes o servicios, así como conductas especulativas o de boicot.” (núm. 9) y para “...hacer efectivas las reclamaciones de los consumidores ante las conductas especulativas y otras conductas irregulares que menoscaban sus derechos en el acceso a bienes y servicios.” (núm. 12)¹⁰⁶, todo lo cual suma a favor de una actuación más rigurosa.

De acuerdo con el artículo 10 *eiusdem*, los sujetos sometidos a este Decreto-ley deben inscribirse en el Registro Nacional de Precios de Bienes y Servicios. No obstante, según el artículo 12, la SUNDECOP puede negar dicho trámite sin disponer de criterios legalmente establecidos para sustentar su decisión. Únicamente el sujeto afectado podrá interponer, en primera instancia, un Recurso de Reconsideración y, en segunda, un Recurso Jerárquico, quedando por tanto abierta la posibilidad de negarle a un particular el acceso a un servicio público, contraviniéndose con ello el artículo 141 de la CRBV el cual dispone que la Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas.

Si bien los precios que la SUNDECOP determine derivarán de información suministrada por los productores, fabricantes, importadores y prestadores de servicios, lo cual incluye la utilidad esperada con base a las expectativas y riesgos asumidos (Art. 17), llama la atención que en la fijación final no toman parte sus representantes u organizaciones, lo que permite entender que los mismos no derivarán del consenso. Sólo y de acuerdo con el artículo 14 *eiusdem*, el órgano en cuestión podrá —no está obligado a hacerlo— convocar la conformación de mesas de trabajo con el sector privado organizado, a los efectos de establecer la categorización de bienes y servicios que servirá de base para el cálculo del llamado precio justo. De hecho, según el artículo 31, los precios que

¹⁰⁶ No fue posible conocer si los criterios referidos en los numerales 9 y 12 del artículo 31, fueron creados y publicados.

determine el referido órgano se 'reputarán correctos', por lo que la comprobación de lo contrario recae en el interesado.

La ausencia de consenso o, en todo caso, de consulta adquiere especial relevancia cuando se tiene presente que el término 'precio justo' es jurídicamente indeterminado y que, además, lo justo en este Decreto-ley apunta hacia un solo sector de la sociedad: el consumidor (Moncho, 2012) pudiéndose presumir el menoscabo del derecho de unos, para asegurar el de otros.

Para finalizar, es de señalar que, los procedimientos administrativos para la determinación de posibles ilícitos y la imposición de multas y penas, no resultan contrarios a las garantías de los particulares ni a los fundamentos de la LOPA.

En enero del año 2014, el Presidente Nicolás Maduro Moros sancionó el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Precios Justos (LOPJ)¹⁰⁷ en correspondencia con el numeral 2.º del artículo 175 de la Ley que Autoriza al Presidente de la República para Dictar Decretos con Rango, Valor y Fuerza de Ley en las Materias que se Delegan (2013)¹⁰⁸.

Si bien su contenido subroga la LDPABS y LCPIJ, el énfasis recae en la regulación de precios y ganancias, pues el remanente de disposiciones que aseguraban los derechos de consumidores contemplados en aquellas, prácticamente desaparecen en este Decreto-ley.

Llama la atención que, de acuerdo con el artículo 3, numeral 1, el DLOPJ y, en consecuencia, las limitaciones a la libertad económica que impone, no responden al orden económico dispuesto en el Título VI de la CRBV, sino al sistema económico socialista del Plan de la Patria. Igualmente, que no se limita a la fijación de precios justos, como su antecesora, sino también de la ganancia máxima en toda la cadena de

¹⁰⁷ Decreto n° 600, G.O n° 40.340, del 23 de enero de 2014

¹⁰⁸ G.O n° 6.112 Extraordinario, del 19 de noviembre de 2013.

producción, fabricación, importación y distribución de bienes y servicios, declarados o no de primera necesidad.

Toma de la LDPABS la expropiación como sanción, tanto por ilícitos económicos contemplados en el artículo 114 de la CRBV como por cualquiera de los establecidos en su articulado. Adicionalmente, incluye como novedad lo relativo a la asignación y control de divisas en el marco de la política cambiaria nacional y la fijación del canon de arrendamiento justo de locales comerciales.

Desde el punto de vista administrativo, la SUNDECOP es sustituida por la Superintendencia para la Defensa de los Derechos Socioeconómicos (SUNDDE)¹⁰⁹, con un Superintendente de libre nombramiento y remoción por parte del Presidente de la República, y dos intendencias: una de Costos, Ganancias y Precios Justos (Art. 15) y otra de Protección de los Derechos Socioeconómicos (Art. 16).

El Registro Nacional de Precios de Bienes y Servicios esemplazado por el Registro Único de Personas que Desarrollan Actividades Económicas (RUPDAE), el cual: i) es obligatorio para realizar actividades económicas y comerciales en el país (Art. 22)¹¹⁰; ii) se sustenta en criterios previamente establecidos por el organismo en cuestión (Art. 23), y iii) es medio de sanción (Art. 45, núm. 2).

De las nuevas facultades que se otorgan a la SUNDDE (Art. 11), destacan por su incidencia directa en el contenido esencial de la libertad económica: i) el establecimiento de criterios vinculantes para la "...comercialización de presentación de un determinado bien." (núm. 16), y ii) la fijación de las "...condiciones generales de la oferta, promociones y publicidad de bienes y servicios." (núm. 17).

En materia de precios justos este Decreto-ley pierde, respecto a la LCPJ, muchas de las especificaciones que daban cierta garantía de rigurosidad procedimental porque

¹⁰⁹ También sustituye al INDEPABIS.

¹¹⁰ Se suprime lo relativo a la negativa de registro que contemplaba la LCPJ de 2011.

obligaban a la SUNDECOP a notificar, previamente y de manera personal o mediante Gaceta Oficial de la República, según el caso, los lineamientos para determinar los parámetros a considerar en la fijación de los mismos (LCPJ, art. 18) y a diseñar el modelo de análisis estadístico más adecuado para ello, en función de la data disponible (LCPJ, art. 20). Ahora, con este nuevo instrumento legal, la SUNDDE no tiene por obligación publicar los referidos lineamientos y, si bien se considera la utilidad, ya no es la esperada sino la percibida durante el período que corresponda (Art. 28, núm. 1).

Se suma a lo anterior, en tanto que novedad, la certificación de precio justo. Un requerimiento obligatorio para acceder a las divisas y para cualquier tramitación a realizar ante la Administración Pública. Con la misma, se demuestra ante la SUNDDE que se cumplen todos los criterios de precios justos, independientemente de que exista o no fijación expresa (Art. 33).

Lo referente a las ganancias máximas se encuentra regulado en el artículo 32. Sobre esto se debe destacar: i) la ganancia máxima posible para todos los sectores es 30%, ii) la SUNDDE puede establecer ganancias inferiores según sector, rubro, espacio geográfico o canal de comercialización, entre otros, y iii) "...A fin de favorecer las industrias nacientes, o fortalecer alguna industria existente, el Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros, podrá revisar y modificar el margen máximo de ganancia regulado en esta Ley...". En este sentido, se abre la posibilidad de que lo dispuesto en este artículo no aplique a todos por igual, contraviniendo el principio de igualdad de cargas.

Sobre la regulación de las ganancias máximas, Chacón señala: "...en recorrido histórico de la legislación en materia de consumo en Venezuela desde el año 1939 hasta la presente fecha..., no conseguimos antecedente legislativo donde se estableciera por autoridad alguna, un monto máximo del porcentaje para el margen de ganancia, como lo hace el artículo 32 de este Decreto-Ley..." (2017: 153).

Además de elevar la materia a un rango orgánico, este Decreto-ley se caracteriza por incrementar la desprotección de los sujetos sometidos a sus disposiciones, frente al poder del Estado. La razón: solamente si el infractor está en desacuerdo con la sanción impuesta, se iniciará el procedimiento administrativo correspondiente a solicitud de parte (Art. 69), sin la posibilidad de interponer recursos en contra del acto administrativo definitivo, puesto que nada se dispone sobre esto, aun cuando ello sí se contempló en sus predecesoras.

Se entiende de lo anterior que el funcionario podrá, una vez hecha la inspección o fiscalización, imponer la sanción sin necesidad de que el responsable de la actividad esté presente y sin cumplir previamente el procedimiento administrativo dispuesto en la LOPA la cual establece: i) “De cada asunto se formará expediente y se mantendrá la unidad de éste y de la decisión definitiva...” (Art. 31); ii) “La administración... cumplirá todas las actuaciones necesarias para el mejor conocimiento del asunto que deba decidir, siendo su responsabilidad impulsar el procedimiento en todos sus trámites. (Art. 53), y iii) “Ningún órgano de la administración podrá realizar actos materiales que menoscaben o perturben el ejercicio de los derechos de los particulares, sin que previamente haya sido dictada la decisión que sirva de fundamento a tales actos” (Art. 78).

Más grave que la contravención a lo dispuesto en la LOPA, es el incumplimiento del artículo 49 de la CRBV y, en particular, a sus numerales 1, 2 y 3¹¹¹.

A este escenario se suma que, de acuerdo con el artículo 10 *eiusdem*, los funcionarios encargados de las inspecciones y fiscalizaciones no son de carrera, sino de libre nombramiento y remoción. En consecuencia, a la ya grave desprotección frente al debido proceso se adiciona la posibilidad de una actuación más ajustada a criterios

¹¹¹ Derecho a la defensa y la asistencia jurídica, derecho a la presunción de inocencia y derecho a ser oído en cualquier clase de proceso.

políticos que a técnicos; más aún porque no se establece responsabilidad alguna para una acción arbitraria.

Lo anterior es altamente relevante si se toma en cuenta que, en materia de medidas preventivas, aun cuando este Decreto-ley subroga la LDPABS, su contenido ya no contempla los supuestos que aquella disponía para la procedencia de las mismas. En consecuencia, se pierde también certeza jurídica en el ámbito de las acciones que puede acometer la Administración Pública para obstruir, temporal o permanentemente, el ejercicio de los derechos de propiedad privada, dominio y libertad económica, por cuanto su implementación queda al arbitrio de un funcionario que es de libre nombramiento y remoción, facultado además, para implementar en el mismo acto de inspección o fiscalización, y en presencia o no del responsable de la actividad, una medida cautelar que a la postre, puede ser definitiva.

Por otro lado, su artículo 45, referido a los tipos de sanciones contempla: la "Confiscación de bienes, de conformidad con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela." (Numeral 6). No obstante, ello es precisamente contrario al artículo 116 de la Carta Fundamental porque: i) el contenido de este Decreto-ley, no se vincula con los delitos que hacen procedente la confiscación, y ii) dada que todas las sanciones previstas son a cargo de la SUNDDE (Art. 11, núm. 8), la confiscación es inaplicable porque, como claramente lo dispone la CRBV, la misma se decreta y ello recae en la figura del Presidente de la República, toda vez se haya dictado sentencia firme. Por tanto, el legislador equipara sanciones por delitos administrativos con sanciones por delitos penales que causan daño a la Nación.

Vale también destacar de las sanciones, el artículo 46 relativo a las circunstancias atenuantes y agravantes, ya que por primera vez se consideran la condición económica del infractor y su contribución para la detección de otros ilícitos, como razones para disminuir o aumentar las multas. Al respecto se señala: i) "Se considerarán circunstancias

atenuantes de la multa a imponer... 3. El suministro de información relevante sobre la materialización de otros ilícitos vinculados o no al sujeto de aplicación [y] 4. Los bajos niveles de ingreso del infractor.”, mientras que ii) “Se considerarán circunstancias agravantes de la multa a imponer... 5. Los altos niveles de ingreso del infractor.”.

Frente a todo esto resalta como virtud que, según el artículo 66, “Los socios, así como los miembros de los órganos de dirección, administración, gestión y vigilancia de las personas jurídicas, serán personalmente responsables cuando se demuestre que los delitos establecidos en este capítulo fueron cometidos con su conocimiento o aprobación.”. En este sentido, se contempla la responsabilidad personal administrativa previamente negada en los instrumentos normativos referidos supra.

Para cerrar, debe señalarse que con este Decreto-ley se continúa profundizando la ausencia de responsabilidad de la Administración Pública frente a los daños y perjuicios causados a los particulares, a razón de actuaciones improcedentes. Esto por cuanto: i) si el procedimiento administrativo iniciado a solicitud de parte deriva en un Acta de Conformidad (Art. 72), la sanción previamente impuesta no era procedente y frente a este supuesto no se dispone nada que implique devolución de multa o resarcimiento, y ii) se elimina aquella disposición de la LPCJ que contemplaba la devolución de los bienes o la indemnización, según procediera, cuando el comiso efectuado hubiese sido declarado ‘Sin Lugar’ mediante acto definitivamente firme. Y es importante tener esto presente, por cuanto las actuaciones en materia de inspección o fiscalización, conducen a la aplicación de medidas cautelares o definitivas que afectan el contenido esencial de los derechos que aquí se tratan en un escenario de inseguridad jurídica en el que, además, la determinación de la comisión del ilícito no obedece a los procedimientos ni respeta las garantías establecidas por ley.

En contra de este Decreto-Ley, la Asociación Nacional de Usuarios y Consumidores (ANAUCO), en fecha 24 de abril de 2014, interpuso recurso de nulidad por

inconstitucionalidad ante la SC/TSJ¹¹². La razón fundamental: viola el principio de progresividad de los derechos de los consumidores establecidos en el artículo 117 de la CRBV, al derogar el régimen de protección dispuesto en la LDPABS y sustituirlo por un sistema incompleto y punitivo. El resultado: declaración de 'Pérdida de Interés Procesal y Abandono del Trámite'.

De la misma manera procedió la Federación de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción de Venezuela (FEDECAMARAS), que introdujo el 23 de enero de 2014 ante la SC/TSJ, un recurso de nulidad por inconstitucionalidad¹¹³ con medida cautelar bajo los siguientes argumentos: i) fue dictado en ausencia de consulta pública; ii) viola los derechos de propiedad privada y libertad económica, por imponer un modelo que elimina totalmente la libertad de precios, los vacía totalmente de contenido y anula la posibilidad de libre ejercicio; iii) se enmarca en una estrategia política del Ejecutivo Nacional de construir una sociedad y un modelo económico socialista; iv) viola el debido proceso al incluir procedimientos en los cuales la Administración Pública puede aplicar medidas cautelares que terminan siendo definitivas e irreversibles, por carecer de definición temporal y de criterios de proporcionalidad, al margen del procedimiento administrativo previo. La decisión: debido a de 'Pérdida de Interés Procesal y Abandono del Trámite', la sala declaró 'Inoficiosos emitir pronunciamiento en torno a medida cautelar solicitada'.

A menos de once meses de sancionado este Decreto-ley, el Presidente Maduro decretó una reforma parcial de su contenido. La misma, denominada Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma Parcial del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Precios Justos, fue publicada en Gaceta Oficial el 11 de noviembre de

¹¹² Expediente n° 14-0431. En línea: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/junio/178619-720-17615-2015-14-0431.html>

¹¹³ Expediente n° 14-0338. En línea: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/diciembre/184104-1662-171215-2015-14-0338.html>

2014¹¹⁴. Su motivación: contrarrestar, en el marco de la llamada 'guerra económica' "...los abusos flagrantes e impunes del poder monopólico de muchos sectores de la economía que han estado en el centro de un sistema perverso de acumulación del capital, y en el que sobresalen los elevados márgenes de ganancia." (Exposición de Motivos).

Entre los aspectos que se incorporaron figuran los derechos individuales vinculados con el consumo de bienes y servicios declarados o no de primera necesidad (Art. 10); el Sistema de Adecuación Continua de Precios (Art. 27); el ámbito de aplicación del referido sistema el cual pasa a abarcar "...la totalidad de la cadena de producción, distribución, importación, transporte y comercialización de bienes y servicios por parte de todos los sujetos de aplicación." (Art. 28); y la Intendencia Nacional para la Protección del Salario del Obrero y la Obrera (Art. 19), adscrita a la SUNDDE, con la competencia de, entre otros, de "Coordinar las acciones necesarias para que la Intendencia de Costos, Ganancias y Precios Justos incorpore la visión y exigencias del sector obrero en sus análisis y determinaciones." (Idem.: núm. 4).

Frete a esto último surgen muchas interrogantes. Las más relevantes parecen ser ¿Por qué no considerar también a los empleados administrativos del sector industrial o comercial? ¿Por qué si este órgano puede incorporar la visión y las exigencias del sector obrero en sus análisis y determinaciones, la Intendencia de Costos, Ganancias y Precios Justos no puede hacer lo mismo con las organizaciones o representantes de los productores y prestadores de servicios, a fin de fijar precios y ganancias máximas?

Aparte de lo anterior destacan por su relevancia para el tema que aquí se estudia, las siguientes modificaciones: i) las fuentes de información para la fijación de precios y ganancias máximas (Art. 33), porque ahora incluyen criterios que tendrán en cuenta el marco social y económico de la República (núm. 6) y ii) las sanciones administrativas (Art.

¹¹⁴ Decreto n° 1.467, G.O n° 6.156 Extraordinario

50) de entre las cuales se elimina la confiscación. Por lo demás, se aumentan todas las multas y las penas por los ilícitos contemplados, llegando en algunos casos a implicar la pena de prisión a su límite máximo, si el delito fue cometido con bienes o productos provenientes del sistema de abastecimiento del Estado u obtenidos con divisas asignadas por el mismo (artículo 56, 59 y 64).

Cierra este ámbito de regulación el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Precios Justos de 2015¹¹⁵. Una nueva 'versión' del Decreto-ley reformado tan sólo un año atrás por el mismo Presidente Maduro.

En esta ocasión la habilitación, vale decir extremadamente amplia, se otorgó con motivo de proteger al país frente a acciones 'imperialistas, injerencistas y lesivas' de los Estados Unidos de Norteamérica, que ponían en riesgo la soberanía, la protección del pueblo y la paz nacional. Así pues, de acuerdo con el artículo 1¹¹⁶, numeral 2, se facultó al Presidente para legislar en materia de "Protección del Pueblo y de todo el Estado frente a actuaciones de otros países o entes económicos o financieros transnacionales, o de factores internos, dirigidas a distorsionar o perturbar la producción, el comercio, el sistema socioeconómico o financiero, así como los derechos o garantías asociados."

De manera general se puede señalar que la nueva LOPJ incorporó dos sistemas de control de precios, a saber: i) el fijado directamente por la SUNDDE para los bienes y servicios regulados, a través del 'precio justo', y ii) el establecido por el productor o proveedor, siguiendo la metodología y los parámetros dispuestos por aquel para bienes y servicios no regulados, mediante el 'precio máximo de venta' (Chacón, ob. cit.).

Es de mencionar por su relevancia las siguientes diferencias respecto a la LOPJ de 2014: i) eliminó lo relativo a la declaratoria de utilidad pública e interés social de todos

¹¹⁵ Decreto n° 2092, G.O n° 40787 del 12 de noviembre de 2015 la ley

¹¹⁶ Ley que Autoriza al Presidente de la República para Dictar Decretos con Rango, Valor y Fuerza de Ley en las Materias que se Delegan para la Garantía Reforzada de los Derechos de Soberanía y Protección del Pueblo Venezolano y el Orden Constitucional de la República. G.O n° 6.178 Extraordinario del 15 de marzo de 2015.

los bienes y servicios requeridos para desarrollar las actividades de producción, fabricación, importación, acopio, transporte, distribución y comercialización de bienes y prestación de servicios, así como la expropiación como sanción por ilícitos económicos y administrativos; ii) suprimió la libre designación y remoción de los funcionarios encargados de las inspecciones y fiscalizaciones contemplada en el antiguo artículo 9; iii) la SUNDDE pasa ahora a establecer los precios de los bienes y servicios que se comercialicen en el mercado nacional, atendiendo los lineamientos del Presidente de la República (Art. 27); iv) la revisión o modificación del margen máximo de ganancia se hace por instrucción del Presidente de la República, ya no por parte de él mismo (Art. 31); v) se sigue mencionando la confiscación en varias sanciones por ilícitos (artículos 49, 52, 57), y vi) se incluye como agravante de la pena, la comisión del delito al amparo de una empresa o corporación, o grupos de empresas o corporaciones (Art. 43, núm. 7).

De entre las competencias de la SUNDDE (Art. 10), se suprime aquella referida al establecimiento de criterios para fijar los cánones de arrendamiento de locales comerciales¹¹⁷, y se sustituye la facultad de dictar criterios vinculantes para comercializar un determinado bien, por la competencia de emitir criterios, igualmente con carácter vinculante, para la comercialización de nuevas variedades o presentaciones de un determinado bien.

Mención especial merecen los artículos 35 y 44. El primero por cuanto establece: “Serán responsables solidariamente los directivos, socios, administradores y cualquiera que se vincule con la actividad comercial que representan, en la comisión de los ilícitos por parte de los sujetos de aplicación de este Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica.” (Subrayado en este particular). El segundo, porque dispone: “Los socios, así como los miembros de los órganos de dirección, administración, gestión, personal operativo y de vigilancia de las personas jurídicas, así como medios de comunicación

¹¹⁷ En desatención de esta supresión, el artículo 58 mantiene como supuesto de usura los cánones de arrendamiento superior a los establecidos por este órgano

social, páginas web y otros medios publicitarios serán personalmente y solidariamente responsables por ante la justicia venezolana de los delitos cometidos por las empresas que representan, sin perjuicio de las demás sanciones a que hubieren lugar de acuerdo con el ordenamiento jurídico venezolano vigente." (Subrayado en este particular). Así, no sólo la responsabilidad se extiende a los directamente involucrados en la producción de bienes o la prestación de servicios, sino que también abarca aquellos que tengan alguna vinculación indirecta con los primeros.

A diferencia del Decreto-ley de 2014, el artículo 69 de este nuevo DLOPJ autoriza al funcionario a aplicar multa en el mismo acto de inspección, sólo en caso de incumplimiento de formalidades, clara y unívocamente establecidas en el artículo 46. A raíz de esto, no es posible sancionar sin previo acto administrativo sancionatorio, ilícitos contemplados en el mismo, y éste no se iniciará a solicitud de parte sino cuando el funcionario detecte la comisión de uno o más delitos (Art. 75).

Con todo, las medidas preventivas en este nuevo Decreto-ley no están respaldadas en supuestos para su aplicación, como en la antigua LDPABS, y si bien se establecen criterios para reconocer el delito de especulación (Art. 49), no se hizo otro tanto para delitos más complejos como el boicot o el acaparamiento; este último claramente reconocible en el pasado, a través criterios dispuestos en la otrora LPCU del 2004.

Contra este Decreto-ley, el ciudadano Gilberto Rúa introdujo ante la SC/TSJ, en fecha 7 de enero de 2016¹¹⁸, un recurso de nulidad por inconstitucionalidad con medida cautelar señalando que el mismo es: i) discriminatorio porque sólo protege el salario de obreras y obreros, tal como consta al final del artículo 13 *eiusdem*; ii) viola el debido proceso legal pues, siendo de carácter orgánico, no fue remitido a la Sala Constitucional para que se pronunciara respecto a la constitucionalidad del mismo; iii) es inquisitoria capitalista, en tanto que ordena el pago de multas injustas por excesivas más

¹¹⁸ Expediente n° 16-0015. En línea: <http://historicotstj.gob.ve/decisiones/scon/agosto/202778-597-11817-2017-16-0015.html>

prisión, para las cuales el propio legislador del texto declaró públicamente “...no sólo nos vamos a limitar a imponer multas en unidades tributarias... sino que van directamente al corazón del capital...”, y iv) impone doble pena por el mismo delito. El resultado: debido a ‘Pérdida de Interés Procesal y Abandono del Trámite’, la sala declaró ‘Inoficiosos emitir pronunciamiento en torno a medida cautelar solicitada’.

De manera general, lo que permite apreciar este apartado es la profundización de la intervención del Estado en la libertad económica. La misma se inició con la fijación de precios de productos y servicios declarados de primera necesidad, luego pasó a abarcar todos los bienes y servicios del mercado nacional para finalmente fijar la ganancia máxima a percibir dentro del mismo. Todo, además, con un rasgo característico: la captura de su base normativa por parte del Presidente de la República pues, amén de la LPCU de 2004, los demás instrumentos jurídicos han derivado de habilitaciones para que legisle.

Diversas son las obligaciones de ‘hacer’ en materia de producción, fabricación, importación, distribución y comercialización de bienes y servicios, las cuales podrían ser catalogadas como ‘soportables’ por los agentes económicos en aras de garantizar los derechos de los consumidores y usuarios. No obstante, existen otras limitaciones, tipo restricción, que salen de esta categoría porque aplican a productos y servicios no esenciales, y afectan el derecho de libertad de asignación de precios y de ganancias en una economía altamente inflacionaria, importadora y bajo un estricto control cambiario lo cual, a la postre, ha terminado repercutiendo negativamente en el acceso a los bienes y servicios que demanda la población venezolana. A esto se han unido, como limitaciones que intervienen en la libertad de actividad en el mercado, el sometimiento de toda la cadena de producción, fabricación, importación, comercialización de bienes y prestación de servicios a condiciones de oferta, promoción y publicidad establecidos unilateralmente por la Administración Pública.

Destaca de esta política de fijación de precios y de ganancias, la ausencia del sector productor y prestador de servicios, pues en ninguno de los decretos-ley descritos previamente existen disposiciones que promuevan la consulta y/o concertación de, al menos, los parámetros para determinar precios justos y ganancias. Ello toma mayor relevancia si se conjuga con el hecho de que la Administración Pública puede disponer, también unilateralmente, que un sector o actividad específica perciba una ganancia inferior al máximo permitido por la ley.

El denominado 'precio justo' es fundamentalmente establecido en consideración del consumidor, quedando en duda, dado lo previamente señalado, que sea igualmente justo para el productor o prestador de servicios; no en vano se observa un incremento sostenido de multas y penas que pone en evidencia una política ineficaz, cuya solución se canaliza vía incremento de la coacción y el castigo.

Para terminar este punto es preciso destacar que, siendo el control de precios y de ganancias una materia directamente vinculada con la limitación a la libertad económica, su ejecución termina afectando la propiedad privada y el dominio contraviniendo además un principio fundamental del Derecho: la igualdad ante la ley, pues la afectación en cuestión, a razón de sanción, se incrementa en la medida en que son mayores los ingresos netos de los infractores y la condición de empresa o corporación, y no únicamente en función de la magnitud del daño o perjuicio causado.

Huelga decir que, antes que perfeccionar los procedimientos y mejorar las garantías jurídicas de los mismos, lo que muestra el paso de un Decreto-ley a otro es el predominio de la imprecisión. Los criterios para aplicar medidas cautelares —que no sólo afectan la libertad económica, sino también el dominio y la propiedad privada— se hacen cada vez más generales hasta desaparecer. La Administración Pública sucesivamente se desvincula de la responsabilidad de resarcir daños o perjuicios causados al productor o proveedor de servicios a causa de acciones improcedentes, y el Poder Judicial

pareciera inclinar la balanza hacia el Estado, desprotegiendo a los productores y proveedores en sus derechos.

Ejemplo de lo anterior es el elevado número de recursos de nulidad por silencio administrativo en recurso jerárquico contra providencias, de entre los cuales, las ya decididas, dieron como resultado declaraciones de 'Improcedente' o 'Sin Lugar'. Sólo entre 2014 y 2015 se presentaron aproximadamente 25 recursos.

5.2.3.3 Sobre las limitaciones a causa del resguardo de la seguridad y soberanía agroalimentaria

Las limitaciones a la propiedad privada, el dominio y la libertad económica a razón del resguardo de la seguridad y soberanía agroalimentaria se renuevan inicialmente, dentro el período de estudio, mediante el Decreto con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario¹¹⁹ (DLTDA) de 2001 que derogó la antigua Ley de Reforma Agraria (LRA) de 1960.

www.bdigital.ula.ve

Atendiendo los artículos 305, 306 y 307 de la CRBV, esta ley se creó con el propósito de propender al desarrollo rural integral y sustentable, eliminar el latifundio y garantizar tanto la seguridad agroalimentaria como la protección ambiental.

Su contenido está dirigido a: establecer un sistema de limitaciones al dominio y a la libertad económica en terrenos rústicos, tanto de propiedad privada como pública; rescatar las tierras propiedad de la República; imponer un impuesto por ociosidad o infrautilización de la tierra apta para el uso agrícola; garantizar el derecho a la tierra de quien la trabaja; adjudicar tierras públicas; estructurar los organismos públicos encargados de implementar la política agraria nacional y disponer todo lo relativo a la Jurisdicción Especial Agraria.

¹¹⁹ G.O n° 37.323, del 13 de noviembre de 2001.

De su amplio articulado es de especial interés para los efectos de este estudio, lo referente a: las limitaciones, el rescate de tierras, las conceptualizaciones de latifundio, de tierra ociosa y de tierra infrautilizada, la expropiación, la adjudicación así como los procedimientos administrativos y sus garantías. Todo, por cuanto en ello se soporta la certeza jurídica que requiere el particular para conocer y comprender a qué está obligado, cuáles son sus derechos y cuáles son las consecuencias de no cumplir sus responsabilidades.

Las limitaciones que impone, tanto al dominio como a la libertad económica, están destinadas a asegurar que las tierras con vocación para la producción agroalimentaria tengan como destino el mejor uso posible de acuerdo con su capacidad de uso. De allí que, por disposición del artículo 2, quede afectado el uso de todas las tierras, públicas o privadas, con tal vocación y que, en función del artículo 36, el Instituto Nacional de Tierras (INTI) esté facultado para tomar todas las medidas que considere pertinentes a fin de convertir las tierras rústicas —incluidas en predios rurales decretadas por el Presidente de la República (Art. 21)—, en unidades económicamente productivas.

A tales efectos, el Decreto-ley dispone un conjunto de obligaciones que los propietarios u ocupantes de las tierras con vocación agraria deben cumplir. Entre ellas: inscribir el predio en el Registro Agrario (Art. 30); solicitar la certificación¹²⁰ de finca productiva (Art. 44) o de finca mejorable (Art. 52) según corresponda, y alcanzar del denominado 'rendimiento idóneo' (Art. 109, Parágrafo Primero) sin el cual procede el llamado 'impuesto sobre tierras ociosas'¹²¹ (Art. 101).

A excepción de la inscripción del predio en el Registro Agrario, la determinación del cumplimiento de las demás obligaciones señaladas supra subyace, prácticamente en forma irrestricta, en la observancia de un conjunto de planes y lineamientos emanados por el Ejecutivo Nacional: Plan Nacional de Producción Agroalimentaria (Art. 2, núm. 1,

¹²⁰ La obligación de esta certificación únicamente recae sobre los propietarios

¹²¹ Este impuesto aplica tanto para propietarios como para ocupantes precarios.

literal a); planes de seguridad alimentaria (Art. 44), planes de desarrollo para tierras adjudicadas (Art. 65); plan de desarrollo sustentable para fundos expropiados (Art. 74), y planes nacionales de ordenación agroalimentaria (Art. 108), los cuales son establecidos unilateralmente y sin consulta alguna, aun cuando el artículo 1 dispone que el desarrollo rural integral y sustentable tendrá lugar dentro de una "...planificación estratégica, democrática y participativa...".

De su contenido, cuatro son las categorías medulares para el estudio del control territorial: latifundio, tierra ociosa, tierra infrautilizada y rendimiento idóneo, y ello porque con base a su definición se afecta determinantemente el dominio y la libertad económica de los propietarios u ocupantes de la tierra rural, y se decide ejecutar medidas tan gravosas como la expropiación o la desocupación.

De acuerdo con el artículo 7 latifundio es "...toda porción de terreno rural, ociosa o inculta, que exceda de cinco mil hectáreas (5.000 ha) en tierras de sexta y séptima clase o sus equivalencias, según lo que al efecto se desarrolle en el Reglamento de este Decreto Ley." (Art. 7).

Las tierras ociosas, por su parte, son aquellas "...que no están en producción agrícola, pecuaria, acuícola ni forestal conforme al mejor uso según el potencial agroalimentario de la clasificación correspondiente a dichas tierras de acuerdo con este Decreto Ley o, a los planes nacionales de ordenación agroalimentaria." (Art. 108). También son catalogadas como tal, aquellas en las cuales no se logre como mínimo, el 80% del rendimiento idóneo calculado según lo dispuesto por el mismo (Art. 107). Finalmente serían consideradas tierras infrautilizadas "...aquellas con vocación agrícola, pecuaria o forestal que no alcancen el rendimiento idóneo calculado según las disposiciones contenidas en el presente Capítulo." (Art. 106).

De lo anterior, lo referido a tierras ociosas e infrautilizadas supone una inversión de lo que tradicional, popular o etimológicamente sugieren ambos términos. Según este

Decreto-ley, la ociosidad de la tierra no resulta de la falta de uso sino de la ausencia de correspondencia con parámetros cualitativos y cuantitativos establecidos por el Ejecutivo Nacional, y la infrautilización no es el producto de una subutilización de la tierra en función de sus cualidades sino la falta de correspondencia con el máximo rendimiento que, para su clase, calcule el INTI. Entonces, si en un predio se logra el rendimiento idóneo pero de un rubro que no corresponde con su clase, el mismo sería susceptible de ser catalogado como ocioso. Desde otro punto de vista, si en un predio no se logra el rendimiento que el Ejecutivo Nacional calculó, el mismo podría ser catalogado como infrautilizado. La consecuencia inmediata de ingresar en una u otra categoría: el pago del impuesto. La medida más gravosa: la expropiación.

El lindero no claro en estas definiciones es el llamado rendimiento idóneo establecido en el Parágrafo Único, del artículo 109 que establece: "El rendimiento idóneo para una tierra rural de una determinada clase se obtendrá multiplicando el promedio de producción anual nacional idóneo del producto o rubro producido por el contribuyente, por el precio promedio anual nacional de dicho producto, por la totalidad de hectáreas de la clase respectiva"¹²². Si el rendimiento es una relación entre lo obtenido y lo utilizado cabe preguntar ¿Cuál es el sentido de considerar el precio promedio anual nacional del rubro producido a puerta de finca frente a la 'producción ideal' en las condiciones dadas?

Al respecto Molina señala: "El problema del rendimiento idóneo es que con el nivel de exigencia que impone y sobre la base de las ambigüedades y los aparentes errores de conceptualización, muchas fincas o unidades de producción en general, pueden ser penalizadas con gravámenes o con medidas más severas como la expropiación o el rescate..." (2013: 553).

¹²² "Se entiende por: 1. Promedio de producción anual nacional idóneo, al promedio nacional anual comercializado de producción por hectárea, del producto o rubro producido por el contribuyente de entre los productos o rubros señalados por la autoridad competente dentro del mejor uso agropecuario correspondiente a la clase de tierra respectiva; 2. Precio promedio anual nacional, al precio promedio anual nacional pagado comercialmente por tonelada a puerta de granja del producto o rubro a que se refiere el numeral anterior." (art- 109)

A la falta de claridad conceptual del referido indicador se une otro hecho, a juicio propio, equivalente en importancia: no existe disposición alguna en este Decreto-ley que ordene la publicación de los rendimientos idóneos calculados para una tierra rural de una clase dada, según rubro, por lo que el productor no conocerá, ni siquiera de manera referencial, la exigencia a la cual está sometida su producción.

En materia de medidas que dan por finalizado el derecho de propiedad, para el caso de tierras privadas, o de dominio, para el caso de tierras públicas, este Decreto-ley se restringe a dos: la expropiación y el rescate.

La expropiación agraria tiene como causales, además del latifundio y la ociosidad de la tierra, la necesidad de establecer un "...proyecto especial de producción o uno ecológico, o cuando exista un grupo poblacional apto para el trabajo agrario que no posea tierras o las tenga en cantidades insuficientes." (Art. 61).

Sobre tales razones es de señalar: i) la CREV no dispone que la medida para superar el latifundio y la ociosidad de la tierra rural sea la expropiación, sino un impuesto que conduzca finalmente a su transformación en unidades productivas; ii) los proyectos ecológicos son materia de Derecho Agrario si se vinculan con la producción vegetal o animal con fines económicos, de lo contrario, corresponden al Derecho Ambiental y las causas de expropiación serían a razón de lo establecido en la Ley Orgánica del Ambiente; iii) de acuerdo con la antigua LRA, la expropiación procedía en situaciones en las cuales el Estado no dispusiera de suficientes tierras públicas económicamente explotables para adjudicar, no en caso en los cuales la población apta para el trabajo agrario no las poseyera o las tuviera en cantidad insuficiente, y iv) si la razón es un proyecto especial ¿Por qué no reunir a los propietarios y convocarlos a participar, antes de optar por una medida tan gravosa y, además, costosa para el Estado como lo es la expropiación?

La pregunta anterior también es pertinente frente al artículo 72, pues si bien permite entender que la expropiación es a causa del latifundio, también conduce a interpretar que la misma procederá igualmente para “...la ordenación sustentable de las tierras de vocación agrícola...”, razón no plausible porque tal labor puede llevarse a cabo exitosamente sin la necesidad de recurrir a esta medida. Lo contrario sería comulgar con la idea de que todo proceso de ordenación del territorio debe implicar expropiación, para que se logren los cometidos planteados.

Según lo dispuesto en este Decreto-ley y a diferencia de lo que establece la LEXP, la expropiación no procede mediante declaratoria de utilidad pública e interés social por parte de la Asamblea Nacional, sino a partir de una Resolución del Directorio del INTI (Art. 73) y, a diferencia de lo dispuesto en aquella, tal acto ejecutivo no contempla la enumeración y descripción de los bienes, inmuebles y muebles, a expropiar sino simplemente la ‘identificación del área’. Corresponderá al propietario, en acto de comparecencia, presentar el inventario de los bienes existentes en su fundo (Art. 78, núm. 4).

Del procedimiento administrativo a seguir en esta materia sólo es de señalar, que al propietario no se le otorga tiempo suficiente para recopilar todos los recaudos dispuestos en el artículo 78, pues son diez días hábiles después del edicto para consignar, aparte del inventario señalado: título suficiente de propiedad, certificación de gravamen de los últimos diez años y plano de mensura del fundo a escala adecuada. Finalmente, vale mencionar que no se hace referencia a pago de justiprecio sino de ‘homologación correspondiente’ (Art. 79).

El rescate, por su parte, aplica a tierras propiedad del INTI ocupadas ilegal o ilícitamente (Art. 86) y bajo condiciones de ociosidad o infrautilización. De acuerdo con el artículo 88, el mismo “...no se aplicará a las tierras que se encuentren en condiciones de óptima producción con fines agrarios, en total adecuación a los planes y lineamientos

establecidos por el Ejecutivo Nacional, y que no exceda de dos (2) unidades del patrón de parcelamiento establecido en la zona por el Instituto Nacional de Tierras...” (Subrayado en este particular). En consecuencia, pocas tierras serían ‘no’ rescatables y ello porque no exceden el criterio cuantitativo establecido unilateralmente por el INTI.

El procedimiento administrativo dispuesto para su ejecución evidencia debilidades en materia de garantía de los derechos de las personas. En primer lugar, de acuerdo con el artículo 89, una vez iniciado el procedimiento, el Directorio del INTI podrá acordar la intervención preventiva de las tierras que a su juicio están ociosas o incultas, para hacer cesar tal condición. En segundo lugar, según el artículo 90, los ocupantes ilegales no podrán reclamar pago por las bienhechurías en las tierras objeto de rescate. En tercer lugar, no se dispone la notificación del procedimiento, ni personal ni en prensa de mayor divulgación, sino una única en Gaceta Oficial Agraria. En cuarto y último lugar, no se otorga tiempo suficiente para asegurar el derecho a la defensa consagrado en el artículo 49 de la CRBV, pues únicamente se conceden a los interesados ocho días hábiles, después de la publicación en cuestión, para que recopilen los títulos suficientes que demuestren sus derechos.

Respecto al artículo 89, la SC/TSJ, en recurso de nulidad por inconstitucionalidad de este Decreto-Ley introducido por la Federación Nacional de Ganaderos (FEDENAGA), el 6 de febrero de 2002¹²³, dictaminó: “...se observa que si bien el título al cual pertenece la norma en referencia trata del rescate de las tierras propiedad del Instituto Nacional de Tierras, el artículo 89 trata de la intervención de esas tierras, rubricadas como ociosas o incultas, de manera preventiva, para hacer cesar esa situación, esto es, el carácter ocioso o inculto. Como puede desprenderse, la finalidad de la intervención previa no guarda correspondencia con la instauración del procedimiento ablatorio, esto es, la necesidad de recuperación de las tierras propiedad del Instituto Nacional de Tierras ocupadas ilegal o ilícitamente, inexistiendo la debida adecuación a los hechos de

¹²³Expediente n° 02-0311

esa potestad otorgada a la Administración, ya que, en todo caso, esa será una medida que corresponde con la necesidad de solventar el carácter ocioso o inculto de la tierra y no con la ocupación ilegal o ilícita de la misma, por lo cual, ante esa situación, y no existiendo tampoco una proporcionalidad entre la intervención instituida por el artículo y el carácter ocioso o inculto de la tierra, pues una vez finalizado el procedimiento administrativo correspondiente, la Administración, por el principio de ejecutividad y ejecutoriedad de los actos administrativos, podrá entrar en posesión directa del bien, lo cual no justifica una intervención momentánea, esta Sala declara la inconstitucionalidad de la norma en referencia porque transgrede el derecho constitucional a la propiedad, dado que no es posible una interpretación que la adecue al ordenamiento constitucional. Así se decide." (Subrayado en este particular).

Otro tanto dictaminó la Sala respecto al artículo 90: "El artículo 90, en definitiva, no se corresponde con la idea sustancial de la Constitución y de la ley misma, pues pretende desconocer la existencia de la propiedad y la utilidad social que dentro del ámbito agrario cumple, con lo cual, de admitirse la tesis que propugna el indicado artículo, se estaría atentando no sólo contra el derecho a la propiedad estatuido en el artículo 115 de la Constitución, sino contra todo aquello que ha inspirado durante décadas el Estado Social y de Derecho recogido tanto en el texto constitucional vigente como en la Constitución de 1961. No reconocer la propiedad de los bienes que existan sobre las tierras del indicado Instituto Nacional de Tierras, atenta contra el derecho a la propiedad, y hace que el Instituto incurra en un enriquecimiento sin causa, pues se subvierte la idea de accesión inmobiliaria en sentido vertical, que acarrea la inconstitucionalidad de la norma... De tal manera que, siendo que con la norma en referencia se desconoce de manera absoluta el derecho a la propiedad sobre las bienhechurías realizadas por los ocupantes de las tierras del Instituto Nacional de Tierras, esta Sala declara la nulidad del artículo 90 del Decreto con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. Así se decide." (Subrayado en este particular).

Sobre la notificación única, vale rescatar de las consideraciones a decidir expuestas en la referida demanda, lo siguiente: “El respeto al derecho a la defensa y al debido proceso ha sido el esquema fundamental de todo Estado de Derecho, ya que él supone la garantía plena del ejercicio de los derechos instrumentales para poder hacer valer los de corte sustantivo. Tal noción adquiere más relevancia cuando se trata de actos que emanen de los órganos que ejercen el Poder Público, pues, por principio, el particular, con respecto al Estado y, en especial, frente a la Administración, se encuentra en una situación de inferioridad que hace imperioso el ejercicio de tales derechos como única manera de control del ejercicio de las potestades públicas.. De esta manera acoge esta Sala, en los términos expuestos, el argumento esgrimido por la parte recurrente en este sentido, y, a su vez, hace suyo también el razonamiento que expusieron las sustitutas de la Procuradora General de la República cuando indicaron que *“[s]i bien es cierto que la norma bajo análisis prevé la notificación del acto que declare las tierras como ociosas o incultas al propietario y a los interesados, mediante publicación en la Gaceta Oficial Agraria, ello en manera alguna significa, que tratándose de un acto administrativo de esta naturaleza no sea procedente agotar la notificación personal a quien afecta, a fin de salvaguardar la eficacia del mismo”*, aunque el resto de la argumentación por ellas realizadas en este sentido no sea congruente con el extracto citado. Así se decide.” (Cursivas en el original, subrayado en este particular).

Otros procedimientos administrativos que adolecen de debilidades son los que tienen lugar a partir de la denuncia de una tierra ociosa o inculta contemplada en el artículo 37, ya que realizada la misma o hecha una inspección (Art. 38), el INTI podrá acordar: i) la intervención preventiva (Art. 39); ii) dictar un auto de emplazamiento (Art. 40); iii) ordenar su publicación en Gaceta Oficial Agraria, la cual es única (*Ídem.*); iv) otorgar ocho días hábiles después de la notificación, para que el emplazado acuda a su defensa (*Ídem.*), o en todo caso v) dictar auto que niegue la apertura de la averiguación o niegue la necesidad de emplazar a los interesados (*Ídem.*).

Del mismo se debe puntualizar: i) si no se conocen los propietarios de la finca a intervenir, es factible la notificación a puerta de la misma junto con la publicación en la referida gaceta y en diario de mayor circulación, pero ello no se dispuso; ii) si según el artículo 41, el emplazado debe compilar para su defensa los recaudos establecidos en el artículo 45¹²⁴, éste no goza de suficiente tiempo para obtenerlos, y iii) si el procedimiento se inicia por denuncia y, adicionalmente, el Directorio del INTI decide dictar auto que niegue la apertura de averiguación o la necesidad de emplazamiento, el propietario no tiene posibilidad de enterarse del procedimiento que cursa en su contra y que puede derivar en expropiación. Planteados así los hechos ¿No representa lo anterior una negación del derecho a la defensa?

Si bien es necesario tener en cuenta que la propiedad agraria no reviste únicamente un bien de goce y consumo, sino también uno de producción llamado a cumplir una función social (Núñez, 2009) que, además, el Estado está obligado a garantizar para evitar la interrupción, ruina o deterioro de la producción de alimentos, ello no niega la obligación del mismo de asegurar que en todas sus actuaciones se garanticen los derechos de los propietarios. No en vano, en las consideraciones para decidir expuestas en el recurso de nulidad antes referido, se sostiene: “...los procedimientos administrativos ablatorios, aquellos que tienen por objeto disminuir la esfera jurídica de los administrados mediante la restricción de un derecho, deben estar dotados de mayores garantías para aquellos, de forma tal que la potestad administrativa sea ejercida de manera congruente y adecuada a los fines propuestos por el ordenamiento, garantizándose así el apego a la ley de la actuación administrativa...” (Subrayado en este particular).

¹²⁴ 1. Estudio técnico que determine la productividad de las tierras de que se trate; 2. Estudio técnico que determine el ajuste de las tierras a los planes y lineamientos establecidos por Ejecutivo Nacional, a través del Instituto Nacional de Tierras; 3. Propuestas de adaptación a los planes y lineamientos establecidos por el Ejecutivo Nacional, cuando las tierras no se encuentren ajustadas a esos planes; 4. Información sobre la situación socioeconómica del propietario; 5. Copia certificada de los documentos o títulos suficientes que acrediten la propiedad; 6. Constancia de inscripción en el Registro Agrario; 7. Cualquier otra documentación que estime pertinente a los fines de ilustrar el criterio del Instituto.

Otro tema importante a referir de este Decreto-ley es el de las adjudicaciones, ya que su interpretación conduce a reconocer, aunque no lo señala, dos tipos: temporal y permanente. Por un lado, los artículos 64 y 66 se refieren a la adjudicación (sin calificativo), mientras que, por otro, los artículos 12, 67 y 69 mencionan la adjudicación permanentemente de las tierras propiedad del INTI y las facultades que reviste: goce y disfrute legítimo de la tierra y su herencia¹²⁵. En todo caso, la adjudicación está sometida a un proyecto de producción (Art. 65) y pasaría a ser permanente, si se demuestra eficiencia productiva en un plazo de tres años consecutivos; de lo contrario es posible su reversión (Art. 70).

A este instrumento agrario se sumó en 2003 y mediante Decreto Presidencial n° 2.292¹²⁶ sobre 'Promoción a la Agricultura Sustentable y Garantía de la Seguridad Agroalimentaria', la Carta Agraria en tanto que instrumento jurídico transitorio que permite, a productores o personas en capacidad de producir, ocupar tierras públicas y proceder de forma inmediata o sucesiva y aprovechar los beneficios que se llevan a cabo los trámites administrativos de adjudicación¹²⁷.

Para finalizar, debe señalarse que según el artículo 99, "Las tierras propiedad de la República, los Estados, los Municipios y demás entidades, órganos y entes de la Administración Pública descentralizados funcionalmente, conservan y serán siempre del dominio público e igualmente, conservan y mantendrán siempre su carácter de imprescriptibles." (Subrayado en este particular). Y esto, porque su contenido representa una contradicción con el régimen de tierras públicas prevaleciente en el pasado ya que, como recuerda Brewer-Carías (2005), tanto las leyes referidas a tierras baldías y ejidos como las de hacienda pública nacional, admitieron antes de este Decreto-ley la

¹²⁵ Excluye expresamente el derecho de enajenación.

¹²⁶ G.O n° 37.624 del 4 de febrero de 2003

¹²⁷ En torno a este instrumento agrario se han suscitado diversos problemas. Uno de ellos fue la Resolución n° 177 del INTI (G.O n° 37.629 del 11 de abril de 2003) en la que autorizó la ocupación de las tierras públicas con vocación agrícola especificadas, pero también otorgó cartas agrarias a grupos de campesinos que incluyeron unidades de comprobada tradición titulativa privada (Ver caso Hato El Lechozote II, SC/TSJ Expediente n° 2003-0971).

posibilidad de adquirir por usucapión o por prescripción, tierras de dominio público de la Nación, de los estados o de los municipios, creando verdaderas cadenas que legitiman los derechos adquiridos por diversos títulos, ahora vulnerados mediante este artículo (Almeida, 2016).

Vale acotar que, al término del período de vigencia de este Decreto-ley, no se había publicado la Gaceta Oficial Agraria ni formulado los planes nacionales que servirían como patrón para evaluar la productividad de las tierras y, su Reglamento, fundamental para la clasificación de las tierras con vocación de uso agrícola, se sancionó cuatro años después de su entrada en vigencia y a tan sólo tres meses de su reforma parcial, la cual se hizo el 18 de mayo de 2005.

Llevada a rango de Ley, la nueva LTDA¹²⁸ introdujo cambios importantes a los efectos de este estudio, a saber: i) suprime las poligonales rurales decretadas por el Presidente de la República¹²⁹; ii) modifica la definición de latifundio; iii) suprimió lo relativo a los fundos inexpropiables¹³⁰; iv) introduce la declaración de permanencia mediante acto administrativo, y v) elimina la medida de 'intervención preventiva'. Con todo, lamentablemente no superó las debilidades del Decreto-ley y, en consecuencia, no incrementó la seguridad jurídica del particular frente al poder de la Administración Pública de tomar medidas que afectan no sólo el dominio sino la propiedad misma.

Sobre el latifundio, el nuevo artículo 7 lo define como: "...toda aquella tenencia de tierras ociosas o incultas, en extensiones mayores al promedio de ocupación de la región en la cual se encuentran ubicadas, en el marco de un régimen contrario a la solidaridad

¹²⁸GO n° 5771 Extraordinario, del 18 de mayo de 2005.

¹²⁹La supresión de estas poligonales que, de acuerdo con el artículo 21 de LTDA de 2001 permitían determinar las tierras afectadas al uso agrario, obedece a que ahora la misma procede con base a la vocación de uso agrícola (art. 34). En este sentido, ya no se requiere afectar las tierras rurales mediante esquemas de ordenamiento agrario; su simple vocación de uso las afecta por sí mismas.

¹³⁰Según el artículo 74 de la LTDA de 2001: "Se consideran inexpropiables a los fines del presente Decreto Ley los fundos que no excedan de cien hectáreas (100 ha) en tierras de primera clase o sus equivalencias en tierras de otras calidades, y de cinco mil hectáreas (5000 ha) en tierras de sexta y séptima clase o sus equivalencias, según lo que al efecto se desarrolle en el Reglamento.". Al ser eliminado este artículo cualquier fundo es susceptible de esta medida.

social. Se determinará la existencia de un latifundio, cuando señalada su vocación de uso, así como su extensión territorial, se evidencie un rendimiento idóneo menor a 80%..." (Subrayado en este particular).

406

De acuerdo con esta definición, el latifundio ya no se identifica sobre la base de una extensión preestablecida, sino por medio de una expresión indeterminada como lo es 'promedio de ocupación'. Ello denota un error de conceptualización, porque el promedio en cuestión es una medida que refiere densidad de población, no extensión promedio de las tenencias existentes en la región.

Además de la extensión, según este artículo, el latifundio se determina por: el rendimiento idóneo (Art. 106) y la ociosidad de la tierra (artículos 103 y 104), lo cual aumenta la confusión si se considera que ambos mantienen las debilidades conceptuales del DLTDA y no toman en consideración los elementos definitorios de la 'vocación de uso de la tierra' dispuestos en numeral 1 del artículo 2, del recién aprobado reglamento¹³¹, entre los que se incluyen: "...factores físicos (suelo, clima, topografía y erosión), tecnológicos, socioeconómicos, culturales y los requerimientos agroecológicos de los rubros a producir..."

Dada la nueva definición: si una tenencia es superior al 'promedio de ocupación', con un rendimiento idóneo mayor a 80% pero de un rubro distinto al que, según la Ley y el ordenamiento agrario, debería producir ¿La misma será catalogada como latifundio? Si bajo las condiciones establecidas en la Ley, al propietario del fundo le corresponde producir un rubro diferente a aquel que tradicionalmente ha producido y para el cual están dispuestos el equipamiento y la capacitación que le permiten obtener ese rendimiento superior a 80% ¿Será esa propiedad un latifundio?. Pero además ¿Ese propietario deberá pagar un impuesto por cada hectárea 'no productiva' bajo los parámetros establecidos por el Ejecutivo Nacional?

¹³¹ Reglamento Parcial del Decreto con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario para la Determinación de la Vocación de Uso de la Tierra. Decreto n° 3.463, G.O n° 38.126, del 14 de febrero de 2005.

Todos estos detalles dan cabida a interpretaciones subjetivas del latifundio y redundan en ausencia de certeza jurídica y desprotección del particular frente al poder del Estado; máxime si se considera que el mismo es condición *sine qua non* para la expropiación.

Con referencia a ésta última, la reforma se centró en la supresión del antiguo artículo 74 referido a los fundos inexpropiables. Con ello, toda tierra puede ser objeto de esta medida si se considera que su producción agrícola no concuerda con los lineamientos o planes emanados del Ejecutivo Nacional, son infrutilizada u ociosas, o son requeridas para la ordenación sustentable de las tierras de vocación agrícola.

La Garantía de Permanencia, en tanto que acto dictado por el INTI, se incorpora al antiguo artículo 17 del Decreto-ley de 2001 mediante los párrafos primero, segundo y tercero, con el fin de asegurar la ocupación de las tierras que han venido haciendo, entre otros, los pequeños y medianos productores, y grupos de población.

Finalmente, la intervención preventiva contemplada en antiguo artículo 89, se sustituye por 'medidas cautelares para el aseguramiento de la tierra susceptible de rescate' pero persiguiendo el mismo fin: contrarrestar el carácter improductivo u ocioso de la tierra (Art. 85). Con ello, se mantiene el carácter inconstitucional que dictare la SC/TSJ respecto a aquel, con la salvedad de que dispuso la notificación personal del acto.

La misma situación se repitió con el artículo 86 (antiguo art. 90) el cual, aun cuando fue declarado inconstitucional, continúa negando el derecho del ocupante precario de reclamar indemnización por concepto de bienhechurías. De esta manera, la Asamblea Nacional desacató una orden y la entonces SC/TSJ no emitió pronunciamiento alguno.

Por lo demás, esta Ley siguió haciendo referencia a la Gaceta Oficial Agraria como medio para divulgar información y actos de emplazamiento, aun cuando nunca se hubiera publicado. Mantuvo los mismos lapsos de tiempo que no aseguran al emplazado

reunir las pruebas que sustentarán su defensa, y la ausencia al acto, como razón para declarar la tierra como ociosa o inculta, y susceptible de expropiación. De igual manera, continuó sujetando toda evaluación de tierras a planes y lineamientos no creados o no divulgados de manera masiva y pública.

En el año 2010, su contenido fue nuevamente objeto de reforma parcial¹³². En específico: modifica la definición de latifundio (Art. 7); establece la tercerización como sistema contrario a la justicia, la equidad y el interés general (Art. 1); sustituye la categoría 'tierra infrautilizada' por 'uso no conforme' (Art. 102); permite declarar Garantía de Permanencia en tierras tanto públicas como privadas (Art. 17, Parágrafo Primero), y faculta al INTI para que tome las medidas pertinentes a fin de, no solamente transformar las tierras con vocación agrícola en unidades productivas, sino también de hacerlo privilegiando la propiedad social (Art. 34).

A la par de lo anterior, la Ley faculta al Ejecutivo Nacional para asumir directamente las actividades del agro (Art. 145), pese a que ello estaba contenido en el artículo 315 de la propuesta de reforma constitucional rechazada en 2007 y, por primera vez, se hizo mención a la participación ciudadana pero ceñida a los CC y restringida al levantamiento de información para el Registro Agrario (Art. 31).

En esta ocasión, el latifundio se define como: "...toda aquella extensión de tierras que supere el promedio de ocupación de la región o no alcance un rendimiento idóneo del 80%. El rendimiento idóneo responderá a la capacidad de uso de los suelos y a la vocación de uso agroproductivo de acuerdo a planes y políticas del Ejecutivo Nacional, en el marco de un régimen que favorezca el bien común y a la función social." (Art. 7, subrayado en este particular).

Como se aprecia: i) mantiene la expresión indefinida 'promedio de ocupación'; ii) se restringe a dos criterios, y ii) estos pueden aplicar individualmente, siendo que una

¹³² G.O n° 5.991 Extraordinario, del 29 de julio de 2010.

tenencia que no superara el llamado 'promedio de ocupación' podía ser calificada de latifundio por no alcanzar un rendimiento idóneo de 80%.

Si bien el artículo 7 dispone que el rendimiento idóneo responde a la capacidad de uso de los suelos y a la vocación de uso agroproductivo—lo que es redundante porque el primero está incluido en el segundo—, el cálculo del mismo sigue siendo sobre la base de los parámetros establecidos en la Ley de 2005 que no tomaron en cuenta ningún elemento vinculado con la vocación en cuestión. En consecuencia, esta nueva Ley es inconsistente internamente.

La tercerización, considerada como una práctica a contrarrestar, se define como “...toda forma de aprovechamiento de la tierra con vocación agrícola mediante el otorgamiento a un tercero del derecho de usufructo sobre ésta o el mandato de trabajarla, bien sea a través de la constitución de sociedades, arrendamientos, comodatos, cesión de derechos, medianería, aparcería, usufructo o, en general, cualesquiera formas o negocios jurídicos, onerosos o no, con los cuales el que se atribuye la propiedad de la tierra efectúa su aprovechamiento con la intermediación de un tercero, o lo delega en él.” (Art. 7).

Sobre esta definición Molina, quien concuerda con el principio de que la tierra es de quien la trabaja, sostiene: “...la prohibición de la tercerización demuestra un desconocimiento por parte del legislador del sentido sociológico que tiene [esta] práctica [en el país]. Se trata de un procedimiento y una norma consuetudinaria no escrita pero muy importante y arraigada en el campo, especialmente entre los campesinos y los pequeños productores. El trabajo de medianería, una de las formas de tercerización más utilizadas en nuestro país, se da como una relación muy presente e importante, histórica y socialmente... Se establece entre padres e hijos, tíos, nietos, pariente y amigos cercanos... Ocurre también entre personas mayores que ya no pueden trabajar y jóvenes que comienzan a desenvolverse productivamente..., por lo que en uno

u otro caso puede considerarse una forma implícita de seguridad social." (2013: 549-550).

En desconocimiento de lo anterior, el artículo 147 *ejusdem* prohíbe el aprovechamiento indirecto de las tierras adjudicadas por el INTI y su inobservancia acarrea, en consecuencia, la pérdida de la propiedad agraria, o del derecho o beneficio que se otorgara sin ningún tipo de excepción.

Otra modificación importante fue la realizada al artículo 82 referido al rescate de tierras propiedad del INTI. En el mismo, no sólo se faculta al órgano para llevar los trámites administrativos correspondientes al rescate, sino también para "...efectuar el análisis documental de los títulos suficientes que fueran requeridos a aquel que se atribuye el derecho de propiedad..." (Subrayado en este particular). Así, si el supuesto propietario "...no lograre demostrar una perfecta secuencia y encadenamiento de las titularidades del dominio y demás derechos alegados, desde el desprendimiento válidamente otorgado por la Nación Venezolana, hasta el título debidamente protocolizado de adquisición por parte de quien alega propiedad..." (*Ídem.*), el mismo está autorizado para llevar a cabo el procedimiento de rescate.

Con lo anterior se invierte la carga probatoria y se desconoce el juez natural al cual corresponde corroborar la titularidad. Como recordará Maltese: "En Venezuela, los asientos registrales son válidos y eficaces una vez efectuados y sólo pueden ser privados de tal condición por vía judicial." (2013:50). En consecuencia y "...por razones de seguridad jurídica, los datos registrales prevalecen sobre la realidad extra registral en tanto no se demuestre su inexactitud en juicio contradictorio más aún si se trata de un tercero que ha adquirido por negocio jurídico fundamentándose de buena fe en el contenido del Registro..." (Calvo, 1977. En Maltese, *Ibidem*: 22).

Haciendo entonces caso omiso de la Eficacia de la Publicidad Registral, el INTI fue autorizado para analizar cadenas titulativas y desvirtuar la validez de los documentos a

favor de la República aludiendo, además, una desafortunada interpretación del artículo 11 de la Ley de Tierras Baldías y Ejidos de 1936, que le ha valido para exigir al propietario el último documento protocolizado antes de la entrada en vigor de la Ley del 10 de abril de 1848, lo cual, a juicio de Herrera¹³³, "...no es más que un falso supuesto de derecho sancionable por los Tribunales contencioso-agrarios a través de recurso de nulidad..." (2011b: 214).

De acuerdo con datos aportados en el informe anual de PROVEA (2006), el otrora Ministerio de Agricultura y Tierras hizo durante el año 2005 el 'saneamiento documental jurídico e histórico' de 2.525.610 ha; identificó aproximadamente 6.095.455 ha con características de latifundio y de éstos, rescató 29 fundos con una superficie total de 647.926 ha ¿Qué representa esto? El desconocimiento, en instancia administrativa, de la titularidad de más de medio millón de hectáreas, sin la correspondiente indemnización por bienhechurías.

Finalmente es de destacar de esta reforma, la modificación del artículo 35 que introdujo en la Ley la categoría 'uso no conforme'¹³⁴ para sustituir la de 'tierras infrautilizadas' contenida en el antiguo artículo 102.

Se identifica con base en las siguiente condiciones: "1. Las tierras cuya utilización resulte contraria al Plan Nacional de Producción Agroalimentaria; 2. Las tierras en las que se realicen actividades agrícolas distintas a las que corresponda según la clasificación de los suelos establecida para cada rubro; 3. Las tierras aprovechadas a través de la tercerización, y 4. Aquellas tierras que se encuentren dentro del área de influencia de proyectos agroproductivos o agroecológicos de carácter estratégico desarrollados por el Ejecutivo Nacional, cuando el aprovechamiento de dichas tierras no corresponda con los planes u objetivos del respectivo proyecto." (Art. 35).

¹³³ Con este autor concuerdan Almeida, 2016, Maltese, 2013 y Brewer-Carías, 2005, entre otros.

¹³⁴ De acuerdo con el nuevo artículo 97, el antiguo impuesto por tierras ociosas o infrautilizadas se sustituye por el impuesto al uso no conforme

Evidentemente, el término 'uso no conforme' refiere un tipo de uso de la tierra diferente a aquel que por ley o por planificación le corresponde. Sin embargo, los supuestos establecidos para identificarlo no son efectivos y dan cabida a la arbitrariedad o a interpretaciones subjetivas del funcionario, porque: i) la escala de un plan nacional como el que se señala, hace imposible la determinación inequívoca de un uso para un predio; ii) la tercerización es una práctica no un tipo de uso, por lo que su consideración como indicador de 'uso no conforme' es incorrecta ; iii) los estudios de capacidad de uso de la tierra disponibles en el país, no cubren la totalidad de las zonas agrarias del territorio nacional, y iv) la localización de un predio dentro del área de influencia de un proyecto agroproductivo estratégico, no es razón plausible para obligar al propietario u ocupante de la tierra a aprovecharla de la misma manera.

Disposiciones como las anteriores demuestran una política agraria totalmente contraria a lo que reiteradamente han expuesto la LTDA en sus tres 'versiones': "...una planificación estratégica, democrática y participativa..." (Art. 1), pues al margen de que no hay cabida a la participación de ningún tipo en dicha planificación, tampoco hay posibilidad de disenso y de esgrimir la tradición como justificación, p. ej., frente al denominado 'uso no conforme'. Lo dispuesto por el Ejecutivo Nacional es imperativo y lo contrario acarrea una cadena punitiva que puede terminar en la expropiación de la tierra.

Y es que lo expuesto supra se concatena directamente con un nuevo aspecto incluido en esta Ley: la intención del Ejecutivo Nacional de "...asumir directamente las actividades de producción primaria, industrialización, distribución, intercambio o comercialización..." (Art. 145).

Lo anterior permite entrever una estrecha conexión entre el elevado nivel de rigidez, de imposición y punición del régimen agroproductivo establecido en esta Ley y el interés del Ejecutivo Nacional por participar directamente en la actividad y dar prioridad a la propiedad social. Mediante la expropiación, medida de fácil disposición —porque

subyace simplemente en la declaratoria por parte del Ejecutivo Nacional y por su propia voluntad, de tierra ociosa o de uso no conforme para que proceda—, el mismo puede dotarse de fincas o fundos que han sido trabajados y acondicionados por años, allanando con esto el esfuerzo de comenzar con tierras nunca antes aprovechadas.

La afirmación de los anterior encuentra fundamento en los datos suministrados por los informes anuales de la Asociación PROVEA (cuadro 4.17), ya que si se considera que el rescate de tierras se basa en la validación, en instancia administrativa, de títulos de propiedad cuya veracidad puede ser desconocida sin juicio, entonces es factible presumir que parte de las hectáreas rescatadas y reportadas en el cuadro 4.17 provienen de fundos de larga tradición agrícola, tal como ocurrió con el Hato “El Lechozote II”, cuyo dominio se remontaba desde 1827 en una cadena no claudicante de títulos que acreditaban la propiedad, pero desconocida por el INTI para otorgar cartas agrarias sobre sus tierras¹³⁵.

www.bdigital.ula.ve

¹³⁵ Recurso de nulidad conjuntamente con amparo, solicitud de medida cautelar innominada y suspensión de efectos, interpuesta por la sociedad de comercio Agropecuaria El Pagüey, C.A, contra el DECRETO PRESIDENCIAL N° 2.292, de fecha 04 de febrero de 2003, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.624, de esa misma fecha; la RESOLUCIÓN N° 177, de fecha 05 de febrero de 2003, dictada por el INSTITUTO NACIONAL DE TIERRAS, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.629, de fecha 11 de febrero de 2003, así como contra los actos administrativos dictados por el mencionado ente administrativo en fecha 06 de febrero de 2003, aprobados en Sesión de Directiva N° 0203, de fecha 05 de febrero de 2003, mediante los cuales se autorizó a un grupo de personas para ocupar una extensión de terreno denominada “Hato El Lechozote II”, que, adujeron, era propiedad exclusiva de la empresa recurrente. Expediente n° 2003-0971.

Cuadro 4.17: Evolución del otorgamiento de instrumentos agrarios, entre el período 2003-2012 y los años 2014 y 2015¹³⁶.

Año o Período	Total de hectáreas regularizadas*	Total de hectáreas rescatadas	Total de cartas agrarias	Total de declaratorias de permanencia	Total de títulos de adjudicación
2003-2012	7.596.287,81	6.303.758,57	91.052	47.197	74.562
2013	2.568.265,76	43.620,22	26.172	5.679	5.638
2015	2.016.379,47	38.287,02	62.712	-	-

*Se entiende por tierras regularizadas aquellas que fueron entregadas mediante algún instrumento agrario (cartas agrarias, declaratorias de permanencia o adjudicación).

Fuente: elaboración propia a partir de datos aportados en los informes anuales de PROVEA 2014 y 2016a.

Sobre las expropiaciones de tierras agrarias y sus estatus no se dispone de estadísticas oficiales consolidadas. Sin embargo, en informe especial, el Observatorio de Derechos de Propiedad reporta que, entre 2004 y 2011, se expropiaron en todo el territorio nacional, 2.340 predios con una superficie total de 3.672.033,23ha(2016)¹³⁷,

Según nota de prensa de la organización 'Contacto Agropecuario', las ocho intervenciones (Cuadro 4.18) más polémicas durante el período de vigencia de la LTDA corresponden a grandes fundos localizados en diferentes estados del país y totalmente productivos (Corona, 2017)¹³⁸.

¹³⁶ No se toma en consideración el informe anual de Provea correspondiente al año 2016 porque se fundamenta en notas de prensa del INTI debido a que el Ministerio del Poder Popular de Agricultura y Tierras no presentó el informe de Memoria y Cuenta del año en cuestión.

¹³⁷ Observatorio de Derechos de Propiedad. 2016. *Costo e impacto de las expropiaciones: causas de un Estado patrimonialista*. Informe Especial. Mayo. Venezuela, 59 pp. En línea

¹³⁸ Corona, María. 2017. Las 8 expropiaciones de fincas más polémicas. Contacto Agropecuario. Especiales, 1 de septiembre de 2017. En línea: <https://www.contactoagropecuario.com.ve/las-8-expropiaciones-fincas-mas-polemicas/>

Cuadro 4.18: Las intervenciones agrarias más polémicas entre 2003 y 2010

Nombre del predio	Superficie (ha)	Año de intervención	Medida	Otros datos importantes
Hato Santa Rita (Estado Apure)	3.600	2003	Entrega de cartas agrarias y desalojo del propietario	En 2003, la SC/TSJ falló a favor del propietario en demanda de amparo. En 2007, el INTI ordena indemnización. Hasta el 2017, la misma no había sido cancelada.
La Marquesaña (Estado Barinas)	8.490	2005	Declaración de tierra ociosa y rescate del 60%	Aun cuando se demuestra cadena titulativa ininterrumpida desde 1795, el INTI declaró las tierras baldías. Fue convertido en Centro Técnico Productivo Socialista Florentino.
El Charcote (Estado Cojedes)	12.950	2004	Expropiación	Producción aproximada: 1.250.000kg/año de carne bovina. Fue dividido en pequeñas parcelas donde los campesinos tienen cultivos de subsistencia.
Hato El Frío (Estado Apure)	60.000	2005	Declaración de tierras ociosas	Para el 2005, el hato contaba con un rebaño de 20.000 cabezas de ganado bovino, poseía un reservorio de fauna silvestre y mantenía un programa de protección y reproducción del caimán del Orinoco (Especie en Peligro de Extinción). El proyecto tras la expropiación, que hasta 2010 no había sido cancelada, fue la siembra de arroz. Actualmente sirve de base para el entrenamiento de milicianos en cooperación con la Fuerza Armada Nacional.
Fincas Las Carolinas y Los Azahares (Estado Yaracuy)	370 41	2010	Expropiación Rescate	Propiedad del ex embajador de Venezuela ante el Consejo de Seguridad de la ONU, Diego Arria, estas fincas fueron intervenidas poco después de que denunciara al Presidente Chávez ante la Corte Penal Internacional en La Haya, por delitos de lesa humanidad. En Las Carolinas, se producían 2.000lt de leche por día, café y cítricos.

Cuadro 4.18: continuación

Nombre del predio	Superficie (ha)	Año de intervención	Medida	Otros datos importantes
Hacienda Bolívar (Estado Zulia)	3.899	2010	Declaración de tierras ociosas	Al momento de la intervención, la hacienda albergaba 7.800 cabezas de ganado bovino, que producían, además de carne, 5.000lt de leche por día aprox. Las tierras fueron repartidas en pequeñas parcelas de 2 o 3 hectáreas y entregadas a campesinos.

Fuente: elaboración propia

El caso de intervención agraria que conmocionó más a la sociedad venezolana fue el de la Finca Iguaraya propiedad del ciudadano Franklin Brito, de 290ha y ubicada en el Estado Bolívar, donde por voluntad propia, el INTI otorgó en el mes de marzo de 2003, cartas agrarias a un grupo campesino sin previo 'análisis documental', sin declaratoria de tierra ociosa ni notificación.

Frente a una Administración Pública silenciosa ante sus demandas, el señor Brito decidió en 2005 hacer huelga de hambre como medio de presión. Después de siete huelgas, falleció en agosto de 2010 reclamando sus derechos. A octubre de 2015, después de cinco años de su muerte, las tierras de la antigua Finca Iguaraya se encontraban improductivas y se mantenían las disputas entre los invasores y el 'nuevo propietario' que adquirió la propiedad de un tercero distinto al señor Brito (El Nacional, 7 de octubre de 2015).

Sobre los resultados de esta política agrícola, el Observatorio de Derechos de Propiedad sostiene: "Las haciendas intervenidas se encuentran hoy día prácticamente abandonadas, carecen de inversiones, sus niveles de producción son muy bajos y no han generado bienestar social ni a sus trabajadores, ni a las comunidades. Se convirtió en un proceso altamente destructivo." (2016: 36).

A lo anterior se suma que, dadas las características de la materia, la conflictividad y la violencia no han sido extrañas a su implementación. De acuerdo con datos de PROVEA, entre 2000 y 2013 se registró “...el asesinato de 122 campesinos en conflictos relacionados con la tenencia de la tierra, ocurriendo la mayor cantidad de asesinatos durante 2005, cuando se contabilizaron 55.” (2013: 286) y en ellos el método común fue el sicariato, de los cuales, la mayor parte aún permanece impune.

En 2008 se sumaron al ordenamiento jurídico en la materia que aquí se trata, dos nuevos instrumentos, a saber: i) el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria¹³⁹ (DLOSSA), y ii) la resolución del Ministerio del Poder Popular para la Alimentación DM/N° 048-2008 mediante la cual se establecieron lineamientos y criterios para la emisión de guías con fin de controlar la movilización de productos alimenticios terminados y destinados a la comercialización y consumo humano.

El DLOSSA, formulado en el marco de la segunda habilitante del Presidente Chávez para legislar, se sancionó con el propósito de: i) garantizar “...el acceso oportuno a alimentos de calidad, en cantidad suficiente, con preferencia de aquellos producidos en el país...”; ii) “...superar el hambre como elemento estructural capitalista, y la progresiva disminución de la intervención de capitales especulativos o las relaciones mercantilistas en el agro.”; iii) “...brindar una herramienta jurídica en manos del Estado y de la sociedad en su conjunto que permita la planificación normativa, estratégica, democrática, participativa y territorializada de la producción agrícola...”, y iv) regular “...los principios del régimen socioeconómico y la función del Estado en la economía, en el ámbito de la seguridad alimentaria y la consolidación de la soberanía nacional en materia agroalimentaria, representada por el objetivo final del autoabastecimiento.” (Exposición de Motivos).

¹³⁹: Decreto n° 6071, G.O. n° 5.889 Extraordinario del 31 de julio de 2008

De acuerdo con su artículo 2, su contenido rige las actividades relacionadas con “...la producción, el intercambio, distribución, comercialización, almacenamiento, importación, exportación, regulación y control de alimentos, productos y servicios agrícolas, así como de los insumos necesarios para su producción.”, mientras que “El régimen de uso, goce y tenencia de tierras con vocación agroalimentaria se regirá por las disposiciones especiales contenidas en la ley que regula las tierras y el desarrollo agrario.”.

Por mandato del artículo 3 *ejusdem*: i) las disposiciones del Decreto-ley son de orden público; ii) “...los bienes que aseguren la disponibilidad y acceso oportuno a los alimentos, de calidad y en cantidad suficiente a la población, así como las infraestructuras necesarias con las cuales se desarrollan dichas actividades.”, se declaran de utilidad pública e interés social, y iii) por razones de seguridad agroalimentaria, el Ejecutivo Nacional podrá decretar la adquisición forzosa de la totalidad o de varios bienes “...necesarios para la ejecución de obras o el desarrollo de actividades de producción, intercambio, distribución y almacenamiento de alimentos”. De esta manera, al igual que en el caso de las leyes vinculadas con la producción y prestación de bienes y servicios, el legislador optó por emplear la declaratoria de utilidad pública e interés social mediante ley, para iniciar todo procedimiento expropiatorio a partir del Decreto Presidencial y obviar la declaración previa por parte de la Asamblea Nacional que ordena la LEXP.

Si bien en el ámbito de la función social de la política agroalimentaria, el artículo 14 de este Decreto-ley establece: “Se declara contraria a los principios contenidos en este Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica, la adopción de políticas económicas y sociales que atenten contra la capacidad productiva nacional y la soberanía agroalimentaria...”, es menester recordar que, precisamente ha sido la política de expropiación de tierras y de empresas del sector agroalimentario la que ha dado como resultado la precarización del sector agroalimentario.

Siendo la prioridad la producción nacional de alimentos, el DLOSA dota al Ejecutivo Nacional de amplias facultades en el control de las cadenas de producción, distribución y comercialización de alimentos de origen agrícola en todo el territorio nacional. Es así como, de acuerdo con el artículo 20, éste puede: diseñar e implementar planes de producción nacional; dictar la normativa que regule los procesos de distribución, transporte, intercambio y comercialización de alimentos, productos e insumos agroalimentarios; autorizar la importación y/o exportación de rubros agroalimentarios; priorizar la producción o consumo de determinados rubros agrícolas, y gestionar y ejecutar la producción, distribución, comercialización, importación, exportación e industrialización de rubros agroalimentarios estratégicos cuando lo considere pertinente, entre otros.

Una de las disposiciones más destacada en materia de control territorial de este Decreto-ley, es la contenida en el artículo 36, pues establece que: “...el Ejecutivo Nacional podrá establecer sujetos beneficiarios a los cuales se les otorgará prioridad en el consumo de determinados productos agrícolas, a fin de garantizar la soberanía y seguridad agroalimentaria y agroproductiva de la Nación. A tal efecto, el Ejecutivo Nacional, en conjunto con los Consejos Comunales de cada región, determinará los niveles de consumo comunal por rubro e identificarán a los sujetos beneficiarios con base en parámetros objetivos que permitan el acceso prioritario de personas en situación de vulnerabilidad socioeconómica o exclusión, productoras y productores locales y organismos públicos, garantizándose un límite mínimo o necesario, manteniendo valores ideales que no se traduzcan en un consumo exagerado...” (Subrayado en este particular).

Esta disposición, junto con la facultad de priorizar el aprovechamiento de determinados productos agrícolas (Art. 20, núm. 14), permite que el Ejecutivo Nacional condicione el consumo de alimentos agrícolas de la población, lo cual es contrario al artículo 117 de la CRBV porque limita la libertad de elección de los ciudadanos. Además de esto ¿Qué

significado tiene la expresión 'valores ideales que no se traduzca en un consumo exagerado'?

Otra competencia importante que otorga este Decreto-ley en materia de control territorial es la establecida en el artículo 37, porque permite que el Ejecutivo Nacional asuma directamente las actividades de distribución e intercambio de productos agroalimentarios cuando así lo considere conveniente y, además, regular y ejercer la vigilancia y control de la movilización de alimentos y productos agrícolas en estado natural. En consecuencia, todo lo concerniente al traslado de alimentos desde el campo hasta el centro de comercialización dentro del territorio nacional, estará bajo la vigilancia del mismo.

Al control de la movilización interna de alimentos de origen agrícola, se sumó también el control fronterizo, pues tanto la importación como la exportación de éstos y de los insumos requeridos para su producción, están ceñidas a un régimen dispuesto igualmente por el Ejecutivo Nacional (Art. 60) en el marco de un reglamento que nunca se sancionó.

A diferencia de las distintas 'versiones' de LTDA, este Decreto-ley contiene un capítulo (Capítulo II, Título III) especialmente referido a la participación ciudadana en materia de distribución e intercambio agrícola. Según éste, los productores podrán organizarse en asambleas agrarias, con la participación de los CC, estructuradas desde la escala local hasta la nacional, pasando por la regional (Art. 43). El propósito: participar en la planificación de los ciclos productivos, en el manejo de información, en la articulación de políticas de intercambio y distribución en los tres niveles político-administrativos, y en la denuncia de actos, hechos u omisiones de disposiciones contenidas en éste (Art. 45).

A los efectos del DLOSSA, son ilícitos leves: "1. No inscribirse en los registros exigidos...; 2. Presentar con retardo las declaraciones exigidas...; 3. No informar o no comparecer ante el organismo competente, cuando le sea requerido; 4. Aportar información falsa o servirse de medios fraudulentos..., y 5. Negarse a prestar el apoyo requerido para las

inspecciones o pruebas...” (Art. 113). Por su parte, son ilícitos graves: “1. No acatar las órdenes del órgano o ente competente; 2. Incumplir las normas de importación o exportación de alimentos, productos o insumos agroalimentarios...; 3. No permitir u obstaculizar las funciones de inspección y fiscalización de los órganos y entes competentes; 4. No presentar las declaraciones exigidas...” (Art. 114).

Se consideran igualmente infracciones: i) la extracción de productos destinados al abastecimiento local (Art. 115); ii) el incumplimiento del orden priorizado de colocación de alimentos (Art. 116); iii) el incumplimiento del orden priorizado de colocación de servicios e insumos (Art. 117); iv) el daño premeditado a la producción propia o de terceros a fin de influir en el abastecimiento (Art. 118); v) la obstrucción, destrucción o deterioro de reservas estratégicas (Art. 119), y vi) la sustracción de reservas estratégicas, entre otras.

De acuerdo con el artículo 105, las sanciones aplicables a las infracciones anteriores son: multa, comiso, cierre temporal y prisión, mientras que, según el artículo 112, son medidas accesorias: la destrucción de la mercancía objeto de la infracción y la revocatoria del permiso, licencia o autorización.

Sobre los procedimientos para asegurar el cumplimiento de este Decreto-Ley (Título VII, Capítulo II) es de señalar que, a diferencia de la LTDA, el mismo dispone los criterios que deben prevalecer en la actuación pública. Sin embargo, no establece los supuestos a partir de los cuales proceden las medidas cautelares que afectan el dominio y la libertad económica (Art. 147)¹⁴⁰, por lo que es posible la arbitrariedad del funcionario en su implementación.

Amén de lo anterior, el procedimiento administrativo a seguir para la realización de fiscalizaciones e inspecciones, para la sustanciación de expedientes y para la oposición

¹⁴⁰ Ocupación temporal, requisición o cierre temporal, para el primero, y suspensión de la distribución, intercambio o venta de productos, para el segundo.

a las medidas preventivas, se encuentra claramente establecido, lo cual brinda garantía jurídica al administrado. Tanto es así, que parte de su contenido fue reproducido, pero sin asegurar la coherencia correspondiente, en la antigua Ley de Costos y Precios Justos de 2011.

En junio de 2008 y con el propósito de asegurar el control sobre la movilización de bienes alimenticios dentro del territorio nacional y algunos estados fronterizos, el Ministerio del Poder Popular para la Alimentación dispuso la Resolución DM/N° 048-2008¹⁴¹, mediante la cual se establecen 'Los Lineamientos y Criterios que Rigen la Emisión de Guías para la Movilización de Productos Alimenticios Terminados, Destinados a la Comercialización y Consumo Humano en los Estados Fronterizos Apure, Táchira y Zulia'; y 'La Guía de Seguimiento y Control de Productos Alimenticios Terminados, Destinados a la Comercialización y Consumo Humano en todo el Territorio Nacional'.

Modificada en cuatro oportunidades¹⁴², esta resolución pasó a abarcar en 2012¹⁴³ la movilización, seguimiento y control, tanto de materias primas acondicionadas como de productos alimenticios acondicionados, transformados o terminados destinados a la comercialización, consumo humano y consumo animal con incidencia directa en el consumo humano. En consecuencia, la guía no sólo es requisito para la movilización de productos alimenticios terminados, sino también para aquellos intermedios destinados al consumo de animales que forman parte del mercado en cuestión.

En tanto que instrumento del Sistema Integral de Control Alimentario (SICA), la guía única de movilización, seguimiento y control dispuesta en esta resolución (en adelante GU), constituye un documento obligatorio para toda persona (natural o jurídica, pública o privada) que transporte rubros alimenticios incluidos en su ámbito de aplicación, por

¹⁴¹ G.O n° 38.944 del 3 de junio de 2008

¹⁴² 2009, 2011 en dos oportunidades y 2012.

¹⁴³ R DM/N° 025-12, G.O n° 39.949 del 21 de junio de 2012.

encima de 500kg en todo el territorio nacional y de 100kg en los estados fronterizos: Táchira, Apure y Zulia (artículos 9 y 10). Es emitida por unidad de transporte y puede soportar uno o más rubros, así como uno o más destinatarios en una misma ruta (Art. 6).

Entre los datos que recopila figuran los lugares de origen y de destino del rubro. En ambos casos debe dejarse certificación y ello implica que no sólo el que traslada el bien debe registrarlo, sino también el que lo recibe (Art. 17). De esta manera, la contabilidad tendría que ser exacta, porque la persona natural o jurídica deberá llevar un inventario interno de la existencia real de los productos en los espacios de almacenamiento y bajo su resguardo (Art. 18).

Una vez emitida la GU, el transportista dispone de cuatro días continuos para movilizar los rubros registrados mientras que al receptor se le otorgan tres, para registrar en el SICA el despacho de los mismos (Art. 19).

En cualquier lugar del territorio nacional puede localizarse un punto de verificación de guía y en cada uno, la misma deberá ser sellada y firmada por el funcionario competente (Art. 13), sin que ello sea limitante para que un funcionario, p. ej., del actual SUNDDE verifique el documento y su cumplimiento. De hecho, su carencia puede indicar comisión de delito de extracción contemplado en la LOPJ.

Únicamente se consideran como circunstancias especiales que afectan el traslado o la recepción de los rubros registrados en la GU: i) los hechos fortuitos asociados a daños mecánicos o a accidentes de tránsito del vehículo empleado para transporte y que impidan la continuación de la ruta, y ii) la imposibilidad de recepción por parte de la empresa receptora, sea porque no acepta el producto o porque se encuentra cerrada (Art. 20). No obstante, en ambos casos el responsable debe notificar al SICA, para que se emita una nueva guía o para que se expida una guía de devolución según sea el caso.

En noviembre de 2014, se incorpora a este conjunto de instrumentos normativos el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley del Sistema Nacional Integral Agroalimentario (DLSNIA)¹⁴⁴, derivado de la primera habilitación del Presidente Nicolás Maduro para legislar.

Este sistema, destinado a "...garantizar la seguridad y soberanía agroalimentaria del país, entre otras, la producción agrícola en general y su actividad económica interna, su acondicionamiento, almacenamiento, transporte, procesamiento, manufacturación, circulación, intercambio, distribución y comercialización de productos agroalimentarios, sus derivados y demás actividades conexas..." (Art. 2), da paso a la Superintendencia Nacional de Gestión Agroalimentaria (SUNAGRO), (Art. 9), entre cuyas competencias se encuentran: i) "Ejercer el seguimiento, control y evaluación del despacho, circulación, transporte, recepción de los productos agroalimentarios y sus respectivas materias primas dentro del territorio nacional."; ii) "Ejercer las competencias de verificación, inspección y fiscalización sobre las personas sujetas al presente Decreto... y aplicar los procedimientos y sanciones que correspondan.", y iii) "Regular, emitir y revocar la autorización de operación de servicio y funcionamiento que requieran las personas sujetas al presente Decreto..." (Art. 12, numerales 5, 7 y 14).

Al igual que todas las leyes vinculadas con el control de bienes y servicios, este Decreto-ley dispone un registro obligatorio para las personas y actividades sujetas a sus disposiciones, con el fin de sustentar el Sistema Automatizado de Control Agroalimentario (Art. 23) e incluye, en su artículo 25, la GU dispuesta en la resolución ministerial antes comentada.

Es de hacer notar que, de acuerdo con el numeral 1 del artículo 64, las verificaciones, inspecciones y fiscalizaciones no se harán únicamente en locales, establecimientos y medios de almacenamiento, transporte y circulación, sino también en el domicilio de las

¹⁴⁴ Decreto n° 1.405, G.O n° 6.150 Extraordinario del 18 de noviembre de 2014.

personas encargadas de la actividad sujeta a inspección. Ahora bien, si se parte del hecho de que, según el artículo 60, tales acciones se inician con una orden de proceder, es de considerar que las inspecciones en domicilio constituyen una vulneración del derecho de inviolabilidad del hogar dispuesto en el artículo 47 de la CRBV, pues para llevar a cabo tal labor se requiere de orden judicial.

Por lo demás, los procedimientos administrativos a seguir a fin de asegurar el cumplimiento de lo dispuesto en este Decreto-ley, serán los establecidos en el DLOSA de 2008.

Dadas las características del férreo control de la circulación de bienes alimenticios en el territorio nacional, que se suma a un sistema, si se quiere, 'blindado' de producción, distribución, importación y comercialización de alimentos agrícolas y transformados, al que se le incorporó en el año 2014, un sistema biométrico para la venta de productos de precio regulado, es de esperar una plena satisfacción de la demanda; más aún si se toma en consideración que, para 2015, el Ejecutivo Nacional, vía Ministerio del Poder Popular para la Alimentación, controlaba 286 empresas del sector, organizados en 14 conglomerados, así como 6 redes de distribución de alimentos a escala nacional¹⁴⁵.

Amén de lo anterior, los informes anuales de la asociación PROVEA reportan el crecimiento sostenido del desabastecimiento en productos alimenticios de primera necesidad y, consecuentemente, de las importaciones de estos rubros, particularmente desde 2009, llegando a reportarse para el primer trimestre del 2016 una escasez de

¹⁴⁵ Aceites y grasas (9 empresas), arroz (17), cárnico (29), avícola (8), pesca (38), lácteos, musáceas y frutícola (45), harina de maíz (15), alimentos balanceados (9), silos (46), transporte (6), acopio y frío (36), empaquetadora y empaques (18), y conglomerado mixto (10), (art. 11). Resolución del Ministerio del Poder Popular para la Alimentación, DMN° 025-15, mediante la cual se dictan las Normas que Regulan la Organización de los Conglomerados Productivos de este Ministerio, G.O n° 40.690 del 6 de junio de 2015.

43% (Provea, 2017)¹⁴⁶ y una importación de alimentos para 2014, por el orden de US\$ 31.807 millones (Provea, 2016b).

5.2.3.4 Sobre las limitaciones derivadas de la garantía del derecho a la vivienda

426

En Venezuela, las limitaciones a los derechos de propiedad privada, dominio y libertad económica a razón de la garantía del derecho a la vivienda se inician con la aprobación del Decreto Legislativo sobre Desalojo de Viviendas de 1947, el cual es seguido por distintos instrumentos normativos (leyes especiales, reglamentos, decretos presidenciales y resoluciones) creados para normar lo atinente al arrendamiento de diferentes inmuebles localizados en espacios urbanos y suburbanos.

Durante el período de estudio, la renovación de ese ordenamiento jurídico abarca un amplio abanico de regulaciones que no sólo están a favor de proteger al arrendatario de unidades habitacionales, sino también de proveer viviendas a personas y familias carentes de éstas, y de establecer el justiprecio de inmuebles (construcciones y terrenos) expropiados para tales fines.

Se inicia en 1999 cuando, mediante habilitación para legislar, el entonces Presidente de la República Encargado, Ignacio Arcaya, sanciona el Decreto con Rango y Fuerza de Ley sobre Arrendamiento Inmobiliario¹⁴⁷ (DLAI), el cual no sólo se limita al arrendamiento o subarrendamiento, parcial o total de inmuebles urbanos o suburbanos destinados a vivienda, sino también a aquellos que tienen por fin albergar actividades comerciales, industriales, profesionales y de enseñanza, entre otras (Art. 1).

Su contenido abarca desde la normalización de los cánones de arrendamiento hasta la jurisdicción especial inquilinaria, pasando por las relaciones arrendaticias, sus garantías,

¹⁴⁶ Provea. 2017. *Informe anual*. Enero-diciembre 2016. Venezuela, 88 pp. En línea: <https://www.derechos.org/ve/informe-anual/informe-anual-enero-diciembre-2016>

¹⁴⁷ G.O n° 36.845 del 7 de diciembre de 1999.

las demandas, los procedimientos judiciales, la preferencia ofertiva, el retracto legal arrendaticio, y el procedimiento administrativo inquilinario.

Sobre los cánones de arrendamiento, materia que especialmente limita el derecho de dominio, el artículo 29 de este Decreto-ley dispone su control con base en un porcentaje de rentabilidad anual que va de 6%, para unidades con un valor de 4.200 Unidades Tributarias (UT), a 9% para aquellas con un valor superior a 12.501 UT.

A fin de calcular el valor del inmueble para la posterior fijación del canon de arrendamiento, el organismo encargado¹⁴⁸ debe considerar tanto las condiciones constructivas y el valor fiscal declarado o aceptado por el propietario, como el valor establecido en los actos de transmisión de la propiedad (Art. 30) y, de acuerdo con el artículo 32 el mismo será revisado cuando: i) hayan transcurrido 2 años; ii) se modifique total o parcialmente el destino para el cual fue arrendado el inmueble, o iii) se hayan efectuados modificaciones en el inmueble con un costo superior al 20% de su valor.

Por último, es de mencionar lo relativo al desalojo contemplado en el artículo 34 *ejusdem*, el cual dispone la procedencia de esta medida con base en los siguientes causales: i) necesidad de ocupar el inmueble por parte de parientes consanguíneos del propietario o arrendador, dentro del segundo grado o hijo adoptivo; ii) demolición, o iii) necesidad de realizar reparaciones mayores al inmueble. Igualmente la medida aplica cuando el arrendatario haya: i) incurrido en morosidad por dos meses consecutivos; ii) destinado el inmueble a uso deshonesto, indebido o contrario al dispuesto por la municipalidad; iii) ocasionado daños mayores al inmueble distintos a los derivados de su uso normal; iv) hecho reformas sin autorización del arrendador; v) incurrido en la violación o incumplimiento de las disposiciones del Reglamento Interno del inmueble; o vi) cedido el contrato de arrendamiento o subarrendamiento, sin autorización previa y por escrito del arrendador.

¹⁴⁸ No se especifica cuál.

En 2009 se incorpora al ordenamiento jurídico vinculado al derecho a la vivienda, la Ley de Tierras Urbanas¹⁴⁹ (LTU). Su objetivo: "...regular la tenencia de tierras urbanas sin uso, aptas para el desarrollo de programas sociales de vivienda y hábitat..." (Art. 1), con el propósito de satisfacer el derecho en cuestión en zonas urbanas.

Su eje central es la afectación de las tierras urbanas sin uso y, en tal sentido, se declaran de utilidad pública e interés social (Art. 3) pudiendo ser afectadas como tal, cuando se compruebe que: son aptas para el desarrollo de programas sociales de vivienda y hábitat; fueron abandonadas por sus propietarios o no están edificadas (Art. 6, numerales 1 y 2).

Aun cuando el término 'sin uso' es preciso, pues refiere sin destino o aprovechamiento aparente o evidente, el numeral 3 del artículo 6 deja abierta la posibilidad de que el Ejecutivo Nacional emplee cualquier otra definición que permita considerar, bajo esa condición, una tierra urbana cualquiera, lo cual menoscaba la seguridad jurídica del propietario de este tipo de bien.

Mostrando una estructura poco ordenada, la LTU contempla varios aspectos, entre estos: los estudios de suelo y de susceptibilidad a la ocurrencia de riesgos naturales, la determinación del precio del inmueble y el procedimiento a seguir para declarar una tierra urbana sin uso.

Respecto a la declaratoria en cuestión, si bien hay que señalar que en el procedimiento se asegura la notificación personal o por prensa de las personas interesadas en el proceso, también se debe mencionar que el artículo 21 faculta al órgano competente en materia de obras públicas y vivienda, para dictar medida de ocupación previa del inmueble durante el proceso, lo cual no guarda relación con el propósito del mismo e incurre en violación del derecho de propiedad privada, de la misma manera que lo hace la LTDA mediante el artículo 85 comentado supra.

¹⁴⁹ G.O n° 5.933 Extraordinario del 21 de octubre de 2009

Otra disposición que hace presumir violación del derecho de propiedad privada por parte de esta Ley, es la estipulada en el artículo 31 *ejusdem*, el cual señala: “Las tierras urbanas, objeto de acciones sucesorales, deslindes, interdictos o en la que exista alguna medida judicial, podrán ser declaradas sin uso conforme a lo establecido en la presente Ley y serán ocupadas previamente, si la urgencia del caso así lo amerita.”. Como tal, desestima que la causa por la cual el inmueble se encuentra ‘sin uso’ es la acción judicial interpuesta y, adicionalmente, permite la ejecución de una medida cautelar improcedente a los fines de la declaración.

Llama la atención que, aun cuando todo el procedimiento contemplado en el artículo 30 es para la declaración de tierras urbanas ‘sin uso’, el mismo faculta al Ejecutivo Nacional para que, una vez hecha la declaración, el órgano encargado de la regularización de la tenencia de tierras realice los trámites de ‘transmisión de la propiedad’. Pero ¿Qué significa transmisión de la propiedad?, ¿Refiere la compra del bien o la expropiación? Si es la compra, el propietario puede negar la venta; por el contrario, si es expropiación se requeriría la declaración de utilidad pública e interés social de la obra a ejecutar para proceder conforme a la CRBV. En todo caso, las especificaciones correspondientes no están contempladas en su articulado.

En marzo del 2011 y en el marco de la tercera habilitación al Presidente Chávez para legislar, con ocasión de la situación de emergencia habitacional derivada de lluvias extraordinarias en 2010, se sanciona el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Contra el Desalojo y la Desocupación Arbitraria de Viviendas¹⁵⁰ (DLCDAV).

Entre sus motivaciones figura el deber del Estado de garantizar el derecho a la vivienda así como un conjunto de razones fundamentadas en el discurso político del Presidente. Entre éstas, la necesidad de: i) atender el déficit de soluciones habitacionales producto de las distorsiones del mercado; ii) contrarrestar un mercado en el que los precios de

¹⁵⁰ Decreto n° 8.190, G.O n° 39.669 del 6 de mayo del 2011.

alquiler responden a la 'especulación inmobiliaria y a los intereses capitalistas de los propietarios y arrendadores', y iii) resolver el problema de la ocupación de viviendas 'condicionada al capricho de los propietarios y arrendadores dada la falta de regulaciones y controles efectivos', siendo que la causa del desalojo no responde a la falta de pago sino a 'argumentos personales que esconden el objetivo de especular' (Exposición de Motivos).

Atendiendo estas motivaciones, el artículo 2 protege a las personas y familias ocupantes de inmuebles que constituyen su vivienda principal y, el artículo 4, dispone que, a partir de su publicación, "...no podrá procederse a la ejecución de desalojos forzosos o a la desocupación de viviendas mediante la coacción o constreñimiento contra los sujetos objeto de protección...".

Para tales efectos, los artículos que van del 5 al 12 regulan el procedimiento a seguir en caso de que el desalojo proceda, mientras que el artículo 13 dispone que el mismo únicamente se efectuará cuando se hayan garantizado la representación legal del arrendatario y un refugio u otra solución habitacional para sí mismo y su familia.

Esta regulación, carente de supuestos para evaluar objetivamente la necesidad de desalojo, ha sido causa a su vez de problemas habitacionales, porque el Estado no dispone de los refugios a lo que hace alusión ni de suficientes viviendas para adjudicar¹⁵¹.

En recurso de nulidad por inconstitucionalidad introducido ante la SC/TSJ el 2 de noviembre de 2011¹⁵², los recurrentes Lechin Allup y Mijares González alegaron en contra este Decreto-ley:

¹⁵¹ Dado que prácticamente las demandas de desalojo son resultas en contra del propietario o arrendador, este Decreto-ley ha permitido la apropiación de unidades habitacionales por parte de inquilinos y la morosidad permanente en materia de canon de arrendamiento.

¹⁵² Expediente n° 11-0961. En línea: <http://historico.tsj.gob.ve/sr/Default3.aspx?url=/decisiones/scon/noviembre/1646-211111-2011-11->

- Abarca materias referidas al régimen de los derechos y garantías constitucionales que sólo deben ser reguladas en el seno de la Asamblea Nacional, en su condición de representante natural de la voluntad del pueblo;
- Incurre en usurpación de funciones al regular aspectos específicos del procedimiento civil, no sólo porque “...disponen la suspensión de la ejecución de sentencias definitivas y firmes que hayan ordenado el desalojo de inmuebles, sino además [porque ordena] la transferencia del asunto a conocimiento de órganos administrativos que, bajo ciertas circunstancias especificadas..., deberán desarrollar un procedimiento conciliatorio entre las partes que ya concluyeron el juicio.”;
- Los artículo 1 y 3 reputan como antijurídicos, actos, decisiones y medidas dictadas y ejecutadas por órganos administrativos y judiciales producidos con sujeción a las normas vigentes, y
- El artículo 13, numeral 1, al ordenar la revisión “...de la sentencia con carácter de cosa juzgada, que dispone el desalojo de la vivienda principal ocupada por alguno de los sujetos protegidos por el decreto ley, [sic] es violatoria de los derechos a la tutela judicial efectiva, a la defensa y al debido proceso, que corresponden en este caso a la parte vencedora en el juicio, consagrados en los artículos 26 y 49 de la Constitución Nacional.”, entre otros.

También con ocasión de las lluvias torrenciales que afectaron importantes zonas residenciales no consolidadas en el país en 2010, el Presidente Chávez sanciona el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Emergencia para Terrenos y Vivienda¹⁵³ (DLOETV) con la finalidad de “...hacerle frente con éxito y rapidez a la crisis de vivienda que ha afectado a nuestro pueblo como consecuencia del modelo capitalista explotador y excluyente, y que se ha agudizado por los efectos del cambio

0961.html&palabras=Decreto_con_rango_valor_y_fuerza_de_ley_contra_el_desalojo_y_la_desocupaci%F3n_arbitraria_de_viviendas

¹⁵³ Decreto n° 8.005. G.O n° 6.018 Extraordinario del 29 de enero de 2011.

climático, generador de devastaciones en amplias zonas del territorio nacional.” (Art. 1, subrayado en este particular)¹⁵⁴.

Esencialmente su contenido está destinado a establecer un régimen, tanto de ordenamiento territorial que propenda a la adecuada ocupación del territorio con fines residenciales, como de afectación de inmuebles no residenciales localizados en las diferentes unidades de zonificación dispuestas en su artículo 3¹⁵⁵. En este sentido y mediante el artículo 5 “Se declararán de utilidad pública, interés social e importancia estratégica, los inmuebles no residenciales, así como, los terrenos urbanos o rurales abandonados, ociosos, subutilizados o sobre los que exista un uso inadecuado a los fines del poblamiento, para el buen vivir de la población en las Áreas Vitales de Viviendas y de Residencias (AVIVIR). Igualmente, se declaran de utilidad pública e interés social, aquellos bienes esenciales que el Ejecutivo Nacional califique como necesarios para la ejecución de proyectos habitacionales.” (Subrayado en este particular).

Respecto a lo anterior: i) ¿Qué significa uso inadecuado a los fines de poblamiento?, y ii) ¿Qué implicaciones tiene el que se declaren previamente, de utilidad pública e interés social, los bienes que el Ejecutivo Nacional califique como necesarios para ejecutar proyectos habitacionales?

Sobre la expresión ‘uso inadecuado a los fines de poblamiento’ cabe señalar que la misma parece no tener sentido técnico, pero sí una gran utilidad práctica a los intereses del Ejecutivo Nacional, pues permite justificar cualquier afectación de la propiedad privada en aras de garantizar el derecho a la vivienda, aun cuando no existan las condiciones básicas para asegurar la calidad de vida de la población. Tómese como ejemplo de esto, la ‘adquisición forzosa’ de los bienes inmuebles pertenecientes a las

¹⁵⁴ A este Decreto-Ley se sumó otro, el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Especial de Regularización Integral de la Tenencia de la Tierra y de los Asentamientos Urbanos y Periurbanos (Decreto n° 8.198, G.O. n° 39.668), cuyo antecedente es la Ley Especial de Regulación de Tenencia de la Tierra de los Asentamiento Urbanos Populares de 2006 (G.O. n° 38.126).

¹⁵⁵ Áreas de Emergencia Habitacional (AREHA), Zonas de Riesgo (ZORI), Zonas de Peligro Potencial (ZOPO), Zonas de Peligro Inminente (ZOPI), y Áreas Vitales de Viviendas y de Residencias (AVIVIR).

empresas Cervecerías Polar, C.A. y Refinadora de Maíz Venezolana, ubicados en la Zona Industrial del Sector El Algodonal (Municipio Libertador, Distrito Capital) los cuales, aun cuando constituyen edificios fabriles, fueron afectados en 2011 por medio de Decreto Presidencial, con el propósito de ejecutar la obra "Nueva Comunidad Socialista Amatina"¹⁵⁶.

En ordenación del territorio los usos son compatibles o incompatibles entre sí y se prohíben, limitan, restringen o promueven en función de la posibilidad de su coexistencia, de las demandas y de las condiciones imperantes que permitan asegurar: calidad de vida, eficiencia en el aprovechamiento de los recursos y calidad ambiental. Por tanto, decir que el uso de un bien inmueble o de un terreno es inadecuado a los fines del poblamiento, es desconocer el ordenamiento existente, superponer un destino que evidentemente será prioritario sobre cualquier otro imperante, incluso conservacionista¹⁵⁷, y afectar de manera genérica inmuebles sea cual sea su naturaleza. No en vano el artículo 30 *ejusdem* ordena la devolución de bienes ocupados temporalmente mediante Resolución, cuando los estudios técnicos demuestren que no es factible su uso para fines habitacionales.

Por su parte, la declaratoria previa de utilidad pública de todos los bienes que el Ejecutivo Nacional considere pertinentes para el desarrollo de proyectos habitacionales en las AVIVIR, da cuenta de un relajamiento de la seguridad jurídica de la propiedad privada así como del procedimiento expropiatorio a favor del mismo, en tanto que: i) todos los bienes muebles o inmuebles localizados en las AVIVIR, independientemente de sus características y usos, son susceptibles de afectación, y ii) no se requiere la identificación concreta e individualizada de los bienes, ni la justificación precisa de su utilidad para su expropiación.

¹⁵⁶ Decreto n° 8004, G.O n° 39.596 del 18 de enero de 2011, artículo 1.

¹⁵⁷ Ver caso Ciudad Caribia, antigua Ciudad Caminos de Los Indios, en Salas-Bourgoin (2011).

Así, la lógica que se revela como prevaleciente es la de ubicar un proyecto habitacional y verificar luego, cuáles son los bienes a expropiar, ya que cualquier inmueble o terrero no residencial será siempre subutilizado frente al uso con fines de poblamiento. Es por esto que el DLOETV contempla la afectación, tanto de inmuebles no residenciales privados, tales como galpones, instalaciones, infraestructura y depósitos abandonados, inactivos, ociosos o subutilizados (artículos 4 y 9) como de tierras urbanas y rurales, sin considerar para ello la zonificación de uso establecida por el ordenamiento territorial prevaleciente ni si su localización asegurará el derecho de las personas al disfrute de una vivienda adecuada, segura, higiénica y con servicios básicos esenciales, como lo dispone el numeral 1 de su artículo 7.

El procedimiento expropiatorio contemplado en este Decreto-ley se rige por el criterio de urgencia. Incluye el arreglo amistoso (Art. 31) como paso previo al Decreto Ejecutivo de Expropiación y fundamenta el cálculo del justiprecio en una normativa que no será sancionada sino hasta 2012, cuando se publica en Gaceta Oficial de la República el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley para la Determinación del Justiprecio de Bienes Inmuebles en los Casos de Expropiaciones de Emergencia con fines de Poblamiento y Habitabilidad ¹⁵⁸ (DLDJP).

El objetivo de este último Decreto-ley es la regulación de las facultades del Estado venezolano para adquirir bienes inmuebles de diversos tipos, a fin de realizar proyectos habitacionales: i) considerando como justiprecio, aquel calculado mediante el promedio aritmético de indicadores establecidos por el Banco Central de Venezuela, que desconocen el precio o valor del mercado; ii) asegurando al propietario "...el pago en términos justos de las cantidades de dinero invertidas en el inmueble.", y iii) desestimando la influencia de inversiones públicas o privadas realizadas en el entorno del inmueble (Art. 2). A diferencia del DLOETV, sus procedimientos no contemplan arreglos amigables, juicios de expropiación, apelaciones ni recursos contra decisión; únicamente la

¹⁵⁸ Decreto n° 9.050, G.O n° 39.945 del 15 de junio de 2012.

notificación del justiprecio al propietario del inmueble (Art. 4) previamente ocupado por razones de urgencia.

El problema con las expropiaciones contempladas en esta normativa es que, además de carecer de acto legislativo previo por parte de la Asamblea Nacional: i) se enfocan en un universo de inmuebles —ya sean construcciones o terrenos—, que por sus características constructivas o físico-naturales pueden no ser propicios para asegurar el contenido esencial del derecho a la vivienda; ii) se fundamentan en una valoración de ‘ociosidad’ o ‘subutilización’ poco clara, porque en la práctica incluye bienes en pleno aprovechamiento; iii) implican bienes que luego deberán demolerse o desincorporarse porque no se vinculan con el uso habitacional, y iv) las garantías establecidas por el DLOETV¹⁵⁹ son desconocidas por la misma Administración Pública, cuando ampara grupos diversos que proceden a invadir inmuebles con el apoyo de la Milicia Bolivariana y, en algunos casos, de la Guardia Nacional Bolivariana.

Lo anterior pone de manifiesto una estrategia que, sustentada en el mismo ordenamiento jurídico, apunta a crear un marco de indefensión del propietario frente al poder del Estado, el cual se ampara tanto en la garantía del derecho a la vivienda, como en el uso de expresiones indeterminadas que le permiten extinguir la propiedad a través de una medida incuestionable por parte del particular, como lo es la expropiación.

Es en este orden de ideas que los abogados Grau, Mónaco, Paradisi y Quintana introdujeron, en febrero de 2012 y ante la SC/TSJ, un recurso de nulidad por inconstitucionalidad contra la DLOETV¹⁶⁰; específicamente contra los artículos 25, 26, 27, 28, 33, 34, 35, 36 y 38.

¹⁵⁹ “...Quedan fuera del marco de esta Ley, cualquier acción que involucre, por parte de terceros, la ocupación de terrenos o inmuebles no residenciales...” (Art. 11).

¹⁶⁰ Expediente n° 12-0254. En línea: http://historico.tsj.gob.ve/sr/Default3.aspx?url=:/decisiones/scon/octubre/170525-1427-221014-2014-12-0254.html&palabras=decreto_con_rango_valor_y_fuerza_de_ley_org%E1nica_de_emergencia_para_terrenos_y_viviendas

Centrándose particularmente en el procedimiento expropiatorio de emergencia, los recurrentes argumentan:

- “...contempla la posibilidad de adoptar medidas de extrema incidencia y gravedad, tales como la ‘ocupación de urgencia’ y la ‘ocupación temporal’ de los bienes que podrían ser objeto de expropiación, pero sin exigir que la adopción de medidas de esa gravedad tenga lugar únicamente en el marco de un proceso judicial, previa práctica de un avalúo preliminar, así como de una inspección judicial en la cual se deje constancia de la situación y características del bien a expropiar, y que se consigne el monto de ese avalúo en la sede del Tribunal de la causa...” (Cursivas y subrayado en el original), y
- “...el sólo hecho de la ocupación del inmueble sin garantías de ningún tipo, así como la amenaza de la expropiación si no hay arreglo, constituyen factores de distorsión que alteran radicalmente la más elemental noción de autonomía de la voluntad que debe imperar en esta materia, convirtiéndose más bien en un ilegítimo mecanismo (sic) de presión para el propietario que, con su bien ocupado, sin ningún tipo de garantías y bajo la amenaza de ser expropiado, se verá sometido a un trámite negociador desequilibrado y sin proporción...” (Cursiva en el original).

En el mes de noviembre del mismo año y en un escenario de franco rechazo en parte de la comunidad arrendataria, se sustituye la DLAI por la Ley para la Regularización y Control de los Arrendamientos de Viviendas¹⁶¹ (LRCAV), entre cuyas características más resaltante está la alta carga política de sus fundamentos.

Valen citar, en tanto que ejemplos de lo anterior, los artículos 1 y 5 referidos al objeto de la Ley y a sus fines en materia de arrendamiento. Según el primero: “La presente Ley tiene por objeto establecer el régimen jurídico especial de arrendamiento de inmuebles urbanos y suburbanos destinados a vivienda...; en el marco de la novedosa legislación y

¹⁶¹ G.O n° 6.503 Extraordinario, del 12 de noviembre de 2011.

Política Nacional de Vivienda y Hábitat, como un sistema integrado dirigido a enfrentar la crisis de vivienda que ha afectado a nuestro pueblo como consecuencia del modelo capitalista explotador y excluyente; con el fin supremo de proteger el valor social de la vivienda como derecho humano...; contrarrestando la mercantilización y la especulación económica con la vivienda, que la convierte en un medio de explotación y opresión del ser humano por el ser humano..." (Subrayado en este particular). De acuerdo con el segundo: "La regulación jurídica y las políticas públicas en materia de arrendamiento, persiguen como fines supremos: ...7. Combatir el acaparamiento, la desocupación y mercantilización de viviendas; así como la especulación, discriminación y relaciones de explotación del ser humano por el ser humano, asociadas al arrendamiento de vivienda..." (Subrayado en este particular).

Lo anterior es evidencia, tanto del uso de expresiones propias del discurso empleado por el entonces Presidente de la República, Hugo Chávez, en el marco de su proyecto revolucionario 'Socialismo del Siglo XXI', como la habitual alusión a un pasado que descuidó los derechos de los venezolanos, desconociendo como tal, la larga tradición de la regulación arrendaticia en el país; una práctica, como se explicó, común en los estados autoritarios.

¿Qué es lo novedoso de la LRCAV? La ampliación del rango de intervención de la Administración Pública en la relación arrendaticia, la circunscripción de la Ley al ámbito de los inmuebles urbanos y suburbanos destinados a viviendas¹⁶², la inclusión de la figura 'pequeño arrendador' y de la categoría 'incapacidad económica', la asunción por parte del Estado del deber de garantizar que las familias o personas no pasen más de diez años en condición de arrendatario, el carácter punitivo de su contenido y la indefensión del arrendatario frente al poder del Estado.

¹⁶² La materia relativa al arrendamiento de inmuebles con fines comerciales o industriales se mantiene bajo la regulación de la LAI hasta 2014 cuando se sanciona el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Regulación del Arrendamiento Inmobiliario para el Uso Comercial (Decreto n° 929, G.O n° 40.418 del 23 de mayo de 2014) No obstante, siendo que la misma mantiene los principios rectores de la LRCAV y similares restricciones a la propiedad y el dominio, la misma no se discutirá en esta oportunidad.

De acuerdo con el artículo 2, "...se declara de interés público general, social y colectivo toda materia relacionada con los arrendamientos de inmuebles destinados a vivienda, pensión, habitación o residencia..." y, en este sentido, "La vivienda desocupada es contraria al interés social..." (Art. 4, Parágrafo Único).

Entre sus numerosos fines ésta regulación persigue, según el artículo 5: i) promover el arrendamiento socialmente responsable (núm. 1); ii) generar un marco jurídico que propenda a relaciones arrendaticias justas; (núm. 3); iii) que prive la justicia sobre las formalidades jurídicas y la realidad sobre las formas y apariencias (núm. 6); iv) preservar y garantizar la mayor estabilidad de las familias y personas en la tenencia de las viviendas que son el principal asiento de su hogar (núm. 11); v) erradicar los desalojos arbitrarios (núm. 12); vi) que el canon de arrendamiento esté dirigido fundamentalmente a cubrir gastos por deterioro del inmueble, así como los de origen administrativo producto de la relación arrendaticia, conforme sea definido por el ente rector en la materia (núm. 14, subrayado en este particular; vii) garantizar que el arrendamiento de viviendas, habitaciones, residencias y pensiones no se constituya en una relación de explotación que implique la pérdida de capacidad de ahorro para la adquisición de vivienda propia (núm. 16), y viii) establecer un conjunto de sanciones e indemnizaciones, desde una visión preventiva y repositiva, que persuada a los ciudadanos a abstenerse de violarla (núm. 20).

El órgano rector al que da lugar esta Ley es la Superintendencia Nacional de Arrendamiento de Viviendas (SUNAVI), (Art. 16), cuyo superintendente es de libre nombramiento y remoción por parte del Presidente de la República (Art. 26). Entre sus competencias figuran, de acuerdo con el artículo 20: "...3. Fijar el canon de arrendamiento de los inmuebles regulados por la presente Ley; ...6. Realizar la inspección y fiscalización de los inmuebles y personas sujetas a la presente Ley, a los fines de la aplicación de la misma; ...15. Revisar y controlar los contratos de arrendamiento destinados a vivienda, estableciendo en el registro nacional una base de datos de

contratos de arrendamiento; 16. Realizar inspecciones en las viviendas que estén destinadas al uso del arrendamiento, a fin de validar su estado de conservación en el mantenimiento primario y preventivo...”.

A las facultades anteriores se suman, entre otras: i) verificar que los contratos escritos cumplan con todos los parámetros establecidos en la Ley (Art. 21); ii) avalar el traslado temporal del grupo familiar que arrenda la vivienda, cuando se deban realizar reparaciones mayores en la misma (Art. 37); iii) determinar la existencia de daños maliciosos ocasionados por el arrendatario (Art. 40); iv) proveer un refugio temporal o una vivienda digna definitiva, al arrendatario que tenga sentencia firme de desalojo (Art. 49), y v) fijar los criterios que permiten calificar como injustificada, la morosidad en materia de pago de cánones de arrendamiento (Art. 91, núm. 1).

Los derechos y deberes, tanto de arrendadores como de arrendatarios, permanecen básicamente igual a la DLAI de 1999. No obstante, se realizan algunas modificaciones que van en detrimento de la protección del propietario o arrendador, entre éstas: i) se suprime lo relativo a las garantías reales o personales en respaldo de las obligaciones asumidas por el arrendatario y, como consecuencia, la posibilidad de exigir un depósito en dinero para tales efectos; ii) se amplía el número de meses de morosidad para que curse la demanda de desalojo, de 2 meses consecutivos a 4, con el agregado que la morosidad debe ser sin causa justificada según criterio de la SUNAVI (Art. 91, núm. 1); iii) se extiende el lapso establecido para que el arrendatario responda a la oferta de venta hecha por el propietario, de 15 a 90 días calendarios siguientes al ofrecimiento (Art. 134), así como el lapso para el retracto legal arrendaticio, el cual pasa de 40 a 180 días (Art. 138); iii) se suprime el derecho a intereses de mora por pagos vencidos, y iv) se incluye el deber de realizar un descuento en el precio estipulado para la venta del inmueble de: 10% en una relación arrendaticia comprendida entre 10 y 20 años; 15%

en una de 21 a 30 años; 20% en aquella de 31 a 40 años, y 25% frente a una relación superior a los 41 años (Art. 137)¹⁶³.

Una innovación importante de esta Ley es la contenida en el Capítulo V, del Título II, el cual establece obligaciones de arrendamiento para las empresas constructoras.

De acuerdo con el artículo 84 “...las empresas constructoras de desarrollos habitacionales de más de diez inmuebles, deberán destinar un porcentaje de esas viviendas para arrendamiento. Ese porcentaje será fijado mediante resolución del Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de vivienda y hábitat” (Subrayado en este particular). Asimismo, según el artículo 85, dichas empresas deben notificar, previo inicio del proyecto, la cantidad de viviendas a construir y el tiempo estipulado para ello, a fin de que el ministerio en cuestión emita la carta aval que permitirá dar inicio a la obra.

Además de las competencias anteriores, el referido ministerio podrá: i) seleccionar del nuevo desarrollo habitacional, las unidades que serán destinadas a arrendamiento (Art. 86); ii) establecer los costos de construcción a efectos de fijar el canon de arrendamiento, y iii) fijar el precio de venta de aquellos inmuebles que, bajo estas condiciones, se venderán a los arrendatarios que los han ocupado por más de 10 años (Art. 88).

Esta innovación representa un nuevo factor que debilita el contenido esencial de los derechos de dominio y libertad económica, porque al hecho de que el propietario del desarrollo habitacional no puede establecer libremente el canon de arrendamiento, se suma el impedimento para: decidir cuántas y cuales unidades destinará a dicho fin, exigir que sus costos de construcción sean la base para calcular el canon correspondiente, y

¹⁶³ A esta obligación se une la establecida en la Disposición Transitoria Quinta, según la cual el propietario de edificios destinados por más de 20 años a arrendamiento de vivienda, deberán ofertar su venta a los actuales arrendadores.

decidir el precio de venta de los inmuebles arrendados según lo estipulado en el artículo 84.

En materia de cálculo de los cánones de arrendamiento, la LRCAV es más específica que la DLAI y reduce el porcentaje de rentabilidad anual dispuesto por aquella, pues de una banda de 6% a 9% pasa únicamente a dos valores: 3% y 5% (Art. 77) asignados no sólo en atención al costo del inmueble sino también al tipo de arrendador: multiarrendador (con tres o más viviendas en alquiler) o pequeño arrendador (con una o dos viviendas en alquiler), (Art. 7).

Según el artículo 78, el canon en cuestión se calcula considerando el valor del inmueble y el porcentaje de rentabilidad anual. El primero, de acuerdo con el artículo 18 del reglamento de esta Ley (RLRCAV)¹⁶⁴, comprende: valor de reposición del costo del inmueble, porcentaje de depreciación del inmueble, coeficiente de vulnerabilidad sísmica y variación geográfica, mientras que el segundo se calcula considerando el 3% del valor del inmueble para el caso del multiarrendador, y el 5% del mismo, para el del pequeño arrendador (Art. 23). Y todo ello, empleando datos e indicadores dispuestos unilateralmente por el Ejecutivo Nacional, directamente o mediante la SUNAVI, lo cual es contrario al principio de participación dispuesto en el artículo 3 de la misma Ley.

Lo anterior es también reflejo de una Administración Pública que interviene en la relación arrendaticia menoscabando los derechos de los propietarios o arrendadores (libertad contractual, de fijación de canon de alquileres, de disposición del inmueble destinado a vivienda) para garantizar los derechos de los arrendatarios, contraviniendo el deber de asegurar el disfrute de los mismos para ambas partes.

De acuerdo con el RLRCAV, la SUNAVI debe revisar cada uno de los contratos de arrendamiento de viviendas que se pretendan celebrar en el país (5), comprobar los

¹⁶⁴ Reglamento de la Ley para la Regularización y Control de los Arrendamientos de Vivienda, Decreto n° 8.587, G.O n° 39.799 del 14 de noviembre de 2011.

datos en ellos registrados (Art. 6), autorizar su protocolización en notaría pública (Art. 8), recibir copia certificada del mismo (Art. 9), darle seguimiento (Art. 10), administrar el Registro Nacional de Arrendamiento de Vivienda y emitir el certificado correspondiente (Art. 16), calcular cada uno de los indicadores que permiten establecer el canon de arrendamiento de las viviendas dispuestas para alquiler, realizar las inspecciones y fiscalizaciones para asegurar el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley, y llevar a cabo todos los procedimientos conducentes a sanciones administrativa. En este sentido, no hay una sola etapa dentro del proceso de arrendamiento que no esté bajo el control del Ejecutivo Nacional.

Como contrapartida, el propietario o arrendador está sometido, según el artículo 141 de la Ley, a 16 diferentes sanciones cuyo procedimiento sustanciador, vale señalar, será notificado (cuando sea imposible hacerlo personalmente) en el diario de mayor circulación de la entidad territorial donde se encuentre la sede del funcionario instructor (RLRCAV, Art. 52), lo cual le imposibilita enterarse de tal procedimiento, cuando no tenga su residencia en aquella.

Los causales van desde no inscribirse en el Registro Nacional de Arrendamiento de Vivienda, hasta desobedecer el descuento en el precio de venta que establece la Ley para el inquilino que tiene más de 10 años en el inmueble, siendo la mayor sanción la expropiación del inmueble(s), cuando el infractor sea reincidente por tercera vez y fuera dueño de más de cinco inmuebles destinados a arrendamiento de vivienda (Art. 145). Mientras tanto, el arrendatario únicamente está sujeto a una sanción: multa de 400 U.T por subarrendar o ceder el contrato, sin autorización expresa del arrendador (Art. 141, núm. 8), y desalojo por insolvencia en el pago del arrendamiento, cuando la SUNAVI considere que la causa es injustificada y disponga de un refugio o vivienda digna para aquel.

Con todo, las consecuencias negativas de la LRCAV y su reglamento son numerosas: i) disminución de la oferta de inmuebles para alquiler con fines habitacionales; ii) disminución de la construcción de nuevas viviendas; iii) propietarios de viviendas arrendadas, en condición de inquilinos por imposibilidad de habitar la propia, y iv) invasión de viviendas desocupadas.

En recurso de nulidad interpuesto, entre otros, por los abogados Cammarano, Madris y Barreto, ante la SC/TSJ en marzo del 2013¹⁶⁵, se afirma sobre la LRCAV: i) viola el derecho de propiedad por cuanto los procedimientos previos para solicitar desalojo o fijación de canon de arrendamiento y el retraso administrativo de la SUNAVI, hacen ilusorio el uso, goce y disfrute de la propiedad sobre el inmueble arrendado o sujeto a otro tipo de posesión; ii) viola el derecho de autonomía de la voluntad; iii) permite que no se cancelen los cánones de arrendamiento; iv) reconoce la expropiación como sanción; v) restringe el derecho de los particulares a arrendar por un lapso menor a un año, y iv) imprime *“...en general el acceso a la tutela jurisdiccional hasta tanto se cumpla con un antejuicio administrativo ante una Superintendencia incapaz de dar respuesta a dichas solicitudes...”* (Cursivas en el original).

De acuerdo con la Cámara Venezolana de Constructores (CVC), (2013), el déficit de vivienda es un problema estructural en el país que se ha agravado a lo largo de los primeros quinquenios del siglo XXI. Mientras que en 1990, el acumulado era de 880.083 viviendas, al 2011 la cifra pasó a 2.000.000 de unidades aproximadamente

Para solventar esta situación, el Ejecutivo Nacional creó la Gran Misión Vivienda Venezuela (GMVV) y si bien su ejecución ha reportado logros importantes¹⁶⁶, debe tenerse presente que la política en general, además de dar lugar a graves

¹⁶⁵ Expediente n° 13-0270. En línea: http://historico.tsj.gob.ve/sr/Default3.aspx?url=../decisiones/scon/junio/762-20613-2013-13-0270.html&palabras=ley_para_la_regularizaci%F3n_y_control_de_los_arrendamientos_de_vivienda

¹⁶⁶ Según cifras oficiales, entre 2011 y 2014, el Ejecutivo Nacional construyó 673.693 unidades (Provea, 2016). No obstante, la organización Provea, con base en su análisis de consistencia de datos y en declaraciones contradictorias, duda de la veracidad de la cifra y asevera la persistencia del problema habitacional.

consecuencias, también ampara una actuación arbitraria de la Administración Pública Nacional con base en el argumento de emergencia que, desde 2011 parece permanente y ha sido atendida buscando beneficios políticos. Al respecto PROVEA sostiene: "...la GMVV ha sido utilizada por el Ejecutivo Nacional de manera proselitista-electoral... Entre los años 2012 y 2013... ha sido utilizada en, por lo menos, 23 oportunidades para beneficiar candidaturas del Partido Socialista Unido de Venezuela." (2012: 4).

Miles de hectáreas han sido afectadas por el Presidente de la República por medio de las AVIVIR. Adicionalmente, cientos de terrenos y edificaciones de uso industrial y comercial han sido expropiados, para construir viviendas o desarrollar proyectos habitacionales, con graves impactos en el sector productivo nacional.

Los ejemplos a referir son múltiples. En materia de afectación del territorio, sólo mediante el Decreto n° 8.627¹⁶⁷ de diciembre de 2011, el Presidente Chávez creó 51 AVIVIR con una cobertura total de 755,13ha distribuidas entre los estados Anzoátegui, Carabobo, Falcón, Mérida, Sucre, Táchira, Trujillo, Yaracuy, Zulia y el Distrito Capital, dentro de las cuales se localizan zonas industriales, comerciales y no aptas para la construcción. Otro tanto hizo a través del Decreto n° 8.041¹⁶⁸ con el cual creó las AVIVIR "Ciudad Tiuna I" y "Ciudad Tiuna II" localizadas en terrenos del Fuerte Militar Tiuna (Municipio Libertador, Distrito Capital), y el Decreto n° 8.891¹⁶⁹ con el que creó la AVIVIR 'La Yaguara' donde funcionan instalaciones de las empresas Alimentos Polar C.A, Pepsi Cola, Coca Cola Femsa y Cargill.

También mediante decreto en 2011, el Ejecutivo Nacional ordenó: i) la expropiación de 14 inmuebles (sucursal de banco, hoteles, oficinas comerciales), algunos en uso y otros abandonados, localizados en el Distrito Capital, con el fin de ejecutar la obra

¹⁶⁷ G.O n° 6.061 Extraordinario, del 9 de diciembre de 2011

¹⁶⁸ G.O n° 39.615 del 14 de febrero de 2011

¹⁶⁹ G.O n° 39.615 del 2 de abril de 2012.

“Reivindicación del Derecho a la Vivienda para el Buen Vivir de las Familias del Municipio Bolivariano Libertador”, en labor conjunta con la organización “Movimiento de Ocupantes de Edificios Organizados de Venezuela (MOEOV)”, (Art. 2)¹⁷⁰, y ii) la expropiación adicional de 30 inmuebles que incluyen edificios, viviendas tipo quintas y hoteles, para llevar a cabo la obra “Viviendas Dignas para el Pueblo Caraqueño”¹⁷¹.

En contrapartida, las acciones judiciales de los particulares afectados, motivadas tanto por las limitaciones asociadas al arrendamiento de viviendas como por la afectación de bienes inmuebles para el desarrollo de proyectos habitacionales, no encuentran eco en el Poder Judicial.

5.2.3.5 Sobre la propiedad de tierras urbanas

En materia de tenencia de la tierra urbana y periurbana, la renovación legislativa se inicia en 2006 con la Ley Especial de Regularización de la Tenencia de la Tierra de los Asentamientos Urbanos Populares¹⁷² (LERUP), cuyo antecedente se encuentra en el Decreto n° 1.666 del 4 de febrero de 2002¹⁷³ mediante el cual se dio inicio al proceso en cuestión.

Teniendo por objeto “...ordenar y regularizar el proceso de la tenencia de la tierra, ocupada por la población en los asentamientos urbanos populares, y contribuir a la satisfacción progresiva del derecho a la vivienda y el hábitat...” (Art. 1) esta Ley se centra específicamente en la población que habita barrios, urbanizaciones populares, núcleos urbanos y periurbanos así como áreas de urbanismo progresivo, en condición de poseedores y no de propietarios (artículos 2 y 3).

Su implementación se centra en el denominado ‘Comité de Tierra Urbana’ (CTU) del CC (Art. 6). Tiene bajo su responsabilidad impulsar por solicitud, todo el proceso de

¹⁷⁰ Decreto n° 8.248, G.O n° 39.682 del 16 de mayo de 2011.

¹⁷¹ Decreto n° 8.249.

¹⁷² G.O n° 38.126

¹⁷³ G.O n° 37.378, del 4 de febrero de 2002

regularización de tierras ante la Oficina Técnica Nacional o Municipal para la Regularización de la Tenencia de la Tierra Urbana (Art. 40) y no cuenta con ninguna normativa que regule su elección y constitución.

De acuerdo con el artículo 53, el referido comité tiene por facultades, entre otras, "...4. Proponer las poligonales urbanas de los asentamientos urbanos populares; 5. Elaborar, con la participación de la comunidad, la Carta del Barrio¹⁷⁴; 6. Elaborar el registro inicial de parcelas y usos de los asentamientos urbanos populares; 7. Elaborar el registro inicial de propietarios o propietarias, y poseedores o poseedoras de vivienda; edificaciones y bienhechurías en los asentamientos urbanos populares, en coordinación con los órganos competentes; 8. Certificar la información recaudada y analizada sobre la situación de la propiedad y tenencia de las parcelas de la poligonal respectiva; 9. Elaborar el plan de ordenación urbano básico de los asentamientos urbanos populares, en coordinación con los órganos competentes; 10. Coordinar con la Oficina Técnica Nacional para la Regularización de la Tenencia de la Tierra Urbana y demás organismos competentes, las acciones conducentes a la regularización de la tenencia de la tierra...".

En este proceso, la comunidad, reunida en Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas, puede decidir solicitar la adjudicación colectiva o familiar de títulos, y las acciones posteriores serán impulsadas por el CTU, toda vez se haya realizado el censo de propietarios de bienhechurías debidamente soportado con sus respectivos expedientes (Art. 17).

El título de permanencia o título de adjudicación contemplado en el artículo 16, es otorgado por una sola vez y respecto a un único terreno poseído y, dado su carácter

¹⁷⁴ Por disposición del artículo 56, la Carta del Barrio es "...el documento fundacional demostrativo del origen, existencia del asentamiento urbano popular y contiene sus características socio-culturales, históricas, económicas, ambientales, urbanísticas e identidad." y será "...base para la elaboración de la ordenanza que rija la relación del asentamiento con su centro poblado y el municipio..." (art. 57). Adicionalmente, incluye "...las líneas maestras del plan de desarrollo urbano integral y las normas comunitarias sobre el ordenamiento urbano interno que lo regirán, debidamente refrendado por la municipalidad." (*Idem.*)

transferible, cuando el titular desee enajenar la tierra a un tercero deberá ofrecerla en primer lugar al municipio, para que sea transferida a otro miembro de la comunidad (Art. 19).

Lo relativo a la adjudicación de tierras públicas está contemplado en el Capítulo III, Título II, y comprende todo lo atinente a: las condiciones bajo las cuales procede una solicitud de adjudicación; las tierras públicas que deben ser reservadas; la desafectación y la resolución de conflictos, entre otros, mientras que lo referente a las tierras privadas se encuentra normado en el Capítulo II del mismo Título, con la particularidad que no hace mención alguna al proceso de expropiación correspondiente, sino al derecho de propiedad por usucapión, al derecho vecinal y al certificado de posesión entre otros. De hecho, el procedimiento administrativo especial dispuesto por esta Ley no contempla notificación (ni personal ni mediante diario de mayor circulación) de los posibles propietarios del terreno, sino la publicación del pronunciamiento emitiendo con anterioridad la solicitud de regularización en sitios visibles de la comunidad (Art. 42).

Dado lo anterior, la propiedad privada de terrenos sobre los cuales se fue estableciendo espontáneamente la población no cuenta con garantía alguna, por cuanto su adjudicación procederá siempre que se demuestre la posesión (individual o colectiva) desde el inicio del asentamiento (Art. 21).

En el año 2011 esta Ley fue sometida a reforma total para dar paso al Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Especial de Regularización Integral de la Tenencia de la Tierra en los Asentamientos Urbanos y Periurbanos¹⁷⁵ (DLRTTUP), sin mayores modificaciones a mencionar.

¹⁷⁵ Decreto n° 8.198, G.O n° 39.668 del 6 de mayo de 2011

5.2.4 De la calidad de los instrumentos normativos que disponen limitaciones a los derechos de propiedad privada, dominio y libertad económica

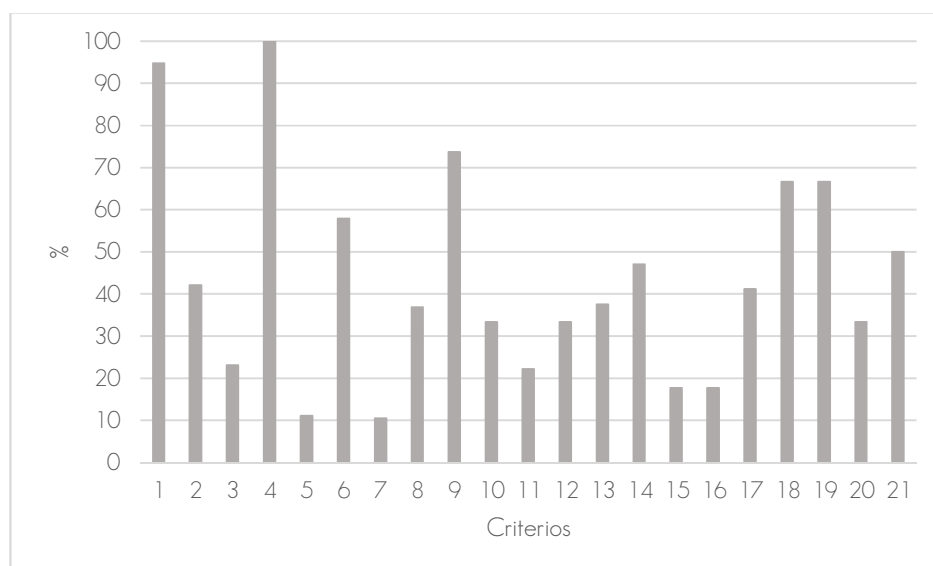
De la evaluación de los instrumentos normativos incluidos en este apartado, se obtienen los resultados que se muestran en el cuadro 4.19.

Cuadro 4.19: Cumplimiento de criterios de evaluación por parte de los instrumentos legales que limitan los derechos de propiedad privada, dominio y libertad económica

Criterio de evaluación	Cumplimiento (%)
(1) Su rango es cónsono con el tipo de materia que regula	94,73
(2) No existe un recurso de nulidad en su contra	42,11
(3) Se creó el reglamento que la ley ordena	23,08
(4) Se creó la nueva instancia que la norma ordena	100,00
(5) Permite la participación activa de los particulares sujetos a sus disposiciones	11,11
(6) Es coherente internamente	57,89
(7) Es coherente con la CRBV	10,53
(8) La imposición de limitaciones a los derechos obedecen los requisitos establecidos por ley	36,84
(9) Las limitaciones impuestas aplican a todos los particulares involucrados por igual	73,64
(10) No existen indicios de afectación de la propiedad privada sin fundamento de ley	33,33
(11) Los criterios para ejecutar medidas que afectan la propiedad privada son claros y unívocos	22,22
(12) En la ejecución de las medidas que afectan la propiedad privada no hay cabida para la arbitrariedad del funcionario	33,33
(13) La determinación de violación a las limitaciones a la propiedad privada obedece los procedimientos y respeta las garantías establecidas por ley	37,50
(14) No existen indicios de afectación del dominio sin fundamentos claros	47,06
(15) Los criterios para ejecutar medidas que afectan el dominio son claros y unívocos	17,65
(16) En la ejecución de las medidas que afectan el dominio no hay cabida para la arbitrariedad del funcionario	17,65
(17) La determinación de violación a las limitaciones al dominio obedece los procedimientos y respeta las garantías establecidas por ley	41,18
(18) No existen indicios de afectación de la libertad económica sin fundamentos claros	66,67
(19) Los criterios para ejecutar medidas que afectan la libertad económica son claros y unívocos	66,67
(20) En la ejecución de las medidas que afectan la libertad económica no hay cabida para la arbitrariedad del funcionario	33,33
(21) La determinación de violación a las limitaciones a la libertad económica obedece los procedimientos y respeta las garantías establecidas por ley	50,00

Fuente: elaboración propia

En esta sección, tales criterios toman en consideración las condiciones que deben atenderse para limitar de forma legal, los derechos aquí tratados. Visto gráficamente, su cumplimiento es el que se refleja en la figura 4.14.



Fuente: elaboración propia

Figura 4.14: Cumplimiento de criterios de evaluación por parte de los instrumentos

legales que limitan los derechos de propiedad privada, dominio y libertad económica

Como lo evidencia la figura anterior, la mayor parte de los criterios establecidos (66,66%) no logra alcanzar el 50% de cumplimiento, lo cual significa que predominan los instrumentos normativos contrarios a los requerimientos que debe observar toda limitación de los derechos estudiados.

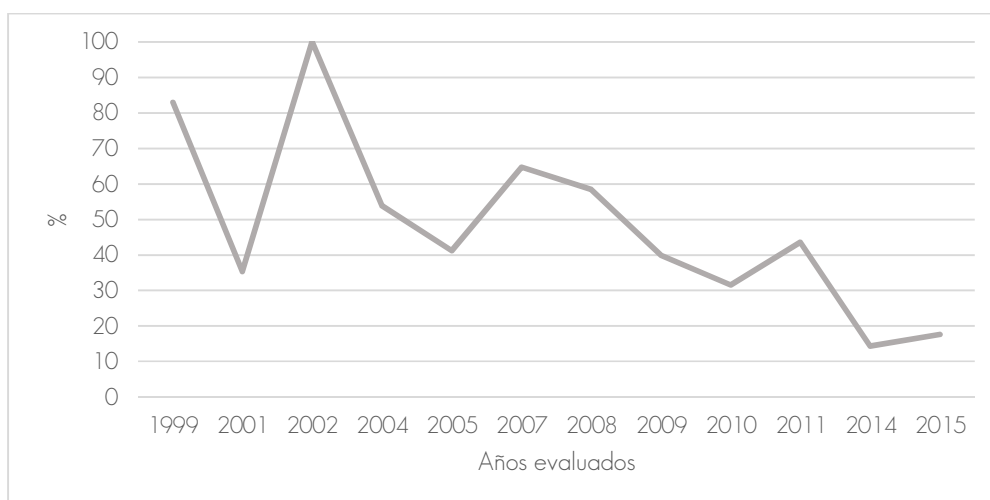
Entre el total de criterios, únicamente logra 100% de cumplimiento, el referido a la creación de la instancia que se ordena, mientras que el de menor cumplimiento (10,53%) es el relativo a la coherencia con la CRBV. Lo primero obedece al interés del Ejecutivo Nacional por asegurar la observancia de 'sus' disposiciones legales, mientras que lo segundo, es el resultado de la inconsistencia entre la garantía constitucional de los derechos de propiedad, dominio y libertad económica, y el ordenamiento jurídico creado para 'desarrollarlas'.

Del total de leyes y decretos-ley evaluados: i) únicamente 42,2% no tiene en su contra un recurso de nulidad por inconstitucionalidad; ii) 36,84% impone limitaciones a los derechos aquí estudiados, obedeciendo los requisitos dispuestos por el ordenamiento jurídico aplicable; iii) 33,33% no evidencia imposición de limitaciones a la propiedad privada sin fundamentos en ley; iv) 47,6% no evidencia imposición de limitaciones al dominio sin fundamentos en ley, y v) 66,67% no muestra imposición de limitaciones a la libertad económica sin fundamentos en ley.

Adicionalmente, es menester destacar que los resultados denotan dos características importantes del ordenamiento jurídico interpretado: i) la ausencia de criterios para evitar la arbitrariedad del funcionario en la aplicación de medidas que afectan los derechos estudiados, particularmente, propiedad privada y dominio, y ii) la desatención a los procedimientos y a las garantías establecidas por ley, para determinar la inobservancia a las limitaciones impuestas, en especial, a la propiedad privada y al dominio.

En lo anterior redunda un hecho fundamental: del total de reglamentos que debieron crearse por orden de los instrumentos legales interpretados, únicamente se sancionó 23,08%. Esto se traduce en un vacío legal que favorece actuaciones administrativas arbitrarias.

En el tiempo, el cumplimiento de los criterios en su conjunto muestra un proceso de deterioro progresivo que se traduce en el desmejoramiento de la calidad de las leyes y los decretos-ley interpretados (Figura 4.15).



Fuente: elaboración propia

Figura 4.15: Porcentaje de cumplimiento anual de los criterios de evaluación, 2001-2015

Si bien la figura supra evidencia un comportamiento irregular, también revela una tendencia negativa. ¿Qué significa esto? Que los instrumentos normativos evaluados en su conjunto, año tras año, se alejan cada vez más del principio de legalidad. Si en 2002 la ley sancionada, en este caso la LEXP, cumplió con el 100% de los criterios, en 2011, el DLCPJ así como el DLCDAV, la LRCAV y el DLOETV sólo logran cumplir en su conjunto, con 43,55% de los mismos. El cuadro 4.20, muestra el porcentaje de criterios cumplidos por cada instrumento legal interpretado

Cuadro 4.20: Cumplimiento de criterios de evaluación según ley o decreto-ley interpretado

Instrumento legal interpretado	Cumplimiento (%)
Ley Protección al Consumidor y al Usuario 2004	53,85
Decreto con R, V, F de Ley Especial en Defensa Popular contra el Acaparamiento... 2007	64,71
Decreto con R, V y F de Ley de Ref. del Decreto con R, V, F de Ley Especial en Defensa Popular contra el Acaparamiento... 2008	52,94
Decreto con R, V, F de Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a Bienes 2008	53,33
Ref. Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a Bienes 2009	46,67
Ref. Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a Bienes 2010	33,33

Cuadro 4.20: Cumplimiento de criterios de evaluación según ley o decreto-ley interpretado

Instrumento legal interpretado	Cumplimiento (%)
Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública 2002	100,00
Decreto con R, V y F de Ley Org. de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria 2008	66,67
Decreto con R, V y F de Ley de Costos y Precios Justos 2011	38,89
Decreto con R, V y F de Ley Orgánica de Precios Justos 2014	14,29
Decreto con R, V y F de Ley Orgánica de Precios Justos 2015	17,65
Decreto con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario 2001	35,29
Ref. Ley de Tierras y Desarrollo Agrario 2005	41,18
Ref. Ley de Tierras y Desarrollo Agrario 2010	29,41
Decreto con R y F de Ley de Arrendamiento Inmobiliario 1999	82,95
Ley de Tierras Urbanas 2009	33,33
Decreto con R, V y F de Ley contra el Desalojo y la Desocupación Arbitraria de Viviendas 2011	50,00
Ley para la Regulación y Control de los Arrendamiento de Vivienda 2011	61,90
Decreto con R, V y F de Ley Orgánica de Emergencia para Terrenos 2011	15,38

Fuente: elaboración propia.

5.2.5 El poder autoritario en la limitación a los derechos de propiedad privada, dominio y libertad económica

Frente a un ordenamiento jurídico como el evaluado, donde la característica predominante es su incoherencia con la CRBV, no se puede esperar una verdadera garantía de los derechos aquí estudiados.

Al momento de analizar conjuntamente la regulación descrita supra, debe tenerse presente en todo momento que su fundamento ha estado en manos del Presidente de la República, mediante la sanción de decretos-ley que no fueron sometidos a consulta pública o, en todo caso, bajo la responsabilidad de una Asamblea Nacional a cargo de diputados del partido de gobierno que responde a los lineamientos de aquel. Es pues, expresión del poder autoritario en la materia aquí tratada.

El hecho de que, el 47,37% de los instrumentos interpretados se sancionaran bajo la figura de Decreto-ley, representa un incumplimiento del requisito formal que priva en la regulación de derechos humanos en el Estado de Derecho, a saber: su reserva legal

para que sea el Poder Legislativo, en tanto que representante de la voluntad ciudadana, el que los limite siguiendo el procedimiento regular de discusión y consulta pública, con la concurrencia de todos los sectores involucrados.

Agrava la situación anterior, el que 15 de esas leyes contemplen expropiaciones 'especiales' alejadas del procedimiento dispuesto en la LEXP. En todo caso, si bien su artículo 4 permite que las leyes especiales contemplen su propio procedimiento expropiatorio, no se debe desestimar que estas deberán observar sin excepción las garantías que establece el artículo 115 de la CRBV. En todo caso y como sostiene Maltese (ob. cit.), lo admisible es que en las mismas se añadan nuevas garantías o se fortalezcan las existentes, pero no que se les desmejore.

Lo que revelan esas expropiaciones 'especiales' es que el Ejecutivo Nacional aprovecha la propiedad privada inmueble y la capacidad instalada del sector empresarial privado, argumentando razones de utilidad social y generando una grave situación económica en todos los sectores. En consecuencia, además de ser una estrategia altamente onerosa para el Estado, tales expropiaciones constituyen un factor de inseguridad jurídica que debilita la garantía de los derechos aquí tratados y consagrados en la CRBV.

Ante esto, el Poder Jurídico no funge como árbitro para controlar el poder del Estado en materia de limitación de los mismos, ni cumple su función de tutela. De hecho, a partir del 2004 sus decisiones han sido a favor del Estado, con razonamientos de tilde político o, en todo caso, el silencio y la inacción.

Evidentemente, las limitaciones impuestas son cargas que deben asumir el propietario y el responsable de una actividad económica en aras del beneficio colectivo y, debido a la condición social y de justicia del Estado venezolano, es difícil sostener que las mismas carecen de fundamento. No obstante, lo que las separa del Estado de Derecho es precisamente el poder autoritario detrás de su establecimiento, implementación y fiscalización.

Precisamente es esta legislación la que ha permitido dos actuaciones contrapuestas por parte de la Administración Pública Nacional las cuales, además, reflejan trato desigual ante la ley: por un lado, una práctica de 'hostigamiento' contra el pequeño, mediano y gran agente económico, mientras que, por el otro, una estrategia de 'dejar hacer-dejar pasar' en la empresa pública y, muy especialmente, en el sector informal de la economía donde se producen, de forma notoria, las mayores violaciones a los derechos de los consumidores (sobre-precio, condicionamiento de las ventas, ausencia de garantía en los productos vendidos, recargo por uso de medios electrónicos para el pago de bienes, venta de productos vencidos y alterados, entre otros).

Dado lo anterior, si bien las motivaciones que esgrime la regulación de los derechos de propiedad privada, dominio y libertad económica, en tanto que mecanismo de control territorial, son justas a la luz del Estado social, democrático de Derecho y de Justicia que contempla la CRBV, los medios y las acciones aquí descritos, son legítimamente débiles.

5.3 LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN VENEZUELA

La legislación que se vincula con la ordenación del territorio en el país no se ciñe únicamente a las ya mencionadas Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio (LOPOT) y Ley Orgánica de Ordenación Urbanística (LOOU). Con éstas comparten escenario la Ley Orgánica del Ambiente, la Penal del Ambiente, la Ley de Diversidad Biológica, la Ley Orgánica de Seguridad de la Nación, la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno y su Reglamento, la Ley de Aguas, la Ley de Bosques, la Ley de Tierras Urbanas, el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Emergencia para Terrenos y Vivienda, y la Ley para la Regionalización del Desarrollo Socioprodutivo de la Patria, entre otras. La razón: cada una, desde su especificidad, regula usos de la tierra y procesos de ocupación, dispone zonificaciones específicas y distribuye competencias entre los niveles de la

Administración Pública, para el manejo de diferentes áreas y unidades territoriales de gestión.

Sin desestimar la importancia de tratar lo anterior, en esta oportunidad los instrumentos a analizar son los que regulan directamente la materia y sus posteriores proyectos de reforma dado que, hasta 2016, no se había hecho efectiva su modificación.

5.3.1 Según la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela

La CRBV es la primera Carta Fundamental venezolana que hace mención expresa a la ordenación del territorio como política de Estado, y lo hace dentro del Capítulo IX (Título III), 'De los Derechos Ambientales'. Sin embargo, no abunda sobre ésta.

Según el artículo 128 "El Estado desarrollará una política de ordenación del territorio atendiendo a las realidades ecológicas, geográficas, poblacionales, sociales, culturales, económicas, políticas, de acuerdo con las premisas del desarrollo sustentable, que incluya la información, consulta y participación ciudadana.". Se entiende pues, que constituye una política integral y que, desarrollarla, es un deber del Estado venezolano.

¿Qué le compete a cada nivel político-administrativo? Por disposición del artículo 156, numerales 19 y 23, al Poder Público Nacional le corresponde la legislación sobre ordenación urbanística y ordenación del territorio, y de acuerdo con el artículo 178, numeral 1, es competencia del municipio la ordenación del territorio bajo su jurisdicción y la ordenación urbanística.

Lamentablemente, de la misma manera que ocurrió en materia de asignación de competencias al Poder Público Estatal, esta Constitución no previó la asignación expresa de la ordenación territorial como facultad de aquel. No obstante, no siendo el ordenamiento del territorio estatal competenciani del Poder Público Nacional ni del Municipal, puede considerarse que, por mandato del numeral 11 del artículo 164, esta función corresponde a las entidades federales.

5.3.2 La ordenación del territorio en la tradición venezolana

La ordenación del territorio es una política pública de considerable tradición en Venezuela. Iniciándose con acciones aisladas, tales como la creación de áreas naturales protegidas en los años 20 y 30 del siglo XX, y la inclusión de estrategias territoriales tanto en planes sectoriales durante las décadas de los años 40 y 50, como en planes nacionales de desarrollo a partir de 1960, pasó a configurar una política pública específica con la sanción de la Ley Orgánica del Ambiente (LOA) en 1976 y la subsecuente creación del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (MARNR), (Salas-Bourgoin y Sulbarán, 2011). Su propósito: orientar "...los procesos de urbanización, industrialización, poblamiento, y desconcentración económica, en función de los valores del ambiente..." (LOA, art. 6)¹⁷⁶.

Arraigada en primer lugar a la política ambiental y, en segundo lugar, a la de desarrollo regional, la misma dio sus primeros pasos buscando: i) armonizar la actuación del hombre con su entorno; ii) contribuir al desarrollo integral y armónico de las diferentes regiones y centros poblados del país; iii) definir los mejores usos del suelo, y iv) delimitar áreas problemáticas desde el punto de vista ambiental (MARNR, 1977). No fortuitamente se le definió como: "...conjunto de instrumentos prospectivos, correctivos y preventivos para guiar el equilibrio territorial, que debe caracterizar la distribución del desarrollo, a fin de lograr una estructura más cónsona con el mismo" (*Ídem.*: 3).

Amén de este rol estratégico, la misma no disfrutó de regulación propia sino hasta 1983 cuando se sancionó la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio (LOPOT). Sobre esto, Brewer-Carías sostiene: "Políticamente... aun cuando resulta una necesidad, hasta hace pocos años no se había definido una acción pública en el campo de la ordenación del territorio. Habían manifestaciones aisladas, pero no había habido una manifestación

¹⁷⁶ G.O n° 1.004 Extraordinario del 16 de junio de 1976.

pública formal sobre una política de la ordenación del territorio, como la que resulta de la nueva Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio." (1985: 15).

Pocos años después, específicamente en 1987, pasó a formar parte de su marco regulatorio la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística (LOOU) con el fin de normar la materia, tanto en el marco del sistema de ciudades como en el plano local.

A raíz de la LOPOT se inició, a mediados de la década de 1980, el proceso de formulación de planes. Los primeros se sancionaron en el seno de las denominadas Áreas Bajo Régimen de Administración Especial (ABRAE), particularmente en el ámbito de los Parques Nacionales y Monumentos Naturales, mientras que la década de los años 90 fue la de los planes estatales (Salas-Bourgoin, 2011). Al margen de esto, el país no dispuso de un plan rector en esta materia a escala nacional sino hasta 1998, cuando se sancionó el primer y único Plan Nacional de Ordenación del Territorio (PNOT) mediante decreto¹⁷⁷ del Presidente Rafael Caldera. Tan sólo hubo un intento formal de reformularlo en 2006, pero tal labor no concluyó con su efectiva aprobación por parte del entonces Presidente Hugo Chávez.

Durante el período de estudio, esta política ha sido tangencialmente abordada —siempre en desconocimiento del PNOT— a través de los planes de desarrollo económico y social de la Nación, así como mediante leyes vinculadas con la regionalización económica, el uso del suelo agrícola y el aprovechamiento de terrenos urbanos para atender la demanda habitacional. Y salvo los numerosos proyectos de reforma de la LOPOT y la LOOU planteados desde la AN, el Presidente de la República no ha mostrado mayor interés en la materia aun cuando en las diferentes habilitaciones para legislar, se le ha concedido sistemáticamente permiso para sancionar decretos-ley al respecto.

¹⁷⁷ Decreto n° 2945, G.O n° 36.571 del 30 de octubre de 1998.

Se desconocen las razones por las cuales la ordenación del territorio se ha convertido en un 'nudo gordiano' para el ejecutivo y legislativo nacionales. Tal vez ello esté relacionado con la descentralización que reviste su ejercicio y la aversión que contra ésta han manifestado los presidentes de la República durante el período de estudio de esta investigación. Dos ejemplos contundentes: i) la propuesta de reforma del artículo 156 que planteó el Presidente Chávez en 2007, según la cual sería competencia del Poder Público Nacional "La ordenación y gestión del territorio y el régimen territorial del Distrito Federal, los Estados, los Municipios, Dependencias Federales y demás entidades regionales." (Numeral 10), y ii) la LRDSP de 2014, que otorga al Ejecutivo Nacional la competencia de planificar el desarrollo urbano local que le corresponde a la municipalidad.

Por ser un punto problemático para la Administración Pública Nacional, la estrategia ha sido la 'inacción' y el resultado son cinco problemas que aquejan transversalmente esta materia, a saber: i) su desconocimiento como proceso que debe preceder y regir todas las acciones, públicas y privadas, de intervención en el territorio; ii) la ausencia de un propósito definido dentro de los planes de desarrollo nacional; iii) el débil ejercicio prospectivo al momento de planificar la intervención en el territorio; iv) la carencia de instrumento de seguimiento y evaluación, y v) el desconocimiento de los actores institucionales locales y estatales en la gestión del territorio (Salas-Bourgoin, 2011b).

5.3.3 De los instrumentos normativos que desarrollan la ordenación del territorio

Durante el período de estudio y, en particular, entre 2001 y 2008, se formuló un proyecto de reforma de la LOOU y se discutieron 3 proyectos de reforma de la LOPOT que subrogarían a la primera. De éstos, se aprobó 1 que al cabo de un año y medio fue derogado. Entre tanto, el tiempo promedio entre una y otra propuesta fue 1,75 años, es decir, cada año y 9 meses aproximadamente dentro de ese período, se presentó un nuevo proyecto de ley (ver Anexo 8, Línea de tiempo n° 3).

Los rasgos característicos que se pondrán de manifiesto se ciñen a dos: la desaparición del carácter descentralizador y desconcentrador de la ordenación del territorio, y el reforzamiento de la participación ciudadana y de la consulta pública, contempladas en las leyes vigentes.

5.3.3.1 *Marco normativo vigente*

Como se puede inferir de los años de sanción de la LOPOT y la LOOU, el marco constitucional que rige la ordenación del territorio en el país no corresponde con la CRBV sino con la CRV de 1961 la cual, si bien no hizo referencia explícita a la misma, sí estableció en su artículo 106 el deber del Estado de atender la defensa y conservación de los recursos naturales, y de asegurar que su aprovechamiento estuviera dirigido primordialmente al beneficio colectivo.

De ese mandato constitucional derivó la LOA de 1976 y, de ella, la ordenación del territorio como política pública para armonizar el desarrollo económico y social, y la conservación ambiental.

La LOPOT¹⁷⁸, sancionada con el fin de "...establecer las disposiciones que regirán el proceso de ordenación del territorio..." (Art. 1), define esta política como "...la regulación y promoción de la localización de los asentamientos humanos, de las actividades económicas y sociales de la población, así como el desarrollo físico espacial, con el fin de lograr una armonía entre el mayor bienestar de la población, la optimización de la explotación y uso de los recursos naturales y la protección y valorización del medio ambiente, como objetivos fundamentales del desarrollo integral." (Art. 2).

De acuerdo con el artículo 3, son materias propias: i) la definición de los mejores usos de los espacios (Núm. 1); ii) el establecimiento de criterios prospectivos y de los principios que orienten los procesos de uso y ocupación del territorio (Núm. 2); iii) el desarrollo

¹⁷⁸ G.O n° 3.238 Extraordinario del 11 de agosto de 1983

regional armónico (Núm. 4); iv) el proceso de urbanización y la desconcentración urbana (Núm. 6), y v) “La descentralización y desconcentración administrativa regional, a los efectos de lograr una más adecuada participación de las regiones y de los estados y municipios en las tareas del desarrollo regional.” (Núm. 10), entre otras.

Las competencias para cumplir tales propósitos se resumen en tres: i) elaboración y aprobación de planes; ii) gestión, ejecución y control de los mismos, y iii) adopción de las medidas reglamentarias requeridas para dichos efectos (Art. 4), y son otorgadas discriminadamente en cuatro niveles político-administrativos: nacional, regional, estatal y municipal.

Los instrumentos básicos establecidos en esta Ley son¹⁷⁹: Plan Nacional de Ordenación del Territorio (PNOT), planes regionales de ordenación del territorio (PROT), planes de las Áreas Bajo Régimen de Administración Especial (PABRAE), planes sectoriales (PS) y planes de ordenación urbanística (POU), (Art. 5), y por mandato del artículo 42, la Administración Pública descentralizada y desconcentrada, así como los particulares y demás entidades de carácter privado, están obligados a su acatamiento.

El PNOT corresponde al Poder Público Nacional en la figura de la Comisión Nacional de Ordenación del Territorio (CNOT) y en ésta, el MARNR detenta la Secretaría Técnica (Art. 20).

Al mismo corresponde establecer grandes directrices en materias como: usos primordiales y prioritarios de amplias áreas del territorio nacional, localización de las principales actividades industriales, proceso de urbanización, señalamiento de los espacios destinados a un régimen especial de administración, y política para la administración y explotación de los recursos naturales, entre otras (Art. 9).

¹⁷⁹ De este conjunto únicamente se tratará lo relativo a los planes nacional, regional, estatal y urbanístico debido a que son lo que mejor permiten ejemplificar el control territorial como recursos de dominación política, en especial, aquel con fines autoritarios.

Siendo la CNOT la encargada de coordinar e impulsar el PNOT, entre sus competencias figuran: i) conocer, revisar y aprobar el proyecto de plan; ii) asegurar la adecuación de todos los planes de ordenación, a lo previsto en el mismo; iii) someterlo a un proceso de consulta pública, y iv) conocer y pronunciarse sobre la adecuación de los grandes proyectos de infraestructura a lo estipulado en éste (Art. 22, numerales 2, 3, 4 y 5). A esto se suma la responsabilidad de dirimir los conflictos que pudieran existir entre los diversos planes (Art. 40).

Su aprobación descansa en manos del Presidente de la República quien, en Consejo de Ministros, ordenará su ejecución mediante decreto publicado en Gaceta Oficial de la República (Art. 33), mientras que el control de su ejecución recae en el MARNR y en los gobernadores de estado, en tanto que agentes del Ejecutivo Nacional (Art. 43).

Los PROT corresponden a las comisiones regionales de ordenación del territorio (CROT), los cuales también disponen de una secretaría técnica a cargo de la respectiva unidad desconcentrada del MARNR (Art. 21). Entre las competencias que difieren de aquellas otorgadas a la CNOT, destacan: asegurar que los planes formulados por los estados se adecúen a las previsiones del PROT correspondiente y someter el plan regional a la aprobación de los gobernadores, previa opinión favorable de la CNOT (Art. 23, numerales 4 y 7).

Debido a que la LOPOT no hace alusión expresa a los planes estatales de ordenación del territorio, es precisamente mediante el numeral 4 del artículo 23 y del artículo 13 *ejusdem*, que surge la posibilidad de que las entidades federales dicten su propio plan, sin que la ausencia del plan regional sea restrictivo para ello, tal y como se desprende del principio de jerarquía dispuesto en el artículo 12.

En tanto que unidades subnacionales de gestión, las regiones a las que se refiere la LOPOT serán creadas por medio de decreto del Presidente de la República en Consejo de Ministros, y si bien según el artículo 10, las mismas podrán no concordar con el

territorio de las entidades federales, de acuerdo con el artículo 62 *ejusdem*, "...deberán coincidir, en lo posible con los límites político-territoriales.", atendiendo lo siguiente: "1. Que constituyan espacios geográficos con condiciones físicas, económicas y socioculturales semejantes [y]2. Que sean espacios territoriales integrados funcionalmente y que tengan, por lo menos, un centro de servicio capaz de actuar como integrador y promotor del proceso de desarrollo y ocupación del espacio." (*Idem*).

Como instrumentos de planificación que desarrollan las directrices del PNOT, los planes regionales se centran en materias como: usos primordiales del territorio regional; localización de las principales actividades industriales de la región; proceso de urbanización y sistema regional de ciudades; espacios sujetos a un régimen especial de administración dentro de la región; política regional para la administración y régimen de aprovechamiento de los recursos naturales, y localización de los proyectos de infraestructura, entre otros (Art. 11).

Aun cuando por disposición del artículo 34 su aprobación corresponde a los gobernadores de los estados que integren la región, a partir de resolución conjunta a publicar en cada una de las gacetas oficiales de estado, de acuerdo con el artículo 27, para tales efectos se requerirá la conformidad con el PNOT otorgada por la CNOT. Tal tutela administrativa no sólo se presenta en el marco de la formulación y aprobación del PROT, sino también en el caso del control de su ejecución en el seno del territorio estatal, porque si bien el mismo corresponde al Gobernador, en toda oportunidad deberá requerir la opinión favorable de la Secretaría Técnica a cargo de la unidad desconcentrada del MARNR (Art. 44).

Otro plan de especial importancia para este estudio es el POU dispuesto en el artículo 18 *ejusdem*, con el fin de darle concreción espacial urbana al PNOT y al PROT correspondiente. Entre sus materias figuran: delimitación de las áreas de expansión urbana, definición del uso del suelo urbano y sus densidades, sistema de vialidad y

dotación de servicios culturales, educativos, deportivos y recreacionales, entre otros (Art. 19, numerales 1, 2, 5 y 9).

Amén de que en el caso de los POU, la LOPOT no especifica el órgano encargado de su elaboración, su artículo 29 establece que durante el proceso de preparación del proyecto, se deberán tomar en consideración las directrices emanadas de los organismos competentes y consultar a los organismos públicos nacionales y municipales prestadores de servicios. El vacío en cuestión se replica respecto a su aprobación, pues en función del artículo 36 *ejusdem*, será la Ley nacional y las ordenanzas municipales respectivas las que determinarán los órganos competentes para ello —una ley nacional que en lo sucesivo sería la LOOU—, no siendo así en el caso del control de la ejecución del plan, ya que según el artículo 55 el mismo corresponde a la municipalidad.

Los temas de la participación ciudadana y la concertación interinstitucional fueron cuidadosamente atendidos en la LOPOT, si se considera la época en la cual se formuló y aprobó.

Numerosos son los artículos que enfáticamente señalan la necesidad de consultar a los organismos que por sus competencias, pueden tener vinculación con la ordenación del territorio, así como la obligación de requerir de éstos los informes técnicos y los estudios necesarios para la formulación de los proyectos de plan (artículos 26, 27, 29 y 32). Otro tanto ocurre en materia de participación ciudadana prevista en los artículos 27, 28, 30, 31 y 32, la cual se centra en las consultas públicas, en algunos casos, dispuestas por un lapso de 60 días continuos.

Precisamente los artículos 22 y 23 dictan como competencias de la CNOT y las CROT respectivamente, el someter los planes a su cargo a un proceso de consulta a través de los mecanismos que determine la Ley; un proceso en el que converjan representantes de los órganos públicos y privados nacionales, regionales, estatales y municipales según corresponda. En este sentido, el legislador no sólo buscó el acuerdo entre los órganos y

entes que conforman la Administración Pública descentralizada y desconcentrada, sino también que se considerara la opinión de los interesados para lograr consenso con la colectividad.

464

Especial mención requieren las denominadas 'Autoridades Únicas de Área' contempladas en el Capítulo V, del Título III. Destinadas a atender lo relativo al "...desarrollo de planes y programas específicos de ordenación del territorio cuya complejidad funcional, por intervención de varios organismos del sector público o por la cantidad de recursos financieros comprometidos en su desarrollo, así lo requieran." (Art. 58), serán creadas por el Presidente de la República en Consejo de Ministros; tendrán el carácter de Instituto Autónomo sin personalidad jurídica, pero con autonomía de gestión, financiera y presupuestaria, y estarán sometidos al control jerárquico del ministro que disponga aquel (Art. 59).

A lo anterior cabe agregar: tanto las unidades desconcentradas de los ministerios, los institutos autónomos como las gobernaciones y los demás organismos con presencia en el área "...estarán sometidas a las directrices impartidas por las Autoridades Únicas para el logro de sus objetivos." (Art. 60).

Desde el punto de vista del control administrativo, la LOPOT establece dos actos distintos para permitir el desarrollo de actividades que impliquen afectación del territorio. Las mismas son: las aprobaciones administrativas y las autorizaciones administrativas.

Las primeras deberán ser solicitadas por todos los organismos de la Administración Pública que tengan previsto ejecutar proyectos con incidencia espacial y que impliquen acciones de ocupación del territorio. El organismo competente para su otorgamiento será el encargado del control de la ejecución del plan correspondiente y el silencio administrativo se considera positivo.

Según el artículo 49, las acciones que implican un impacto de importancia nacional y requieren aprobación serían precisadas en el reglamento de la Ley —uno que nunca se sancionó—. No obstante, hace referencia general a las siguientes: localización y traslado industrial, afectación de zonas para reforma agraria, localización de nuevas ciudades y localización de grandes aprovechamientos de recursos naturales, y las mismas deberán ser aprobadas por el MARNR conforme al PNOT.

Por su parte, las decisiones que revistan una incidencia espacial e impliquen acciones de ocupación del territorio de importancia regional, deberán ser aprobadas por los gobernadores de estado asistidos por la unidad desconcentrada del MARNR y en concordancia con el PROT (art. 50), mientras que las acciones con incidencia urbana, deberán ser aprobadas por la municipalidad con la asistencia del Ministerio de Desarrollo Urbano y tomando en consideración el POU. En este sentido, amén de la descentralización administrativa, siempre acompaña a una autoridad estatal o municipal, un órgano del Poder Público Nacional.

Las llamadas autorizaciones administrativas están destinadas a los particulares y entidades privadas que pretendan ejecutar actividades que impliquen ocupación del territorio, y tal acto será competencia de la autoridad encargada del control de la ejecución del plan que corresponda (PNOT o PROT), (Art. 53). Sería el reglamento de esta Ley el que dispondría la correlación actividad-escala-autoridad, pero su carencia dejó a discreción de la Administración Pública la decisión. Donde sí es específica la LOPOP es en el caso de las actividades con incidencia territorial en áreas urbanas, pues la autorización corresponde al municipio (Art. 55).

De la misma manera que en el caso de las aprobaciones, el silencio administrativo en la solicitud de una autorización se considera positivo. No obstante, a diferencia de aquel, se establece expresamente: “Serán nulas sin ningún efecto, las autorizaciones otorgadas en contravención a los planes de ordenación del territorio” (Art. 56), no queriendo decir

con ello que las aprobaciones contrarias a dichos planes, a cualquier escala, no serán igualmente nulas.

Es importante desatacar que esta Ley destina un título específico para tratar el Régimen de la Propiedad Privada en la Ordenación del Territorio (Título VI).



De éste es de mencionar el artículo 63 que establece: “Los usos regulados y permitidos por los planes de ordenación del territorio, se consideran limitaciones legales a la propiedad privada y, en consecuencia, no originan, por sí solos, derechos a indemnizar. Esta sólo podrá ser reclamada por los propietarios en los casos de limitaciones que desnaturalicen las facultades del derecho de propiedad, siempre que produzcan un daño cierto, efectivo, individualizado, actual y cuantificable económicamente. En estos casos, a los efectos de determinar la indemnización, se seguirán los criterios establecidos en la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública.” (Subrayado en este particular).

Al respecto vale puntualizar

www.bdigital.ula.ve

- Al referirse a usos regulados y permitidos, la Ley va más allá del mero derecho de propiedad privada, tal y como aquí se ha tratado (como titularidad), ya que involucra el dominio (uso y disposición) y también la libertad económica si se asume que, en materia territorial, el uso es un destino y éste reviste, en diversas ocasiones, una actividad económica;
- Lo dispuesto en los planes de ordenación del territorio pasa a ser parte de las restricciones, limitaciones y obligaciones que por ley someten la propiedad privada en el país;
- Se reconoce explícitamente que una afectación al contenido esencial del derecho es causal de expropiación, específicamente, cuando es individualizada, y en este sentido es deber del Estado asegurar la justa distribución de las cargas, y

— El legislador no previó, como el caso de las leyes actuales que limitan los derechos de propiedad privada, dominio y libertad económica, procedimientos especiales para la expropiación, sino ceñirse a lo dispuesto por la LEPX vigente.

A esto se suman dos disposiciones importantes que protegen al propietario: i) cuando el lapso dispuesto para la expropiación es superior de 3 años, la autoridad competente deberá establecer un régimen transitorio que permita al particular hacer uso efectivo de su propiedad (Art. 64), y ii) si se vence el plazo en cuestión sin que los entes públicos procedieran a la expropiación, se le deberá indemnizar por las limitaciones de uso impuestas y, adicionalmente, reglamentar un uso compatible (Art. 64, Único).

En materia de propiedad privada en ámbitos urbanos, la LOPOT abunda más. De acuerdo con el artículo 66, los POU delimitan el contenido del derecho de propiedad y, en este sentido, la misma estará sujeta a los usos definidos por éste.

Atendiendo a ello, el artículo 67 dispone que, a la autoridad urbanística le compete, entre otros: i) “Determinar la utilización del suelo en congruencia con la utilidad pública y la función social y urbanística de la propiedad” (Núm. 1); ii) “Imponer la justa distribución de las cargas y beneficios del plan entre los propietarios afectados” (Núm. 3), y iii) “Afectar las plusvalías del valor del suelo originado por el plan...” (Núm. 5).

Sobre este último punto, el artículo 68 señala: “Los mayores valores que adquieran las propiedades en virtud de los cambios de uso o de intensidad de aprovechamiento con que se vean favorecidos por los planes de ordenación urbanística, será recuperados por el Municipio... En ningún caso la contribución especial que crearen los Municipios... podrá ser mayor del cinco por ciento (5%) del valor de la propiedad del inmueble... El producto de la contribución especial..., se aplicará a la realización de las obras y servicios urbanos que se determinen en las ordenanzas.”.

A esto se suma que, en el caso de las urbanizaciones, los propietarios deberán ceder al municipio gratuitamente y libre de todo gravamen, terrenos para vialidad, parques y servicios comunales y cubrir, además, los gastos de las obras respectivas, las cuales pasarán a formar parte del dominio público municipal (Art. 68, Único). En consecuencia, mediante éstas y otras obligaciones, el legislador buscó asegurar la función social de la propiedad privada y, además, que el beneficio económico reportado por la ordenación urbanística redundara en mejores condiciones de vida para la población.

Para finalizar, esta Ley contempla infracciones y sanciones. Las infracciones están dirigidas a casos de otorgamiento y adopción de actos administrativos nulos (Art. 70), así como de actividades desarrolladas por particulares en contravención a lo dispuesto en la Ley y en los planes (Art. 71). Las sanciones, por su parte, se resumen, en el caso de los funcionarios, a multa y a responsabilidades disciplinarias, administrativas, civiles y penales (art. 70), mientras que para los particulares, las mismas giran en torno a: multas (Art. 71) e inhabilitaciones para obtener nuevas autorizaciones administrativas, comiso de los instrumentos y las maquinarias empleadas en la infracción, demolición de las obras y las construcciones realizadas en contravención a los planes, y reparación del daño (Art. 72). Todo ello, sin que las mismas eximan al particular de la aplicación de las sanciones contempladas en otras leyes civiles, administrativas y penales (Art. 75).

En el ámbito urbano, la LOOU¹⁸⁰ se incorpora al marco normativo de la ordenación del territorio "...con el fin de procurar el crecimiento armónico de los centros poblados [asumiendo que] El desarrollo urbanístico salvaguarda los recursos ambientales y la calidad de vida..." (Art. 1).

Define por ordenación urbanística "...el conjunto de acciones y regulaciones tendentes a la planificación, desarrollo, conservación y renovación de los centros poblados." (Art. 2)

¹⁸⁰ G.O n° 33.868 del 16 de diciembre de 1987

considerando que el mismo no es ajeno a lo previsto en materia de ordenación del territorio y de desarrollo regional (Art. 3).

De acuerdo con los artículos 4 y 5, sus disposiciones son de interés nacional y todo lo concerniente a la ejecución de sus planes, es de utilidad pública e interés social.

La política como tal recae en manos del Ejecutivo Nacional y del municipio, los cuales fungirán como las autoridades urbanísticas del país, dentro del marco de sus competencias (Art. 6).

Son facultades del Ejecutivo Nacional, entre otras: i) "Formular y ejecutar la política de ordenación y desarrollo urbanístico."; ii) "Establecer los instrumentos de la ordenación urbanística nacional."; iii) "Dictar normas y procedimientos técnicos para la elaboración de los planes de ordenación urbanística nacional y local."; iv) "Crear nuevas ciudades.", y v) "Estimular la creación y fortalecimiento de organismos municipales e intermunicipales de planificación y gestión urbana." (Art. 3, numerales 1, 3, 4, 8 y 9). A ellas se suma la competencia de dictar las normas y los procedimientos técnicos para la ejecución de urbanizaciones y edificaciones (Art. 78).

Por su parte, al municipio corresponde, entre otros: i) "Elaborar y aprobar los planes de desarrollo urbano local."; ii) "Velar para que los planes nacionales y regionales de ordenación del territorio y de ordenación urbanísticas se cumplan en su ámbito."; iii) "Dictar las ordenanzas necesarias para la ejecución, control y gestión de los planes en materia de zonificación, régimen de arquitectura, ingeniería y construcciones y, en general, sobre cualesquiera otras materias urbanísticas de carácter local...", y iv) "Elaborar los planes de ordenación urbanística cuando el Ejecutivo Nacional delegue en ellos esta atribución." (Art. 10, numerales 1, 2, 3 y 4).

El sistema de planes previsto en esta Ley está integrado, además del PNOT y los PROT, por los planes de ordenación urbanística (POU), planes de desarrollo urbano local

(PDUL), planes especiales (PE) y planes particulares (Pp), (Art. 16), y la ausencia de un plan superior no es impedimento para la formulación y ejecución del POU (Art. 18).

Según esta Ley, el POU es un instrumento de gestión urbana circunscrito a un municipio o distrito metropolitano, o a varios municipios o distritos metropolitanos agrupados en mancomunidades (art. 21). Entre sus propósitos están: desarrollar la política urbanística contenida en los planes de jerarquía superior y concretarla en el ámbito urbano, coordinar la acción pública, establecer los usos del suelo y sus intensidades, y señalar los servicios públicos necesarios (Art. 17).

A las materias del POU contempladas en la LOPOT, como por ejemplo, la delimitación de áreas de expansión urbana y la definición del uso del suelo y sus intensidades, esta Ley agrega: la definición estratégica del desarrollo urbano y de las acciones que los organismos públicos realizarán en el ámbito determinado por el plan (Art. 24).

Su elaboración corresponde a la autoridad urbanística nacional, la cual recae en el Ministerio de Desarrollo Urbano (MDU), (Art. 12), y a éste corresponde, además de lo anterior, “Velar por el cumplimiento de las políticas y los planes de ordenación urbanística...” (Art. 14, núm.3) y “Evaluar... los resultados de la ejecución de las políticas, planes y programas de ordenación y desarrollo urbanísticos.” (Art. 14, núm. 4). A ello se suma la atribución de aprobar el POU mediante resolución publicada en Gaceta Oficial de la República (Art. 28).

Se establece que su implementación se realice mediante ‘programas de actuación urbanística’ a cargo de los organismos competentes de la Administración Pública central y descentralizada (Art. 29), pero también que el MDU podrá encomendar su coordinación a las corporaciones de desarrollo regional (Art. 33). Y siendo que las actuaciones, tanto por parte de la Administración Pública como por los particulares están sujetas a sus disposiciones (Art. 20), solamente es posible proceder en forma distinta, por razones de urgencia o seguridad pública, seguridad o defensa nacional, o

para darle prioridad a programas de descentralización, previa autorización del Presidente de la República en Consejo de Ministros (Art. 33).

Los PDUL, por su parte, están circunscritos a la ciudad y se elaborarán tendiendo en consideración lo estipulado en el POU. Su contenido debe versar sobre: desarrollo urbano, clasificación del suelo para determinar el régimen urbanístico aplicable, espacios libres y áreas verdes, localización de edificaciones y servicios públicos, red vial, red de dotación de agua potable, servidas y pluviales, y áreas de desarrollo urbano no controlado, entre otros (Art. 34). Es por tanto concreción del POU —diseñado a escala municipal o intermunicipal—, en el ámbito de la ciudad.

La elaboración del proyecto es responsabilidad del organismo municipal de planificación o de aquel que designe el Concejo Municipal (Art. 38) y seguirá los procedimientos que a tales efectos disponga la municipalidad (Art. 37). No obstante, su contenido será estudiado por el MDU, el cual decidirá sobre su conformidad con el respectivo POU (Art. 42).

Por disposición del artículo 43 *eiusdem*, de presentarse discrepancias entre el proyecto de PDUL y las observaciones formuladas por el MDU no resolubles de mutuo acuerdo, se optará por la designación de una comisión *ad-hoc* para dirimir el conflicto.

Cierra el proceso, la aprobación definitiva del plan por parte de la Cámara Municipal¹⁸¹ y su publicación en Gaceta Oficial Municipal (Art. 42, Parágrafo Primero). De no celebrarse la misma en el plazo establecido, el PDUL podrá ser publicado por el MDU en Gaceta Oficial de la República, dándose por aprobado (Art. 42, Parágrafo Segundo).

La participación ciudadana está contemplada para el caso de este último plan mas no así para el POU. Según el artículo 38, el proyecto de PDUL será sometido, en primer

¹⁸¹ Debe recordarse que para el momento de sanción de esta Ley, el ordenamiento jurídico venezolano imperante no contemplaba la figura de Alcalde como autoridad del Ejecutivo Municipal.

lugar y por un lapso de 60 días continuos, a un proceso de consulta pública. En segundo lugar y por otro plazo de 30 días continuos, a un proceso de audiencias con representantes de los organismos públicos y privados con injerencia en el mismo, a fin de conocer sus opiniones.

Es importante resaltar el interés que mostró el legislador por asegurar la publicidad de los procesos de consulta ya que, según el artículo 39, los lapsos y períodos establecidos para ambas etapas, deberán darse a conocer mediante un periódico de circulación local. De igual manera, la preocupación por garantizar que, cualquier cambio a futuro en la zonificación establecida en el PDUL, cuente con la aprobación previa de la AV o la mayoría absoluta de los vecinos afectados (Art. 46). No en balde se establece que, una vez aprobado en primera discusión el proyecto de ordenanza sobre el cambio de zonificación, el Concejo Municipal oirá públicamente a los interesados en el mismo (*Ídem.*)

La participación también se hace presente en la defensa y mantenimiento del orden urbanístico, a saber:

- Por mandato del artículo 102, si un inmueble es destinado a un uso distinto al establecido en el PDUL o en la ordenanza de zonificación correspondiente, o en éste se realiza una construcción ilegal, la AV o cualquier persona con interés legítimo, personal y directo podrá solicitar de un Juez de Distrito, la paralización de las actividades y el cierre o clausura del establecimiento;
- Según el artículo 104, toda persona, AV u organización social, puede requerir a los órganos facultados para el control urbanístico, la adopción de las medidas necesarias con el propósito de asegurar el cumplimiento de los planes urbanos existentes, y

— Por disposición del artículo 106, cada AV puede designar un Síndico Vecinal para que la asista en sus denuncias, quejas, reclamos y trámites ante los órganos públicos encargados del desarrollo urbano (Art. 107).

En materia de concertación interinstitucional, los artículos 26 y 27 de esta Ley establecen: i) la elaboración del proyecto de POU se realizará mediante un proceso de coordinación que le permita al MDU disponer de los informes y estudios necesarios para su formulación, y ii) el mismo deberá ser remitido al Concejo Municipal para que formule las observaciones a que hubiere lugar. Adicionalmente, estos artículos enfatizan el rol del municipio en la planificación del desarrollo urbano, pues la municipalidad debe ser consultada respecto a los lineamientos económicos, sociales y de carácter físico-espacial contenidos en el proyecto de POU, y en ningún caso el mismo podrá ser aprobado sin la opinión favorable de aquella. De hecho, según el artículo 27: la municipalidad “...podrá hacer uso de los recursos de ley, si considera que sus observaciones son procedentes y fueran desestimadas sin justificación.”

Respecto al régimen urbanístico de la propiedad privada (Título V), esta Ley no agrega nuevas condiciones a las ya establecidas en la LOPOT. Busca asegurar la función social de la misma en el ámbito urbano y dispone que lo establecido en los POU y PDUL delimitan su contenido. Por tanto, imponen limitaciones legales que no dan lugar a derecho de indemnización, siempre y cuando no desnaturalicen el contenido esencial de la propiedad y no produzcan un daño directo, cierto, actual y cuantificable económicamente (Art. 53). No obstante, de ello es importante destacar la ausencia de desarrollo de la materia vinculada con la afectación a la plusvalía en el valor del suelo producto de un POU o PDUL, contemplada en la LOPOT.

Sobre el control de los planes, la Ley es poco clara, ya que hace de una consulta preliminar (artículo 81 y 82), un acto administrativo autorizatorio ante el cual se puede solicitar reconsideración (Art. 83). Con todo, mediante su contenido no es posible

conocer la denominación de tal acto. A lo sumo y por medio del artículo 88, se infiere que es una constancia de conformidad con las denominadas 'variables urbanas fundamentales' contenidas en los artículos 86 y 87.

474

Finalmente, en materia de infracciones y sanciones, la LOOU establece: paralización inmediata de la obra cuando no se haya notificado su inicio, y paralización o demolición de la misma, con pago de multa, cuando se hayan violado las variables urbanas fundamentales. Si lo anterior tuvo como consecuencia daños ambientales, la sanción será acompañada de la obligación de realizar las reparaciones correspondientes sin perjuicio de las demás responsabilidades que incurra según la legislación aplicable, y si tales daños son irreparables, se procederá a imponer una multa por el doble del valor del daño causado y se prohibirá la continuación de la obra (Art. 109).

Otras sanciones son:

- Según el artículo 112 también es sujeto de sanción el funcionario que se abstenga o retarde injustificadamente la ejecución de un acto administrativo requerido. La misma implicará: destitución del cargo o multa;
- Por mandato del artículo 113, los concejales y demás funcionarios municipales que aprueben cambios de zonificación aislada y singular, serán sancionados con multa sin perjuicio de la responsabilidad individual, civil o penal.
- Por disposición del artículo 114, los concejales y demás funcionarios que permitan un cambio de uso en una zona de parque y recreación, o previsión de un servicio comunal o de infraestructura sin disponer de un área para su sustitución, de igual dimensión y características similares, serán sancionados con multa sin perjuicio de la responsabilidad individual, civil o penal.

Es importante descartar que, por el marco constitucional que rigió la aprobación tanto de la LOPOT como de la LOOU, ambas leyes evidencian una importante carga de centralización administrativa. Un ejemplo de ello es la competencia de la Administración

Pública Nacional en materia de elaboración del POU, pues ésta podría recaer en el estado o la mancomunidad con la participación coordinada de todos los órganos competentes. Otro, es la facultad de la CNOT de dirimir los conflictos entre planes, ya que podría ser la comisión inmediatamente superior al conflicto, la competente para ello.

A pesar de lo anterior, ambas leyes también muestran la intención del legislador por hacer de esta política un factor de descentralización. Constituyen ejemplos de avances en la materia, las ordenanzas que dictan las cámaras municipales. También, el permitir que las entidades federales puedan crear sus propios planes de ordenación del territorio y convertirlos en agentes de aprobación, ejecución y control de los PROT en el ámbito de su jurisdicción.

De la misma manera se consideran virtuosos de estas leyes: el carácter participativo que se le otorga a la ordenación del territorio y, la cooperación y coordinación interinstitucional que se busca durante todo el proceso de planificación, ejecución y control. Y si bien, en el caso de la LOPOT, la participación ciudadana se circunscribe a la consulta pública, la LOOU avanza considerablemente al respecto, al permitir la figura del Síndico Vecinal y que toda persona así como toda AV u organización comunitaria legítima, sea copartícipe del desarrollo urbanístico.

De lo anterior se muestra como lo más débil, la ausencia de los reglamentos respectivos.

5.3.3.2 Proyectos de reforma del marco normativo vigente

Los proyectos de reforma a caracterizar en este apartado comienzan a plantearse a raíz de la CRBV. En este sentido, es de esperar que su contenido propenda a una efectiva descentralización administrativa, la ampliación del abanico de oportunidades para la participación ciudadana y la superación de las debilidades de las normas vigentes.

El primer proyecto de reforma total se creó para sustituir la LOOU. Formulado en 2001, se desconoce si fue llevado a primera discusión en el seno de la AN y se denominó 'Proyecto de Ley Orgánica de Ordenación Urbanística' (PLOOU).

Su contenido sigue de manera general el espíritu de la LOOU de 1987. Sin embargo, constituyen avances respecto a aquella: i) la delimitación de las competencias de los entes estatales, regionales y sectoriales en materia urbanística (Art. 11); ii) la diferenciación explícita entre un plan de ordenación urbanística y un plan de desarrollo urbano municipal, pues el primero es aplicable a sistemas de ciudades y nuevas ciudades (Art. 23), mientras que el segundo se circunscriben al área de la ciudad (Art. 42); iii) el desarrollo de lo relativo a los Pp (Título III, Capítulo III), y iv) la inclusión del Alcalde de Municipio como autoridad sujeta a posible sanción, si permite un cambio de uso en una zona verde o de recreación, o permite la sustitución de un uso asociado con un servicio comunal o de infraestructura sin prever su nueva localización en una zona de similares características (Art. 132).

Forman parte de la lista anterior, innovaciones tales como: la definición de las competencias en materia urbanística tanto de las mancomunidades (Art. 13) como de otros organismos de la Administración Pública Nacional con atribuciones en desarrollo urbanístico (Art. 17); la asignación de los planes especiales a los municipios (Art. 56); la inclusión de razones vinculadas a riesgos naturales como justificación para la 'erradicación' total o parcial de asentamiento no controlados (Art. 65), y la obligación de someter a consulta de gobernadores y alcaldes involucrados, un proyecto de plan particular (Art. 39).

¿Este proyecto contiene nuevas especificaciones para los POU y los PDUL en materia de asignación de usos? No, de acuerdo con su contenido, el POU seguiría determinando las áreas de expansión urbana, los usos generales del suelo y sus intensidades (Art. 29), mientras que el PDUL, ahora denominado Plan de Desarrollo Urbano Municipal (PDUM),

continuaría precisando tal asignación de usos y la localización de las áreas prioritarias de desarrollo al interior de la ciudad. Entonces ¿Dónde radica la novedad en materia de planes? En la ampliación de las disposiciones sobre los planes particulares y especiales, porque el proyecto le otorga al primero la competencia de determinar de forma general el uso del suelo y sus intensidades en áreas urbanas de interés particular (Art. 38, núm. 7), y a los segundos, la facultad de definir las variables físico urbano en cuanto a morfología, tenencia de la tierra, usos del suelo y características de la edificación (Art. 61, núm. 6).

¿Cuáles son las debilidades más notorias del PLOOU? En primer lugar, la desconsideración del CLPP como órgano dispuesto por la CRBV para la planificación municipal (Art. 48). En segundo lugar, el reforzamiento de la tutela administrativa en materia del PDUM, pues las observaciones emanadas por el Ejecutivo Nacional serán vinculantes (Art. 52). En tercer lugar, la eliminación de la comisión *ad hoc* para dirimir las desavenencias entre municipio y Ejecutivo Nacional en torno al proyecto de PDUM. En cuarto lugar, la supresión del procedimiento y de los criterios que rigen los cambios de zonificación establecidos por un PDUM. En quinto lugar, la ausencia de desarrollo de la afectación de la plusvalía del valor del suelo, derivada del PDUM. En sexto y último lugar, la permanencia de la equiparación entre 'consulta preliminar' y acto administrativo autorizatorio (artículos 99, 100 y 101) presente en la LOOU.

¿Qué se mantiene en iguales condiciones? Lo relativo al régimen urbanístico de la propiedad y a la participación ciudadana.

Dado lo anterior, el PLOOU si bien incorpora innovaciones que hacen más clara y coherente la ley vigente, no propende a profundizar la descentralización administrativa prevista en la LOOU y no amplía los espacios de participación ciudadana respecto a aquella.

En 2002 se planteó un nuevo proyecto de reforma total, en este particular, fusionando el contenido de la LOPOT y la LOOU. Su nombre: 'Proyecto de Ley Orgánica para la Ordenación Territorial y Urbanística' (PLOOTU)¹⁸².

De acuerdo con su Exposición de Motivos, este proyecto tuvo como propósito adecuar el contenido de la LOPOT y la LOOU a la nueva concepción de Poder Público y a los derechos ambientales contenidos en la CRBV, así como a lo dispuesto en el Decreto con Rango y Fuerza de Ley Orgánica de Planificación de 2001, en tanto que instrumento destinado a regular el Sistema Nacional de Planificación.

Las innovaciones están dirigidas a:

- “Apoyar un proceso de gestión territorial y urbanística descentralizado, ordenado, efectivo y gradual de administración, ejecución y control, para fortalecer las autoridades locales.
- Incorporar definiciones de conceptos hoy considerados fundamentales.
- Estimular la participación ciudadana y el protagonismo popular en la gestión territorial y urbanística.
- Fortalecer y enriquecer los instrumentos de política territorial para que cumpla efectivamente con sus objetivos.
- Ampliar los márgenes de seguridad jurídica de la ciudadanía y reducir la discrecionalidad de las autoridades en materia ambiental.” (Exposición de Motivos).

Además de lo anterior, es importante rescatar de la Exposición de Motivos la siguiente afirmación: “Cabe destacar que la ordenación del territorio como proceso socio-político, no puede ser coercitiva y menos aún dentro de un régimen democrático, pues los patrones de vinculación hombre-naturaleza, ocupación del espacio, localización de las actividades económicas, las relaciones y funcionalidad de las regiones, provincias y

¹⁸² De este proyecto se conoce que su aprobación en primera discusión en el seno de la AN fue el 7 de mayo de 2002.

centros poblados, no pueden ser el producto de la imposición (salvo las establecidas en las leyes), sino por el contrario, deber ser producto del diálogo, la negociación y el consenso entre los actores involucrados: Estado y sociedad." (Subrayado en este particular).

En esta ocasión, la ordenación territorial y urbanística es definida como "...la regulación y promoción de la localización de los asentamientos humanos, de las actividades económicas y sociales de la población, así como el desarrollo y ordenamiento físico-espacial, a fin de complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizando las intervenciones sobre el territorio y orientando su desarrollo y aprovechamiento sustentable." (Art. 2, subrayado en este particular). De esto es menester señalar que, de acuerdo con la LOPOT, la ordenación del territorio no es 'una política' para 'complementar la planificación del desarrollo'. Antes bien, es 'la política' para orientar territorialmente el proceso que lleva consigo el mismo, en todo caso, para darle coherencia con la base infraestructural, urbana y biofísica del territorio.

De las definiciones contempladas en el artículo 3 son de especial importancia dos, a saber: descentralización desconcentrada y participación ciudadana. La primera es entendida como "...el proceso mediante el cual el Estado transfiere funciones, servicios o atribuciones y a la vez concede mayor poder de gestión a las colectividades territoriales o entidades federales."¹⁸³ (Subrayado en este particular). La segunda, como "...un proceso en el cual, la sociedad civil organizada forma parte activa, consciente y creadora de las decisiones que afectan su entorno ambiental y social, en función del mejoramiento de su calidad de vida y de su sustentabilidad".

Mediante el artículo 4 se incorporan los principios que deben regir el proceso de ordenación territorial y urbanística. Entre éstos están: soberanía nacional, interés público,

¹⁸³ Téngase en cuenta que la definición de descentralización desconcentrada aquí contenida, se medularmente distinta a aquella contenida en el Plan de Desarrollo Económico y Social 2001-2007. En este sentido, existía una importante discrepancia entre la comisión de la AN encargada de formular este proyecto y el propio Ministerio de Planificación que formuló el referido plan.

integridad territorial, seguridad, defensa, descentralización desconcentrada, participación, consulta, corresponsabilidad y desarrollo sustentable.

A los objetivos contemplados en la LOPOT y la LOOU, el PLOOTU agrega: i) incentivar la ordenación turística integral; ii) identificar zonas especiales de desarrollo sustentable y de nuevas áreas para la localización industrial, y iii) determinar los espacios sujetos a riesgos asociados a fenómenos naturales, tecnológicos y sociales (Art. 5, numerales 6, 9 y 16).

En materia de autoridades de ordenación territorial y urbanística es de destacar que, aun cuando a escala estatal la misma es atribuida al Gobernador de Estado (Art. 11), en el caso del municipio ésta se otorga a la Alcaldía, no al Alcalde en tanto que primera autoridad ejecutiva a escala local (Art. 12). Tal inconsistencia se repite en los artículos 61 y 117, amén de que el artículo 103 dispone que los planes municipales serán aprobados por el Alcalde y la Cámara Municipal.

En un intento por asegurar la correcta armonización entre la ordenación territorial y urbanística y la conservación ambiental, el artículo 14 dispone la elaboración obligatoria de estudios de impacto ambiental y sociocultural durante el proceso de planificación. No obstante, es importante señalar que esta medida es inviable técnicamente, por cuanto los estudios en cuestión se ciñen estrictamente a proyectos específicos donde las acciones están claramente definidas y dimensionadas, lo cual no ocurre en un plan de este tipo.

Estipula un esquema de separación de las ABRAE contempladas en la LOPOT. Por un lado, establece las Áreas Naturales (ANAPRO), (Art. 23) mientras que por otro, las ABRAE Específicas (Art. 25). A ello se suman las denominadas 'Áreas Privadas bajo Protección' (Art. 37), las cuales surgen por motivación del propietario, son consideradas ABRAE y pueden contar con la asistencia técnica del MARN para su manejo (Art. 39).

Respecto a los planes vale señalar que, a los ya contemplados en las leyes vigentes, el proyecto propone incorporar el Plan Municipal de Ordenación del Territorio (PMOT), en tanto que concreción de los planes estatal y regional de ordenación territorial correspondientes (Art. 21).

El contenido de los planes previstos en este proyecto no varía sustancialmente de aquel establecido por la LOPOT y la LOOU, salvo la inclusión de la vulnerabilidad y del riesgo como condicionantes en la asignación de usos y la ocupación. No obstante, para el PEOT y el PMOT no se desglosan los lineamientos que deben contener, lo cual imposibilita la correcta operacionalización de los mismos, en especial del último.

En la concepción del sistema de planes se evidencian algunas inconsistencias. Por ejemplo, en el caso de los POU, se establece que deben concretar los lineamientos del PNOT y del PROT correspondiente, pero olvida mencionar el PEOT y el PMOT que son igualmente fundamentales para el ordenamiento del sistema de ciudades (Art. 44, núm. 1). Lo mismo ocurre con el PDUM, el cual pareciera que únicamente debe atender los lineamientos establecidos en el POU (Art. 49), olvidando así el PMOT.

Adicionalmente cabría preguntarse ¿Qué ocurriría si se está frente a un municipio absolutamente urbano como aquellos que conforman el Distrito Capital?, ¿Tendría cabida un PMOT o únicamente un POU? Ello no se puede dilucidar a partir del contenido de este proyecto.

En materia de regiones con fines de ordenamiento territorial, el proyecto mantiene los fundamentos de la LOPOT (artículos 19, 174 y 175). Sin embargo, por disposición del artículo 174, ésta se convierte en la unidad espacial básica a los efectos de la planificación del desarrollo económico, social y físico del país. Asimismo, incorpora una disposición relevante: la necesidad de consultar a las autoridades de ordenación territorial y urbanística (ministerios, gobernadores y alcaldes), la delimitación prevista (Art. 19).

Respecto a la descentralización el PLOOTU no evidencia avances notorios. Los PDUM siguen estando sujetos a las observaciones vinculantes de la autoridad nacional —en este caso, el Ministerio de Infraestructura (MI)—, y la formulación de un POU sigue en manos de aquella; por supuesto, no sin consulta a gobernadores y alcaldes involucrados (Art. 47). A esto se agrega, por un lado, que las secretarías técnicas tanto de la comisión estatal de ordenación del territorio como de la comisión municipal, las detenta una unidad desconcentrada del Poder Público Nacional, a saber: del MARN para el caso estatal (Art. 79) y MI para el caso municipal (Art. 80) olvidando la existencia de los CEPCPP y CLPP respectivamente, y por otro, que los gobernadores de estado deben solicitar la opinión favorable de la referida secretaría para ejercer sus facultades de control del PEOT (Art. 112).

Sobre la coordinación y cooperación interinstitucional, el proyecto es abundante. Para cada uno de los planes, p. ej., el legislador se aseguró de contemplar el trabajo conjunto y la consulta a las autoridades involucradas, tanto del nivel político-administrativo superior como inferior (artículos 47, 77.4, 81.3, 88 y 92).

La participación ciudadana conforma un eje transversal. Varios son los artículos que la refieren (45, 54, 56, 70 y 85) y, el Capítulo III del Título III se destina en su totalidad a la materia. No obstante, para algunos procesos de planificación, la misma no está contemplada explícitamente, ejemplo: la consulta de los POU que no está referida en ningún artículo del proyecto.

¿Qué ofrece de novedoso al respecto este proyecto? La definición de los mecanismos de consulta pública, los cuales son: sitios de información y audiencias públicas (Art. 99) ¿Qué se observa cómo negativo? Suprime lo relativo a la participación ciudadana en la defensa de la ordenación urbanística contemplada en la LOOU.

En materia de actos administrativos este proyecto dispone dos: los correspondientes para acciones con incidencia espacial y ocupación territorial de importancia nacional,

regional, estatal y municipal (artículos del 118 al 122), y los destinados a acciones de ocupación territorial en áreas urbanas (Art. 127). La diferencia con la LOOU: las autorizaciones pasan a denominarse 'uso conforme' (Art. 124) y 'uso conforme por ajuste a variables urbanas fundamentales' (Art. 127).

Finalmente, en materia de régimen de la propiedad privada el proyecto curiosamente sólo dispone su afectación vía declaración de ABRAE (Art. 176) y ordenación urbanística (artículos 179, 182 y 183). En consecuencia, pareciera que el legislador no previó que el contenido de los PROT, PEOT y PMOT afectan igualmente este derecho imponiéndole restricciones, obligaciones y contribuciones. Por lo demás, la esencia del régimen se mantiene igual al establecido en la LOPOT y la LOOU.

En el año 2005 y con base en el PLOOTU, se creó la Ley Orgánica para la Planificación y Gestión del Territorio (LOPGT)¹⁸⁴; la primera y única ley en la historia nacional que, aprobada y publicada en Gaceta Oficial, nunca entró en vigor debido a su *vacatio legis* original (6 meses) y a sus dos reformas parciales¹⁸⁵ destinadas a extenderlo —en cada caso, por un lapso de 6 meses adicionales. Como refiere Brewer-Carías (2007), la misma nunca entró en vigencia ya que, el 27 de febrero de 2007, cumplido el plazo de la tercera *vacatio legis*, fue derogada mediante la Ley Orgánica Derogatoria de la Ley Orgánica para la Planificación y Gestión de la Ordenación del Territorio¹⁸⁶, quedando por tanto vigentes la LOPOT de 1993 y la LOOU de 1987.

Catalogada como 'deficiente' por el mismo autor, subrogó las dos leyes anteriores en una estructura que hace su contenido repetitivo y de difícil comprensión.

Como se puede deducir de su nombre, establece una separación inorgánica entre ordenación del territorio (Art. 2) y, planificación y gestión de la ordenación del territorio (Art. 3), la cual termina siendo la causa principal de su escasa coherencia interna. La

¹⁸⁴ G.O n° 38.263 del 1 de septiembre de 2005

¹⁸⁵ La primera fue publicada en G.O n° 38.388 del 1 de marzo de 2006, mientras que la segunda se publicó en G.O n° 38.513 del 1 de septiembre de 2006

¹⁸⁶ G.O n° 38.633 del 27 de febrero de 2007.

ordenación del territorio es una sola: porta en sí misma todo el proceso de planificación, ejecución, control, seguimiento, evaluación y actualización, y ello obedece al fin último que se le ha otorgado como política.

Entre las incoherencias más conspicuas están:

- Según los artículos 17, 50, 78, 89 y 99, los planes de ordenación del territorio deben definir usos del suelo y sus densidades empero, en el artículo 8 sobre la planificación y gestión de la misma, tal labor no figura
- De acuerdo con el artículo 15, los planes nacionales: son el PNOT, los planes sectoriales (PS), los planes de las ANAPRO y de las Áreas de Uso Especial (PANAPRO y PAUS), los POU y los Planes Particulares (Pp), pero el artículo 57 señala que los Planes de Ordenación y Gestión de Zonas Costeras (POGZC) también son nacionales;
- Por disposición del artículo 99, los PDUM deben precisar los usos del suelo propuestos por el POU pero en el artículo 62 que regula el contenido de este último, no figura la competencia en cuestión, y
- Según el artículo 118, únicamente el POU delimita el contenido del derecho de propiedad, aun cuando el PDUM precisa los usos definidos por aquel (Art. 99, núm. 2).

Sólo como muestra de su propia inconsistencia, nótese en el cuadro 4.21 los vacíos en materia de regulación de los planes que contempla.

Cuadro 4.21: Vacíos legales en la LOPGOT respecto a aspectos esenciales de los planes que contempla

Tipo de plan	Definición (Art.)	Contenido (Art.)	Elaboración (Art.)	Aprobación (Art.)	Ejecución (Art.)	Control de la ejecución (Art.)	Revisión (Art.)	Acto administrativo requerido (Art.)	Actualización (Art.)
Planes Nacionales									
PNOT	17	17	19	23 y 24	-	26	-	27	-
PS	-	-	33	33	33	33	-	-	-
P ANAPRO/AUE	49	51	51	53	-	51	52	-	52
POGZC	57	-	-	-	-	-	-	-	-
POU	61	-	64	65	66	67	-	-	-
Pp	68	-	70	74	-	-	-	-	70
Planes regional/estadal									
PROT	75	-	76	77	-	-	-	-	-
PEOT	78	78	81	83	85	86	-	87	-
Planes municipales									
PMOT	88	89	-	91	93	94	-	95	-
PDUM	96	-	100	103	-	-	-	-	98

Fuente: elaboración propia

¿Qué ofreció como novedoso la LOPGT? En primer lugar, los criterios que deben privar en la ordenación del territorio (Art. 6). En segundo lugar, los planes de ordenación y gestión de zonas costeras (POGZC) (Art. 57). En tercer lugar, la separación de las ABRAE en ANAPRO y Áreas de Uso Especial. En cuarto, la definición de la autoridad en materia de planificación y gestión de la ordenación del territorio en los distritos metropolitanos y distritos especiales (Art. 14). En quinto y último lugar, la supresión de las Autoridades Únicas de Áreas contempladas en la LOPOT.

Las referencias a la descentralización desaparecen. En el artículo sobre las definiciones (Art. 4), ya no se encuentra este término y, entre los objetivos que debe cumplir la ordenación territorial como política nacional, la misma fue suprimida. Por tanto, según el legislador a ésta ya no le correspondería ampliar la participación de las autoridades estatales y municipales en las tareas del desarrollo nacional (LOPOT, art. 4, núm.10).

El control se circunscribe a las constancias de 'uso conforme' (Art. 27), las cuales aplican tanto para personas privadas como públicas, y tienen la particularidad de ser simplemente un acto declarativo. Por tanto, "...no dan derecho a la ocupación del territorio mediante la ejecución de las obras, programas, proyectos o la afectación de recursos naturales..." (Art. 28). Se entiende, dado lo anterior, que simplemente certifican que la acción a ejecutar es compatible con lo dispuesto en el plan de ordenación correspondiente, pues los actos administrativos que darían el referido derecho a ocupación del territorio serían otorgados cumpliendo lo dispuesto por la LOA de 2006¹⁸⁷

Aun cuando la Ley no establece específicamente el acto administrativo que corresponde con un PDUM (ver cuadro 4.21), establece diferencias entre actividades de importancia local (Art. 113) y actividades de importancia local fuera de Áreas Urbanas (Art. 114), lo

¹⁸⁷ G.O n° 5.833 Extraordinario del 22 de diciembre de 2006.

que permite inferir a cuál autoridad le correspondería el otorgamiento de la constancia de uso conforme (municipio y municipio-ministerio del ambiente).

La tutela administrativa se evidencia más intensiva en la escala municipal. Mientras que en el caso de la entidad federal, la opinión favorable de la CNOT sólo es indispensable para la aprobación del PEOT (Art. 83), en el caso del municipio: i) la aprobación del PMOT depende de la opinión favorable de la CEOT (Art. 91); ii) en el control de su ejecución, la CEOT funge como órgano asesor (Art. 94), y iii) cualquier actuación en suelo urbano requiere previamente la aprobación del POU correspondiente (Art. 101).

Para finalizar, es de resaltar que esta Ley mantiene el principio de coordinación y cooperación interinstitucional y, mediante los artículos 164, 167 y 168, dispone que la participación ciudadana debe posibilitarse desde el mismo momento en el que se inician las reuniones de trabajo para la elaboración de los planes. Conserva lo relativo a las consultas previstas en la LOBOT y LOOU pero a diferencia de éstas, no fija condiciones específicas para su convocatoria y celebración, y ofrece como innovación la declaración de la participación ciudadana como derecho democrático (Art. 155) así como su condición de obligación y como facultad para involucrarse, tanto en la gestión como en la planificación ambiental (artículo 157 y 158).

Por lo demás, la LOPGOT no evidencia más variaciones relevantes respecto a la LOBOT y la LOOU, salvo la incorporación de medidas preventivas a implementar durante un procedimiento sancionatorio (Art. 176) entre las que se incorporan unas más próximas al tipo 'sanciones complementarias' (Art. 177).

El año 2007 fue el punto de partida de una nueva etapa de modificación de las leyes que rigen el ordenamiento territorial y urbanístico del país. La nueva propuesta: 'Proyecto de Ley Orgánica para la Ordenación y Gestión del Territorio' (PLOOGT), del que se cuenta con tres 'versiones': 2007, 2008 y 2009. Entre éstas, la correspondiente

al 2008 es de particular interés porque es la versión más acabada del proyecto 2007 y el fundamento de la correspondiente al 2009.

Su contenido refleja los intereses políticos del momento: i) construir el espacio socialista; ii) profundizar la presencia de la Administración Pública Nacional en todas las escalas de gestión; iii) concentrar más poder en la figura del Presidente de la República; iv) apuntalar las unidades territoriales de gestión paralelas a los estados y los municipios, a la manera que se intentó hacer mediante el proyecto de reforma constitucional de 2007, y v) ceñir la participación ciudadana a los CC. No por causa fortuita, según la Exposición de Motivos de este proyecto, la ordenación del territorio es la base para la 'Nueva Estructura Territorial' prevista por el Presidente Chávez en 'El Nuevo Mapa Estratégico' y reviste "...una manera diferente de distribuir espacialmente el poder político, económico, social y militar, tal como se establece en las siete líneas estratégicas del Plan Nacional Simón Bolívar 2007-2013".

Lo anterior denota un importante cambio en la concepción de la ordenación del territorio. Si de acuerdo con la LOPOT, ésta constituye el marco espacial de referencia para la planificación del desarrollo nacional, a la luz del PLOOGT la cuestión es en sentido contrario: la ordenación está atada a la planificación del desarrollo.

Al igual que en la LOPGOT, ni en los propósitos que se le adjudican a la ordenación del territorio (Art. 7), ni en los criterios que deben regirla (Art. 8) ni en las competencias que comprende esta política (Art. 9), figura la descentralización. Antes bien, su contenido revela un intento por ampliar de la tutela administrativa sobre las decisiones y acciones de los poderes estatal y municipal al respecto.

Cuatro son las innovaciones más importantes de este proyecto: i) la creación de un fondo para financiar la elaboración y gestión de los planes (Art. 10); ii) la desagregación de los incentivos económicos y fiscales destinados a propiciar nuevas actividades económicas que contribuyan con el desarrollo regional (Art. 13); iii) la creación de un

sistema de información sobre ordenación del territorio (Art. 47), y iv) la instauración de una red nacional de observatorios permanentes (Art. 48).

La organización institucional prevista en este proyecto incorpora dos nuevas autoridades: la 'Autoridad Regional' y la 'Autoridad Distrital'.

La primera es designada por el Presidente de la República (Art. 19) y entre sus competencias figuran: i) "Seguir, evaluar y controlar las acciones y actividades del gobierno nacional en la región, de conformidad con las orientaciones, órdenes e instrucciones que le señale el Presidente de la República..." (Art. 20, núm. 3, subrayado en este particular); ii) "Coordinar la acción de los órganos y entes de la Administración Pública central, descentralizadas y otras formas de organización comunal, para la ejecución de políticas, planes y proyectos..." (*Ídem.*: núm. 5, subrayado en este particular), y iii) Proponer ante la máxima autoridad del órgano o ente correspondiente, el nombramiento y remoción de funcionarios del Ejecutivo Nacional, en la respectiva región." (*Ídem.*: núm. 9, subrayado en este particular), entre otras. La segunda, por su parte, es designada por la Autoridad Regional (Art. 25) y tiene las mismas facultades que aquella pero dentro de su ámbito espacial: el Distrito Productivo (art. 26). Cabe agregar que a ninguna le corresponde formular el proyecto de plan de ordenación del territorio de su ámbito de gestión ni someterlo a consulta pública.

Las comisiones de ordenación del territorio (artículo 27, 31, 32 y 33) se mantienen igual a lo contemplado en la derogada LOPGOT. No obstante, las secretarías técnicas previstas en aquella y en la misma LOPOT, son sustituidas por comisiones técnicas (artículo 30 y 33) y tanto su composición como sus competencias evidencian una fuerte presencia de la Administración Pública Nacional. Tómese como ejemplo de lo primero, la CEOT la cual, aparte del Gobernador de Estado, está fundamentalmente conformada por representantes de las autoridades nacionales vinculadas con la materia, donde ni siquiera figura el CEPCPP (Art. 32), y de lo segundo, la competencia de la CNOT de

verificar la adecuación de todos los planes de ordenación del territorio y sus modificaciones, al PNOT (Art. 30, núm.4).

Es necesario tener presente que el PLOOGT no contempla la representación municipal o estatal en las comisiones de rango superior, ni éstas están obligadas a consultar los proyectos que elaboren con los organismos públicos y privados interesados, tal y como lo estipula la LOPOT. A esto se agrega que, por disposición del artículo 21: “Las Administraciones Públicas Estadales y Municipales, y sus entes descentralizados funcionalmente estarán sometidos a las directrices impartidas por las Autoridades Regionales para el logro de sus objetivos...” (Subrayado en este particular).

Adicional a la fuerte presencia del Ejecutivo Nacional en todo lo relativo a esta política, se agregan las nuevas ‘unidades de ordenación del territorio’ contempladas en el Capítulo II, del Título V. Las mismas son: ejes de desarrollo territorial (Art. 51), Región Funcional (Art. 52) y distritos productivos (Art. 55). Lo relevante: son unidades contenidas en el proyecto de reforma constitucional propuesto por el Presidente Chávez.

También es de destacar lo siguiente: i) todas esas unidades son creadas por disposición del Presidente de la República en Consejo de Ministros, y ii) sus definiciones son tan vagas, que no es posible diferenciar la utilidad de una u otra para la ordenación del territorio y la gestión del desarrollo.

Aun cuando éste es un proyecto mejor acabado que la derogada LOPGOT, es inconsistente internamente. Arrastra algunas debilidades de la primera, tal como no incluir dentro de los objetivos de los planes de ordenación del territorio la definición de los mejores usos e incorpora otras, como la ausencia de especificaciones para el Plan Nacional de Ordenación Rural y las consultas técnicas.

Con todo, el sistema de planes previsto está constituido por: PNOT, PABRAE, POGZC, Plan Nacional de Ordenación Urbana (PNOU), Plan Nacional de Ordenación Rural

(PNOR), PROT, PEOT, PMOT, planes locales de ordenación urbanística (PLOU) y planes especiales (Art. 69). Desaparecen de este listado los planes particulares,

En el marco de ese sistema y, en especial, de su rígido esquema jerárquico surge una interrogante ¿Qué podría decidir en materia de ordenación del territorio la municipalidad cuando sus planes deben ser concreción de los planes de rango superior y sus propuestas son evaluadas por la CNOT? A juicio propio, prácticamente nada. Entonces, de ser aprobado un proyecto como éste, aquella competencia municipal de ordenar su territorio quedaría, a todas luces, vacía.

En materia de control administrativo, este proyecto continúa con la línea de las constancias de uso conforme (Art. 145) y de su condición de acto declarativo (Art. 146). De igual manera mantiene la relación autoridad-control de la ejecución prevista en los proyectos antes descritos.

De acuerdo con el artículo 145, el silencio administrativo se considera como negación de la constancia y, según el artículo 149, cuando la misma sea otorgada tendrá un lapso de vigencia de 3 años prorrogables por dos años más, según considere la autoridad respectiva.

Respecto a la participación ciudadana este proyecto no agrega nada respecto a lo contemplado en la LPGOT. Antes bien, sustituye al Síndico Vecinal por un representante comunitario territorial elegido del seno de los CC (Art. 41) y no incorpora a sus competencias, su participación directa en la formulación de los planes de interés para la comunidad que representa. Lo mismo ocurre en materia de limitaciones de la propiedad privada derivada del ordenamiento territorial y urbanístico (Art. 5), en torno a la cual no se establece ningún cambio, pero suprime lo relativo a la contribución especial por razones de revalorización del suelo producto de la ordenación urbanística.

Para finalizar, es importante señalar algunas de las innovaciones en materia de infracciones y sanciones. Entre éstas: i) sanciones principales, las cuales van desde prisión hasta por 10 años, hasta multa (Art. 163); ii) sanciones accesorias reales y personales (artículo 164 y 165); iii) infracciones por contumacia, reincidencia, desacato e información falsa (artículos 174 al 177); iii) infracciones a las normas sobre ordenación del territorio y ordenación urbanística (artículos 178 y 180), y iv) delitos (Título VIII, Capítulo III, Sección 1). Estos últimos, muy asociados a los aquellos ambientales contemplados en la Ley Penal del Ambiente.

Como se puede apreciar por lo discutido sobre los proyectos de reforma y la LOPGOT, las expectativas derivadas de la nueva Carta Fundamental, en específico, lo referente a la descentralización, no fueron efectivamente atendidas. Diversas razones pueden justificar el hecho de que la Ley de 2005 fuera derogada en 2007 una vez cumplido su último período de *vacatio legis*, entre ellas, su deficiente técnica legislativa y sus numerosas inconsistencias. No obstante, tal y como se ha podido apreciar a lo largo de toda la discusión sobre los instrumentos normativos que rigen el control territorial en Venezuela, tal situación se ha repetido en numerosas leyes y las mismas no fueron derogadas.

5.3.4 De la calidad de los instrumentos normativos que rigen la ordenación del territorio y de sus proyectos de reforma

De la evaluación de estos instrumentos normativos, se obtuvo los resultados que se muestran en el cuadro 4.22.

Cuadro 4.22: Cumplimiento de criterios de evaluación por parte de los instrumentos legales que regulan la ordenación del territorio (vigentes y proyectos)

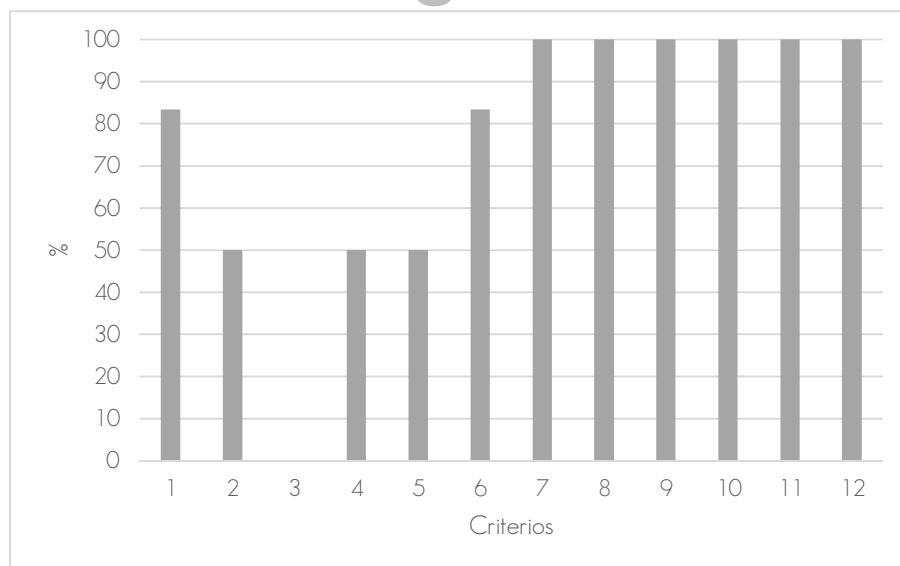
Criterio de evaluación	Cumplimiento (%)
(1) El instrumento favorece la participación activa de los particulares sujetos a sus disposiciones en todo el proceso de ordenación	83,83
(2) El instrumento es coherente internamente	50,00

Cuadro 4.22: continuación

Criterio de evaluación	Cumplimiento (%)
(3) El instrumento respeta la autonomía estatal y municipal consagrada en la CRBV	0,00
(4) El instrumento es cónsono con el principio de descentralización consagrado en la CRBV	83,33
(5) El instrumento no superpone autoridades no electas a las electas	50,00
(6) El instrumento asegura el derecho a la libre participación durante todo el proceso de ordenación del territorio	83,33
(7) El instrumento asegura la legitimidad de las decisiones durante todo el proceso de ordenación del territorio	100,00
(8) El instrumento asegura la coordinación de los órganos y entes de todas las escalas involucradas en la elaboración de planes	100,00
(9) La imposición de las limitaciones al derecho de propiedad obedece los requisitos establecidos por ley	100,00
(10) Las limitaciones aplican a todos los involucrados por igual	100,00
(11) No existen indicios de afectación a la propiedad privada sin fundamentos de ley	100,00

Fuente: elaboración propia

Visto gráficamente, el cumplimiento de los criterios anteriores evidencia el comportamiento que se observa en la figura 4.16

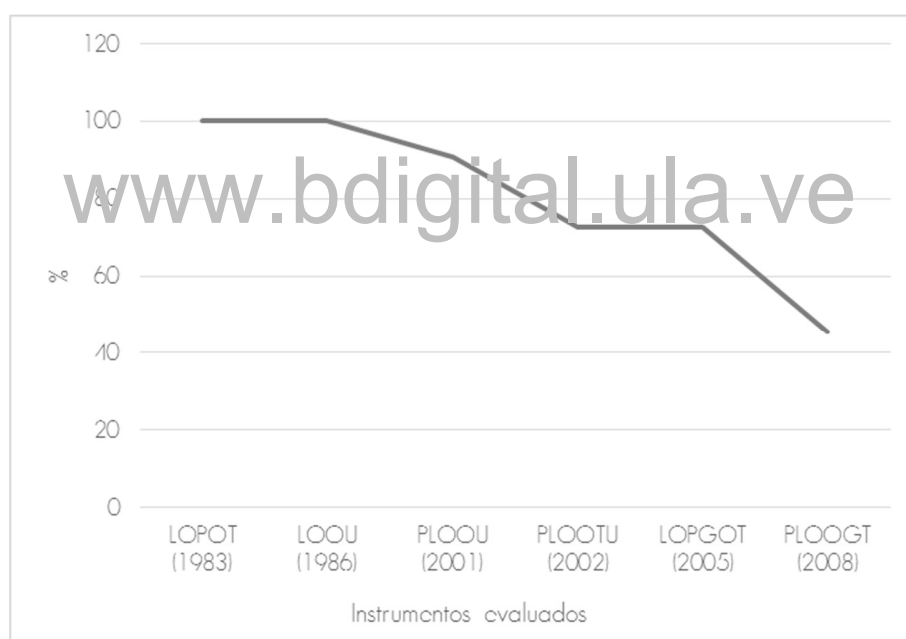


Fuente: elaboración propia

Figura 4.16: Cumplimiento de criterios de evaluación por parte de los instrumentos legales de ordenación territorial y urbanística

Del gráfico anterior es evidente que 50% de los criterios de evaluación son cumplidos al 100%. De los restantes, el de peor desempeño es el relativo a la autonomía política consagrada en la CRBV por cuanto ninguno de los instrumentos interpretados la garantiza; todo lo contrario, mantienen un sistema de sujeción de decisiones en sentido jerárquico.

Los instrumentos con mejor puntaje de evaluación fueron: la LOPOT y la LOUU con 100%, y el PLOOU con 90,91, debido a la escasa autonomía que otorga al municipio en materia de ordenación urbanística. El instrumento peor evaluado fue el PLOOGT, el cual obtuvo 45,45% de cumplimiento. La figura 4.17 muestra los resultados obtenidos por cada instrumento evaluado.



Fuente: elaboración propia

Figura 4.17: Resultados de evaluación de los instrumentos normativos de ordenación territorial y urbanística

¿Qué evidencia la figura anterior? La degeneración progresiva de la calidad de los instrumentos jurídicos considerados; una que se hace patente en la supresión de los aspectos clave y positivos que siguen haciendo operativas la LOPOT y la LOOU, o que

constituyen innovaciones de los proyectos anteriores, v. gr., las áreas privadas bajo proyección del PLOOTU.

Sobre los resultados obtenidos en la evaluación de la LOPOT y la LOOU es necesario tener presente que ni el criterio referido a la autonomía de las autoridades municipales y estatales, ni el relativo a la descentralización o la superposición de autoridades no electas sobre las electas, fueron considerados. Los dos primeros, por cuanto están circunscritos a la CRV, mientras que el último, porque para ese momento no existía la figura de Alcalde de Municipio y los gobernadores de estado eran designados por el Presidente de la República. No obstante, es de señalar que, aun cuando para el momento histórico de su elaboración la descentralización política no era un principio transversal en la CRV, el contenido de ambas leyes denota un gran interés por ésta.

Amén de que la LOPGOT fue una ley profundamente deficiente en su técnica legislativa y que su estructura hace muy difícil su comprensión y manejo, sus contenidos superan sustancialmente al PLOOGT. La razón fundamental: no superpone autoridades no electas a las directamente elegidas por la ciudadanía, asegura el derecho de libre participación porque no la ciñe a los CC y favorece la participación de todos los involucrados en el proceso de ordenación del territorio. El cuadro 4.23, muestra el cumplimiento de criterios por cada uno de los instrumentos interpretados

Cuadro 4.23: Cumplimiento de criterios de evaluación según instrumento normativo interpretado

Criterio de evaluación	Cumplimiento (%)
Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio 1983	100,00
Ley Orgánica de Ordenación Urbanística 1987	100,00
Proyecto de Ley Orgánica de Ordenación Urbanística 2001	90,91
Proyecto de Ley Orgánica para la Ordenación Territorial y Urbanística 2002	72,73
Ley Orgánica para la Planificación y Gestión de la Ordenación del Territorio 2005	72,73
Proyecto de Ley Orgánica para la Ordenación y Gestión del Territorio 2008	45,45

Fuente: elaboración propia

Por lo demás, debe resaltarse que la regulación de este mecanismo de control territorial es de mejor calidad que aquel que aplica para los otros abordados en este estudio. Sin embargo, ello lamentablemente no representa un mayor acertamiento a los principios del Estado de Derecho en esta materia ya que, como se verá a continuación, la estrategia es hacerlo a un lado.

5.3.5 Del poder autoritario detrás de la ordenación del territorio

A diferencia del marco normativo que rige los mecanismos de distribución territorial del poder político y la limitación de los derechos de propiedad privada, dominio y libertad económica en Venezuela, el correspondiente a la ordenación del territorio ha sido, si se quiere, relegado al olvido. De hecho pareciera que la estrategia apunta hacia el abordaje de la materia a través de otros instrumentos legales que permitan su captura por parte del Poder Público Nacional, tal y como una vez lo planteara en el proyecto de reforma constitucional de 2007.

Existen varias evidencias al respecto. De estas, tómense como ejemplo la LOCFG y su reglamento, así como la LOC y el DLRIDS los cuales operan en el marco de la distribución territorial del poder político, o la LTDA, la LERTU y la LOETV propias de la limitación de los derechos de propiedad privada, dominio y libertad económica.

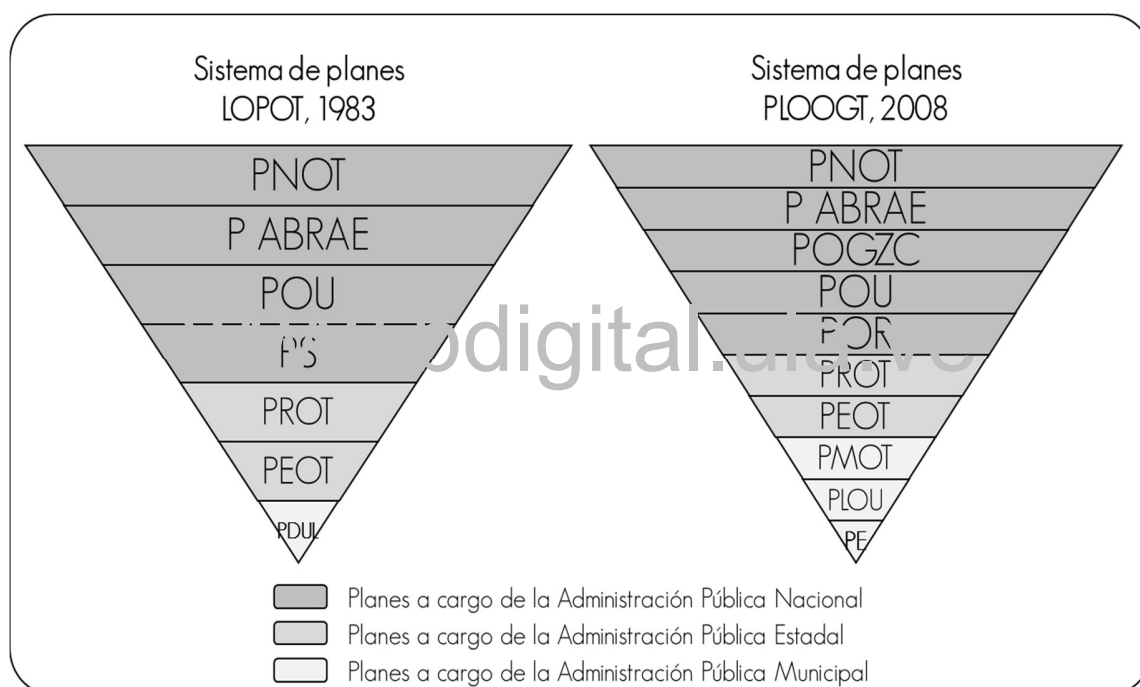
En el primer caso, las referidas leyes dan lugar a unidades territoriales cuya gestión reviste labores de ordenación del territorio, no sujetas ni a la LOPOT ni a la LOOU. Recuérdense los distritos productivos, las zonas de desarrollo, los ejes de desarrollo y los corredores productivos contemplados en la LOCFG y su reglamento; las zonas de desarrollo estratégico nacional, las zonas económicas especiales y los corredores urbanos de la LRIDSP, o el sistema: CC, Cc, ciudad comunal, federación comunal y confederación comunal de la LOC. Todos, ámbitos del territorio nacional cuya organización sería competencia de la ordenación territorial municipal, estatal, regional y urbanística.

Otro tanto ocurre mediante la LTDA, la LOETV y la LERTU. Según la primera, el INTI formula planes productivos que terminan condicionando el uso del suelo y su intensidad sin considerar los planes de ordenación del territorio existentes y, de acuerdo con la segunda, el Presidente tiene la competencia de crear las llamadas AVIVIR, que afectan el uso y los bienes ubicados en su interior para fines habitacionales, aun cuando la ordenación del territorio y la ordenación urbanística dispongan que son áreas para otros destinos. Finalmente, según la tercera, los Comité de Tierras Urbanas tiene la competencia de formular planes de ordenación urbana de áreas no consolidadas, sin la obligación de tener en consideración los planes de desarrollo urbano local en vigor.

Y es que por medio de esta estrategia se pone de manifiesto el poder autoritario del Estado venezolano. Ante la imposibilidad de crear la base legal requerida por la administración gobernante, se opta por cubrir las aspiraciones asociadas a la materia mediante otras leyes que no obedecen los principios básicos de esta política. No por causa fortuita o coincidencia que le otorgaba el P.O.O.T.U. la ordenación del territorio, para identificar las zonas especiales de desarrollo y las nuevas áreas para la localización industrial, ahora forma parte de la Regionalización Integral para el Desarrollo Socioprodutivo de la Patria, con el agravante de que no contempla la consulta previa de gobernadores y alcaldes que aquel intentó prescribir.

Tal poder se hace también patente en la implementación de proyectos impulsados por la Administración Pública Nacional en franca contradicción con el ordenamiento territorial preestablecido y, en buena medida, en contra de la misma población. Si el mismo se reconociera como condicionante de la acción del Estado, la Zona de Desarrollo Estratégico Nacional 'Arco Minero del Orinoco', las ciudades socialistas como Ciudad Caribia, las AVIVIR en zonas industriales y la construcción de residencias dentro de parques nacionales, entre otros, no formarían parte de la realidad venezolana.

Con todo, no es posible desestimar el esfuerzo del legislador por apuntalar la concentración del poder en manos del Ejecutivo Nacional mediante las leyes orgánicas de ordenación del territorio y ordenación urbanística. Considérense como evidencias: los planes dispuestos para el control del Ejecutivo Nacional (figura 4.18) y los ámbitos de ordenación que competen a aquel (figura 4.19).



Fuente: elaboración propia

Figura 4.18: Sistema de planes contemplado en la LOPOT y en el PLOOGT



Figura 4.19: Ámbitos de ordenación territorial y urbanística de acuerdo con la LOPOT y la LOOGT

Nótese de las figuras anteriores que, mientras según la LOPOT a la Administración Nacional le corresponden 4 planes, según el PLOOGT la misma pasaría a controlar 5 y ello, no sólo abarcando el territorio nacional sino además las áreas rurales, los sistemas urbanos, las zonas costeras y las ABRAE.

www.bdigital.ula.ve

EL CONTROL TERRITORIAL EN VENEZUELA Y SU USO
CON FINES AUTORITARIOS, 1999-2016
CAPÍTULO VI

C.C.Reconocimiento

6.1 EL SISTEMA DE CONTROL TERRITORIAL EN VENEZUELA Y SU FUNCIONAMIENTO COMO RECURSO DE DOMINACIÓN, 1999-2016

Si de característica general se trata, se afirma que el control territorial en Venezuela es un recurso de dominación política que muestra un funcionamiento como sistema.

501

Entre los tres mecanismos estudiados y desde el punto de vista de la legislación, la ordenación del territorio tiene efectivamente incidencia tanto en la propiedad privada, el dominio y la libertad económica, mediante las limitaciones que se les impone en las leyes y los planes de ordenación territorial y urbanística, como en la distribución territorial del poder político, a través de la asignación de competencias a órganos y entes de la Administración Pública nacional, estatal y municipal en materia de formulación, aprobación y control de la ejecución de aquellos. No obstante, su falta de implementación limita considerablemente tal rol.

Desde la perspectiva de la distribución territorial del poder político y la limitación de los derechos que aquí se estudian, la interacción es diferente. El mismo régimen de regulación de los derechos de propiedad privada, dominio y libertad económica contemplado en la CRBV, impide que los poderes públicos estatal y municipal tomen parte en su limitación y, el esquema centralizado diseñado para su control, excluye a estos niveles de gobierno hasta el extremo que no conferirles competencia alguna al respecto. Por su parte, la limitación de los derechos de propiedad privada, dominio y libertad económica, se relaciona con la ordenación del territorio porque, además de lo argüido supra, establece medidas que inciden en el uso de la tierra y en las actividades económicas concomitantes.

Cuando se analizan los medios dispuestos para implementar cada mecanismo, se detecta que entre ellos existen unos transversales a los tres. A saber: la CCP, el PP y la regionalización para el desarrollo.

Por lo dispuesto en el DLOCCP, la CCP tiene por competencia la planificación centralizada de la economía nacional, tanto pública como privada y, en este sentido, está facultada para establecer condiciones que interfieran en el ejercicio de los derechos aquí abordados. Igualmente, le corresponde verificar y garantizar la coherencia del sistema nacional de planificación con los lineamientos del Presidente de la República y ello permite que sus disposiciones también incidan, tanto sobre la gestión pública de niveles de gobierno que, desde la perspectiva constitucional, tienen autonomía política como en su ordenamiento territorial y urbanístico.

Los roles asignados al PP también hacen de éste un medio transversal en el control territorial venezolano, puesto que sus organizaciones de base gozan de competencias en los tres mecanismos estudiados.

De los CC, los comités de tierras urbanas tienen facultades en materia de regularización de la tenencia de la tierra, pero también en ordenación de las áreas no consolidadas o 'populares', mientras que los comités de control social derogan competencias, tanto para realizar inspecciones y fiscalizaciones a los sujetos vinculados con las cadenas de producción, fabricación, importación, acopio y comercialización de bienes y servicios, como para controlar, seguir y evaluar la gestión estatal y municipal. A esto se suma, que la Cc dispone de poderes propios dentro del Estado, aun sin ser un poder constituido en la Carta Fundamental.

La regionalización, por su parte, es un medio transversal por tres motivos: i) a cada región se le asigna una estructura de gestión que se superpone a la división político-territorial constitucional; ii) dado que tiene como fin el desarrollo económico, su planificación afecta finalmente el dominio y la libertad económica, y iii) involucra acciones de ordenamiento territorial de unidades a escala regional, subregional y local.

Estos tres medios convergen en otro: el Ejecutivo Nacional en la figura del Presidente de la República, pues está facultado para dictar lineamientos que afectan el ejercicio y funcionamiento de cada mecanismo.

A lo interno de cada uno, igualmente se identifican importantes sinergias.

En el ámbito de la ordenación del territorio, el control de la ejecución de los planes de ordenación territorial y urbanística, es ejercido por una autoridad cuyas decisiones requieren validación previa del Poder Público Nacional, y si bien las autorizaciones/aprobaciones en la materia se otorgan conforme al plan respectivo, la interrelación del sistema jerarquizado de planes permite que figure como condicionante el plan de jerarquía inmediatamente superior. En este sentido, se produce una dominación política reforzada por transitividad, multinivel y multiactores.

En materia de limitación de los derechos de propiedad privada, dominio y libertad económica las sinergias no se evidencian en sentido vertical, sino horizontal. Diferentes leyes y organismos son creados para velar por el cumplimiento de las mismas restricciones y para aplicar tanto medidas cautelares como sanciones similares. Tómense como ejemplo a la SUNAGRO y a la SUNNDE que confluyen en un punto: los alimentos.

En el caso de este mecanismo no sólo mediante los órganos y sus funciones se producen sinergias, sino también a través de las medidas. Caso concreto: la expropiación y la ocupación temporal de bienes inmuebles, las cuales son comunes para diferentes materias: defensa de los derechos de los consumidores, regulación de la tenencia de la tierra urbana y garantía de la seguridad agroalimentaria, entre otras.

Otro tanto ocurre en el ámbito de la distribución territorial del poder político pues, a través de varios medios, se interviene en el reparto competencial, la autonomía, las posibilidades de tutela y la participación ciudadana. En este particular, la sinergia más importante radica entre el primero y el último, ya que se incide en las competencias

estadales y municipales mediante la descentralización hacia las comunidades organizadas en instancias del PP, o creando autoridades regionales dependientes del Poder Público Nacional.

A continuación se describen y explican los sistemas de motivaciones y medios que, según la CRBV, debe regir cada mecanismo de control territorial y se contrastan con las motivaciones, los medios y las acciones que en realidad guían su implementación. De este particular, y en concordancia con el método diseñado, derivan las conclusiones de tercer nivel respecto al fenómeno y su praxis autoritaria en el país.

6.2 MOTIVACIONES Y MEDIOS QUE RIGE EL CONTROL TERRITORIAL VENEZOLANO SEGÚN LA CONSTITUCIÓN NACIONAL

La CRBV dispone para cada mecanismo de control territorial aquí estudiado un sistema de motivaciones y de medios que, vale de desatacar, son cónsonos con las condiciones que revisten delegitimidad al ejercicio de los derechos territoriales y con los principios sociales, democráticos y de derecho del Estado.

En primer lugar, da rango constitucional a propiedad privada y a la libertad económica, remitiendo a ley nacional su limitación; dispone las bases de la organización territorial del Estado venezolano y de la distribución territorial de su poder político definiendo competencias, poderes, medios de elección y de participación ciudadana, y hace de la ordenación del territorio una política nacional, multiescalar y participativa. Y siendo que la misma derivó de un *referéndum* aprobatorio, sus disposiciones deben tenerse por legítimas. Por tanto, sus principios son muestra de un control territorial cónsono con los principios del Estado social y democrático de Derecho.

6.2.1 Motivaciones y medios de la distribución territorial del poder político en Venezuela según la Constitución

Según lo dispuesto en la CRBV, las motivaciones y los medios que deben privar en la distribución territorial del poder político en Venezuela, son los que se muestran en el cuadro a continuación.

Cuadro 5.1: Sistema prescriptivo de motivaciones y medios que rige la distribución territorial del poder político en Venezuela, según la CRBV

Motivaciones	Medios
Instaurar un Estado federal descentralizado que se rijan por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad.	Otorgamiento a los estados y a los municipios de autonomía política.
Asegurar que el gobierno de la República y de las entidades políticas que la componen sea siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables.	Atribución del gobierno y la administración de la entidad federal a un Gobernador, y del gobierno y la administración del Municipio a un Alcalde, electos de forma universal, directa y secreta por la mayoría de las personas que vote.
Hacer de la descentralización una política nacional para profundizar la democracia, acercar el poder al pueblo y crear los mejores mecanismos para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales.	Atribución de competencias legislativas a la entidad federal mediante un Consejo Legislativo, y al Municipio a través de un Concejo Municipal, con miembros electos de forma universal, directa y secreta, por la mayoría que vote.
	Creación del Situado Constitucional, del Fondo de Compensación Interterritorial y de las Asignaciones Especiales como fuente de recursos para las entidades federales y los municipios.
	Definición de las fuentes de ingresos fiscales de las entidades federales y municipales.
	Atribución de competencias a la Asamblea Nacional, para asignar a los estados y los municipios determinadas materias correspondientes al nivel nacional.
	Transferencia de servicios, competencias y recursos desde los estados hacia los municipios.
	Transferencia de servicios que gestionen los estados y los municipios, a las comunidades y grupos vecinales, previa demostración de su capacidad para asumirlos.

Cuadro 5.1: continuación

Motivaciones	Medios
	Creación del Consejo Federal de Gobierno como órgano encargado de planificar y coordinar la política de descentralización y transferencia de competencias desde el Poder Público Nacional hacia los estados y los municipios.
	Regulación de los medios de participación ciudadana.
	Insertión de las comunidades en la prestación de servicios; en la formulación de propuestas de inversión; en la ejecución, evaluación y control de obras, programas sociales y servicios públicos; en los procesos económicos, y en la planificación del desarrollo estatal y municipal.

Fuente: elaboración propia.

Su contenido devela que la distribución territorial del poder político efectivamente es un instrumento al servicio de la estructuración espacial del Estado y que, en el caso venezolano, la misma es cónsona con la forma federal al permitir la autonomía estatal y municipal; delimitar los poderes nacional, estatal y municipal; disponer diversos medios de colaboración organizativa y funcional entre las entidades federales, los municipios y la República, y propender una descentralización progresiva.

Como tal, el sub-sistema da cuenta de un mecanismo que permite el acceso al poder político tanto en sentido vertical como horizontal y, por tanto, una gobernación multiescalar y multiactores. Las razones:

- Los ciudadanos pueden optar, mediante votación universal, directa y secreta, a cargos para los poderes ejecutivo y legislativo en los niveles nacional, estatal y municipal. De igual manera, pero a través de medios de elección específicos, pueden postularse a cargos en los poderes ciudadano, judicial y electoral.
- Tales cargos están acotados temporalmente, son revocables, pero también, en el caso de los poderes ejecutivo y legislativo, son de reelección indefinida, y

— Mediante diferentes mecanismos de participación, las personas tienen la posibilidad de involucrarse en la toma de decisiones de orden político, legislativo, económico y social.

También da lugar a un esquema de gobernación multisectorial. Tanto a las entidades federales como a los municipios les corresponde la planificación de su desarrollo y la ordenación de su territorio, y a tales efectos la Constitución previó la conformación de órganos específicos integrados no sólo por autoridades ejecutivas, sino también por miembros del poder legislativo y representantes de los diferentes sectores de la sociedad. Finalmente y con el propósito de asegurar la disponibilidad de recursos que sustenten la gestión estatal y municipal, la misma estipuló tres fuentes de financiamiento distintas y adicionales a los ingresos fiscales propios.

Al margen de esto, este 'deber ser' muestra una importante debilidad que afecta su esencia federal descentralizada, a saber: una autonomía estatal y municipal limitada tanto por lo que disponga la misma Constitución y las leyes nacionales para el caso de los estados, como por lo que establezcan las dos primeras y las leyes estatales respecto de los municipios.

Con base en esto se afirma que, efectivamente, la distribución territorial del poder político es un mecanismo que define la relación autoridad-territorio en el seno de un Estado al disponer: quién accede al poder, mediante cuáles mecanismos, bajo cuáles condiciones y quién finalmente toma las decisiones. Es por tanto, materialización de uno de sus derechos territoriales.

6.2.2 Motivaciones y medios de la limitación de los derechos de propiedad privada, dominio y libertad económica en Venezuela según la Constitución

En Venezuela, la limitación de los derechos que aquí se estudian obedece al interés por: alcanzar el desarrollo integral del país con la participación conjunta del Estado y el sector privado, garantizar la creación y justa distribución de la riqueza, evitar el 'abuso

del derecho' y asegurar la producción de bienes y servicios que satisfagan las necesidades de la población. En tanto que mecanismo de control territorial, debe responder al sistema prescriptivo de motivaciones y medios presentados en el cuadro 5.2.

Cuadro 5.2: Sistema prescriptivo de motivaciones y medios que rige la limitación de los derechos de propiedad privada, dominio y libertad económica, según la CRBV

Motivaciones	Medios
Garantizar la propiedad privada y asegurar su función social.	Consagración del derecho al uso, goce, disfrute y disposición de los bienes que son propiedad privada así como del derecho a la libertad económica que incluye: libertad de trabajo, de empresa, de comercio y de industria.
Permitir que las personas se dediquen libremente a la actividad económica de su preferencia, sin mayores restricciones que las dispuestas en la ley, y asegurar que ello no perturbe el desarrollo humano, la seguridad, la sanidad, la protección del ambiente u otro interés social	Regulación de las contribuciones, restricciones y obligaciones a las que debe estar sometida la propiedad privada.
Asegurar el derecho de las personas a disponer de bienes y servicios de calidad, al acceso a información adecuada y no engañosa, a la libertad de elección y al trato digno y equitativo.	Disposición de la expropiación como institución de Derecho Público ejecutable mediante sentencia firme y pago oportuno de justa indemnización, con el propósito de atender una causa de utilidad pública o interés social.
Asegurar un régimen socioeconómico que responda a los principios de justicia social, democracia, eficiencia, libre competencia, protección del ambiente, productividad y solidaridad.	Limitación de la confiscación de bienes a los casos en los que, mediante sentencia firme, se determina que las personas son responsables de delitos cometidos contra el patrimonio público, se enriquecieron ilícitamente al amparo del Poder Público o los obtuvieron mediante actividades vinculadas al tráfico ilícito de estupefacientes y psicotrópicos.
Garantizar la seguridad jurídica, solidez, dinamismo, sustentabilidad, permanencia y equidad del crecimiento de la economía.	Prohibición de los monopolios, del abuso de la posición de dominio dentro del mercado de bienes o servicios, y de la demanda concentrada.
Garantizar la seguridad alimentaria.	Sanción mediante ley, de la especulación, el acaparamiento, la usura, la cartelización y otros ilícitos económicos.
	Regulación de los mecanismos necesarios para asegurar los derechos de los consumidores, el resarcimiento de los daños ocasionados y las sanciones por la violación de los mismos.

Cuadro 5.2: continuación

Motivaciones	Medios
	Creación de medidas para racionalizar y regular la economía e impulsar el desarrollo integral del país, mediante una planificación democrática, participativa y de consulta abierta.
	Creación de un impuesto para gravar la tierra rural ociosa y dictar medidas para su transformación en unidades económicamente productivas.

Fuente: elaboración propia.

Su contenido revela aspectos importantes respecto a este mecanismo de control territorial:

- Efectiviza parte de los derechos territoriales del Estado;
- Incide directamente en las relaciones trabajo-territorio, propiedad privada-territorio y libertad económica-territorio, por cuanto limita la posesión de los bienes localizados en el territorio venezolano y su aprovechamiento a través de prácticas espaciales que revisten producción de bienes y generación de servicios;
- Es un mecanismo que igualmente limita el poder del Estado, en aras de asegurar los derechos consagrados en la CRBV;
- Congruentemente con el carácter social y democrático del Estado de Derecho, involucra la planificación democrática, participativa y de consulta abierta de las acciones a implementar, para asegurar un régimen socioeconómico justo, solidario, eficiente y ambientalmente sustentable, y
- Otorga al Estado potestades para asegurar la función social de la propiedad privada y la libertad económica.

Su vinculación con los derechos territoriales se muestra a través de: i) el derecho a ejercer, razonablemente, control sobre la propiedad privada y, coextensivamente, sobre la libertad económica; ii) el derecho a establecer impuestos y a regular el uso de aquello que es propiedad privada; iii) el derecho a decidir el tipo de control a ejercer; iv) el

derecho a establecer límites a ese control, y v) el derecho a hacer cumplir tales límites y sancionar su inobservancia.

6.2.3 Motivaciones y medios de la ordenación del territorio en Venezuela según la Constitución

510

Desde la perspectiva de la CRBV, no es mucho lo que se puede deducir de la ordenación del territorio como mecanismo de control territorial. El cuadro 5.3, muestra el sistema de motivaciones y medios que al respecto dispone.

Cuadro 5.3: Sistema prescriptivo de motivaciones y medios que rige la ordenación del territorio, según la CRBV

Motivaciones	Medios
Propender al desarrollo sustentable del país.	Desarrollo de una política de ordenación del territorio que atienda las realidades ecológicas, geográficas, poblacionales, sociales, culturales, económica y políticas imperantes, que incluya la información, la consulta, y la participación ciudadana.
Garantizar el derecho individual y colectivo, al disfrute de una vida y un ambiente seguro, sano y ecológicamente equilibrado	Creación de una ley orgánica que desarrolle los principios y criterios que regirán el ordenamiento territorial en el país.
	Asignación de competencias al municipio en materia de ordenación territorial y urbanística

Fuente: elaboración propia.

De su contenido vale señalar tres elementos centrales: i) el Estado venezolano asumió la responsabilidad de garantizar el derecho a disfrutar de un ambiente seguro, sano y ecológicamente equilibrado; ii) confía su logro, entre otros, a la ordenación del territorio, y iii) dispone que esta política sea consultiva y participativa, materia de reserva legal, y de implementación desde la escala local.

Respecto a su incidencia sobre la distribución territorial del poder político y la limitación a los derechos de propiedad privada, dominio y libertad económica, este sistema prescriptivo no refiere nada y es sólo a partir de las leyes orgánicas que lo

fundamentan, que se logra reconocer sus vinculaciones con aquello, tal y como se refirió en la apertura de esta sección.

6.3 CONTROL TERRITORIAL Y DOMINACIÓN POLÍTICA DE TIPO AUTORITARIO EN VENEZUELA

511

A partir de la modificación que se hiciera al ordenamiento jurídico venezolano con motivo de la nueva Carta Magna y, en particular, de los eventos políticos que tuvieron lugar en 2003 y 2007, el control territorial comienza a experimentar un deslinde del modelo prescriptivo dispuesto por aquella.

Cónsono con una política y un discurso que se hacen progresivamente más autoritarios, los instrumentos normativos que se van creando para implementarlo:

- Evidencian la intención de ejercer el poder en el territorio bajo los principios del *dominium*, en otras palabras, como si fuera propiedad del grupo que ha capturado las instituciones del Estado.
- Van perdiendo la esencia de la ley, vale decir, su legitimidad, porque configuran un ordenamiento altamente inestable, sujeto a los intereses del grupo de poder, escasamente consultado y, aun cuando se muestra ineficiente y débil, particularmente respecto al debido proceso y a los derechos consagrados en la misma Constitución, se mantiene en el tiempo con la venia del mismo Poder Judicial.
- Dan cuenta de un control territorial que se rige por unas motivaciones reales y unas aparentes. Estas últimas son las que encabezan cada una de las leyes, los decretos-ley, los reglamentos y las resoluciones interpretadas, mientras que las primeras se van revelando en la medida que se revisa su contenido, se identifican los procedimientos y las competencias, y se detectan los vacíos legales que: i) permiten la arbitrariedad del Poder Público; ii) diluyen la limitación al poder del Estado; iii) menoscaban los derechos de los ciudadanos, y iv) favorecen la confluencia del poder político en manos del Presidente de la República.

El resultado de lo anterior: un ejercicio de los derechos territoriales por parte del Estado venezolano desarticulado de aquello que reclama la sociedad y la diversidad de sectores que la conforman. Atiende en todo caso la política personal del Presidente de la República de turno y no da cabida para el disenso, la contestabilidad o la consulta abierta, ni siquiera, para la legalidad.

El poder autoritario que se manifiesta en cada uno de los mecanismos de control territorial analizados, es la base para la dominación política mediada por el territorio en Venezuela. Y si se les compara con aquellos implementados por estados totalitarios y autoritarios del pasado, se podrá reconocer una elevada proximidad.

Como se pondrá de manifiesto a continuación, en Venezuela, tanto la distribución territorial del poder político como la limitación de los derechos de propiedad privada, dominio y libertad económica son un contrasentido a su esencia en el seno del Estado social y democrático de Derecho. Se excluye de ello la ordenación del territorio y esto por una razón específica: es un mecanismo relegado al olvido por parte del Estado y, por tanto, los esfuerzos para cimentar la dominación política de tipo autoritario se destinaron a los otros dos. En todo caso, se rige por unas leyes que datan de la década de los años 80 del siglo XX y, el último proyecto de ley orgánica para su reformulación, es una muestra de las intenciones para hacerlo útil a tal fin, en especial, en el ámbito del fortalecimiento del 'poder infraestructural' del Ejecutivo Nacional.

6.3.1 La distribución territorial del poder político en Venezuela y su uso para fines autoritarios

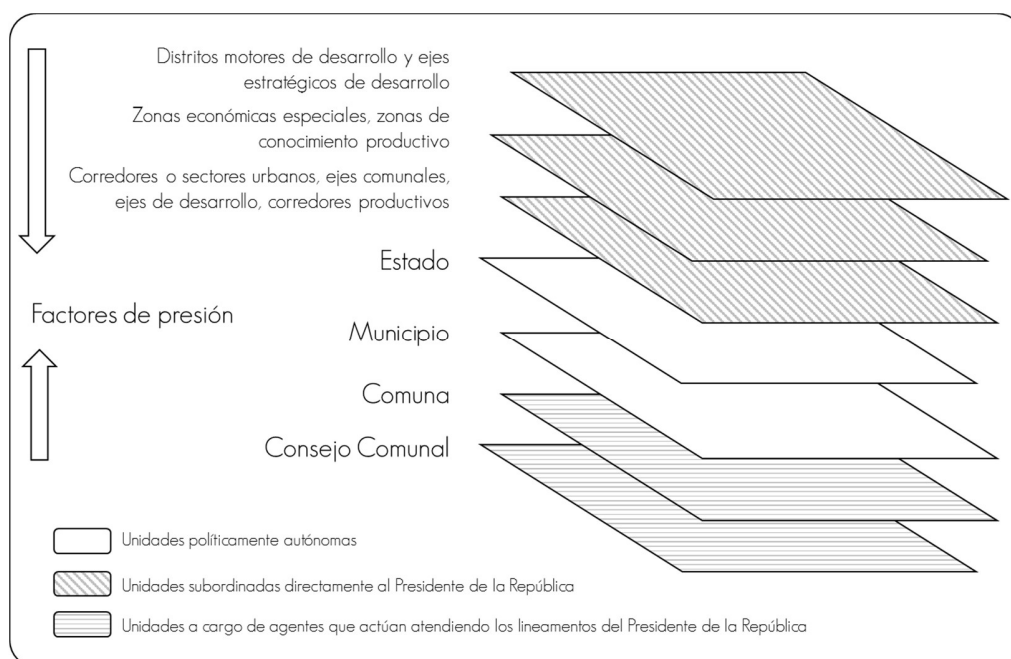
Al margen del Estado federal descentralizado consagrado en la CRBV, el actual ordenamiento jurídico que rige la distribución territorial del poder político en el país da lugar a un sistema jerárquico de gobierno que permite controles de tutela política sobre los estados federados y sobre los municipios; un sistema que, contrario al principio de

subsidiariedad que priva en la descentralización, favorece la confluencia del poder político en el Presidente de la República.

Aun cuando la Carta Fundamental dispone un gobierno coordinado y colaborativo entre los diferentes niveles del Poder Público, los instrumentos normativos creados posteriormente a su aprobación popular, no dan cabida ni a la negociación ni al trabajo conjunto. Por el contrario, el andamiaje en el cual se soporta este mecanismo se muestra como si Venezuela fuera un Estado unitario.

Con el paso del tiempo y la creación de nuevas leyes y decretos-ley, se han multiplicado los actores investidos de autoridad. No obstante, ello no es reflejo de una mayor democratización o de la profundización de la descentralización, pues son autoridades pertenecientes al partido de gobierno y dependen exclusivamente del Ejecutivo Nacional y, en este sentido, atienden sus disposiciones. Son, en todo caso, medios para el fortalecimiento del 'poder infraestructural' del mismo, en otras palabras, recursos para asegurar que las decisiones del Presidente de la República alcancen los espacios más 'alejados del centro', lo cual se asemeja sustantivamente a aquello que Arendt refiere respecto al III Reich de Hitler, caracterizado por la multiplicación de organismos exclusivamente dependientes del movimiento nacionalsocialista.

La figura 5.1 es un esquema gráfico de la relación entre algunas de las unidades de gestión directamente dependientes del Ejecutivo Nacional, y los estados y los municipios que, en todo caso, deberían ser autónomos.



Fuente: elaboración propia

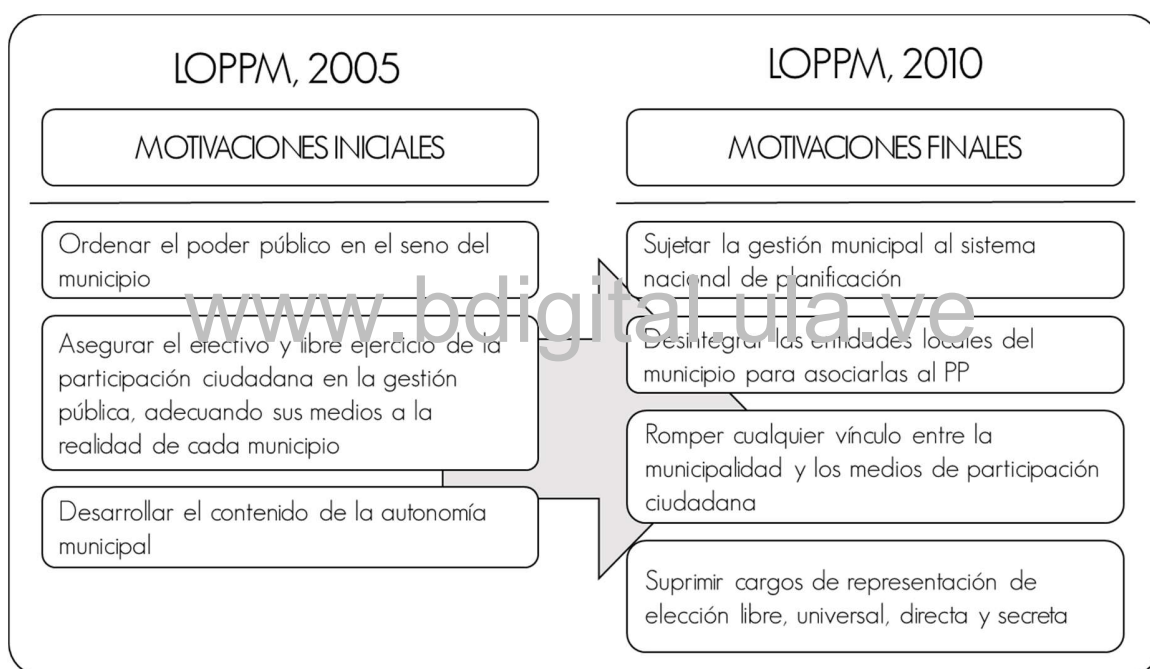
Figura 5.1: Unidades territoriales de gestión que configuran factores de presión sobre entidades federales y municipios

¿Cuál es el resultado del esquema presentado en la figura supra? Un sistema de presión sobre las entidades autónomas, desde lo micro y lo nacional, pasando por lo regional. Y ¿A qué obedece esto? A la interpretación que diera el Presidente Chávez a la descentralización, vale referir, similar a la que mantuviera el General Franco durante su dictadura en España. Así, antes que poner en riesgo la 'unidad del poder', se crean y activan los medios necesarios para, en una aparente multiplicación de autoridades, asegurar la presencia del centro.

Lo anterior se repite como un patrón en todos los instrumentos normativos analizados, porque su contenido se va moldeando a los intereses del Presidente de la República en ejercicio, hasta tal punto, que se menoscaban los mismos derechos políticos de los ciudadanos; unos, que no sólo implican la participación ciudadana y la posibilidad de elegir y ser elegido, sino también el que se permita a la autoridad electa ejercer

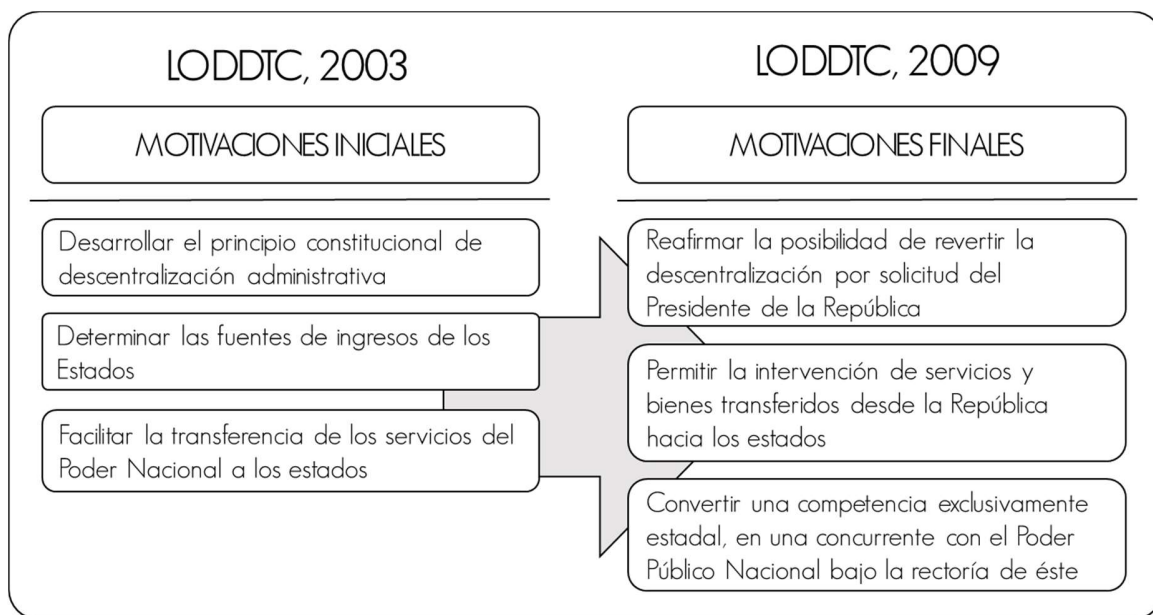
libremente sus funciones y conducir su gestión en acuerdo con la población que los eligió.

Los cambios entre los instrumentos jurídicos más próximos al año de aprobación de la Carta Magna y los más recientes son profundos, pero tienen un carácter común: son un contrasentido a su propia motivación y a los principios constitucionales que los debieron inspirar. Al respecto, las figuras 5.2, 5.3 y 5.4 reflejan tres ejemplos altamente relevantes al respecto porque se refieren a leyes que, en esta materia, mostraron el peor desempeño en la evaluación realizada:



Fuente: elaboración propia

Figura 5.2: Motivaciones iniciales y finales de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal



Fuente: elaboración propia

Figura 5.3: Motivaciones iniciales y finales de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia Competencias del Poder Público Nacional



Fuente: elaboración propia

Figura 5.4: Motivaciones iniciales y finales del Consejo Federal de Gobierno

También mediante ese nuevoandamiaje jurídico, los recursos públicos no se distribuyen para fortalecer la capacidad financiera de los estados y los municipios. Antes bien, se focalizan en robustecer un poder inconstitucional que no deriva de elecciones cónsonas

con lo dispuesto por la Carta Fundamental, fuertemente partidizado, claramente aliado al Ejecutivo Nacional y que se organiza paralelamente a los poderes público estatal y municipal, con órganos ejecutivo, legislativo, contralor y, peor aún, electoral; este último, con funciones que el Constituyente previó fueran centralizadas en el Poder Público Nacional.

El denominado Poder Popular se incorpora a la realidad venezolana como una estructura paralela al Estado social y democrático de Derecho y de Justicia venezolano, además, con la misión de constituir un Estado dentro de otro, a saber: el Estado Comunal. Y si a éste se suman las denominadas misiones sociales con características como: siempre en expansión, con funciones y fuentes financieras dispuestas discrecionalmente por el Presidente de la República, y con una gestión no transparente, lo que se obtiene es una estructura fantasma similar a la que alude Arendt al momento a analizar la Alemania nazi y la Unión Soviética estalinista, más aún si se recuerda que, p. ej., en el 2003 el partido de gobierno creó la Unión Nacional de Trabajadores para contrarrestar la Confederación de Trabajadores de Venezuela.

Partiendo del hecho que la distribución territorial del poder político define quién accede al poder, mediante cuáles mecanismos, bajo cuáles condiciones y quién toma finalmente las decisiones, en la Venezuela actual:

- ¿Quién accede al poder? ¿Los representantes que la ciudadanía elige independiente de su alineación con el Presidente de la República? o ¿Los candidatos impuestos por él dentro de su propio partido?
- ¿Mediante cuáles mecanismos accede al poder? ¿A través de procesos electorarios libres, universales, secretos y directos? o ¿Por medio de elecciones de dudosa transparencia?
- ¿Bajo cuáles condiciones se accede al poder? ¿Proponiendo proyectos de desarrollo a la medida de las necesidades de cada estado o municipio? o ¿Presentando proyectos alineados con el Plan de la Patria y la política Presidencial?

— ¿Quién toma finalmente las decisiones? ¿La ciudadanía?, ¿Los gobernadores y alcaldes?, ¿Los miembros de los CC o las Cc? o ¿Las autoridades designadas por el Presidente de la República?

Las respuestas: accede al poder el candidato que promueve el Presidente de la República y la persona que manifiesta su franco apoyo al mismo, a través de elecciones organizadas por un Poder Electoral cooptado por miembros del partido de gobierno y bajo permanente presión para asegurar que los beneficiarios de las misiones sociales voten a favor del candidato favorecido por aquel, y a partir de propuestas alineadas con el Plan de la Patria. En todo esto quien toma finalmente las decisiones es el Presidente de la República.

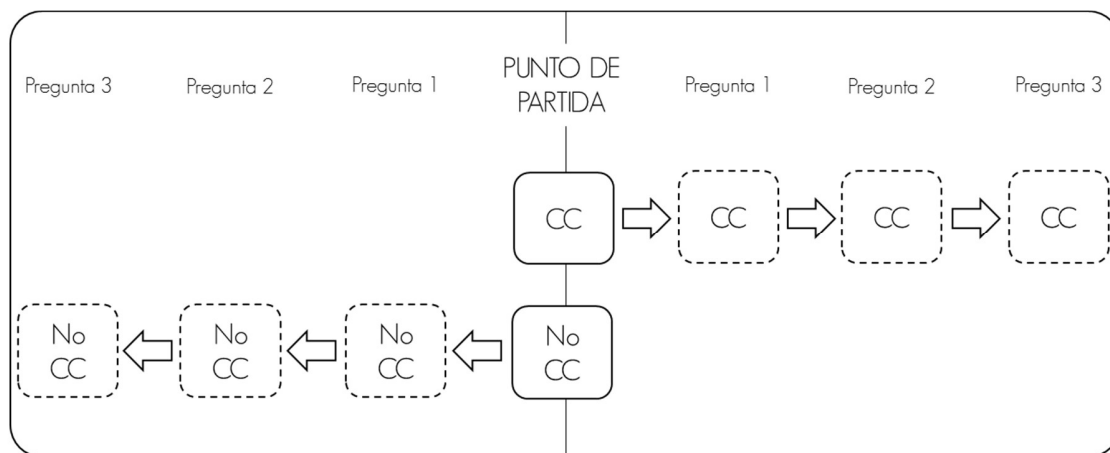
Adicionalmente, los ciudadanos y sectores no pertenecientes a una organización del PP o al partido de gobierno son explícitamente excluidos hasta el punto que, si se hiciera una prueba de 'línea de privilegios', los primeros retrocederían. Por ejemplo:

- Se tienen dos organizaciones comunitarias, una correspondiente a un CC y otra no (No CC);
- Ambas tienen previsto un proyecto para atender una necesidad en su propia comunidad: mejorar el suministro de agua potable.
- El planteamiento es común: asumir autogestionariamente el servicio.

¿Qué se tendría si se hacen preguntas específicas y cada organización da un paso adelante cuando la respuesta le favorece o uno atrás cuando no?

- Pregunta 1: ¿Cuál es la organización legalmente reconocida? El CC;
- Pregunta 2: ¿A cuál organización la LOCFG y su reglamento permite otorgar el financiamiento? Al CC;
- Pregunta 3: ¿A cuál organización el DLOGCC permite la transferencia de servicios prestados por la Administración Pública? Al CC.

Lo anterior se apreciaría de la manera como se muestra en la figura 5.5.



Fuente: elaboración propia

Figura 5.5: Ejemplo de línea de privilegios en la participación ciudadana en Venezuela

¿Qué evidencia esta figura? Que la ley está dispuesta para favorecer un único sector: al PP.

www.bdigital.ula.ve

Dado esto, existen suficientes razones para fundamentar que la distribución territorial del poder político es un mecanismo de control territorial que, en Venezuela, es útil a la dominación política de tipo autoritario. Su esencia: permite implementar un tamiz ilegítimo al acceso al poder político.

6.3.2 La limitación de los derechos de propiedad privada, dominio y libertad económica en Venezuela y su uso para la dominación política de tipo autoritario

Este mecanismo de control territorial troca en uno diametralmente opuesto al modelo prescriptivo establecido por la CRBV, particularmente en 2007. La razón principal: se convierte en un medio para afianzar la sujeción al Estado, tanto de la economía nacional como de la sociedad venezolana.

Diversos son los medios dispuestos para permitir ese paso, pero el fundamental ha sido la modificación y ampliación del ordenamiento jurídico particularmente a través de

decretos-ley, puesto que por su intermediación se ha podido ir más allá de la intervención en el contenido accesorio de los derechos de propiedad privada, dominio y libertad económica, y pasar a tocar lo que tienen de esencial.

El mismo ha sido base para: i) establecer medidas y procedimientos ilegales y contrarios al Derecho; ii) iniciar un proceso de precarización de los tres derechos, y iii) expandir el Estado empresario mediante la apropiación de la propiedad privada.

Sobre los procedimientos ilegales y contrarios al Derecho vale referir, a manera de ejemplos puntuales, lo siguiente:

- Las limitaciones impuestas a los tres derechos, particularmente en aras de la protección de los consumidores, de la garantía de la seguridad agroalimentaria y de la fijación de precios y ganancias máximas. La razón: no atienden el principio de proporcionalidad y, en consecuencia, las restricciones impuestas no son cónsonas con el fin perseguido, se opaca por las medidas más gravosas y su implementación no garantiza el logro del propósito que las inspiró (ver cuadros 5.4 y 5.5 referidos a los instrumentos jurídicos peor evaluados en esta materia);
- La expropiación, en especial, porque se le convierte en una sanción y de ser una medida de uso extraordinario y excepcional a la cual se debe recurrir en última circunstancia, se pasó a hacerla uno de los medios más comunes dentro del ordenamiento jurídico interpretado. Y todo ello, a través de procedimientos especiales que salen del ámbito de aplicación de la LEXP;
- La ocupación temporal, pues de ser una medida para tomar posesión transitoria de un inmueble a fin de satisfacer una demanda de interés público, se le transforma en un medio para intervenir instalaciones privadas sin criterio cierto y asumir las actividades de producción y transporte con un agravante: los instrumentos jurídicos que la contemplan no especifican cómo y cuándo procede la desocupación ni si se

deberá indemnizar al particular cuando se le implementó erradamente o se causaron daños a los bienes;

- El comiso ya que, aun cuando constituye una sanción administrativa o pena accesorio que se aplican toda vez que se ha dictado sentencia firme, las leyes vinculadas con la garantía de los derechos de los consumidores, la contemplan como medida cautelar sin disponer de criterios suficientes y claros para evitar la acción arbitraria del funcionario, porque se esperaba que los reglamentos respectivos contendrían tales especificaciones, y
- Los procedimientos administrativos, puesto que están fuera del ámbito de la LOPA y no aseguran el debido proceso contemplado en la CRBV.

Cuadro 5.4: Sistema de motivaciones, medios y acciones posibles en materia de limitaciones a los derechos de propiedad privada, dominio y libertad económica, a causa de la garantía de los derechos de los consumidores, según la LOPJ de 2014

Motivaciones	Medios	Acciones que dispone la ley
Asegurar el desarrollo armónico, justo, equitativo, productivo y soberano de la economía nacional.	<u>Declaratoria de utilidad pública e interés social de todos los bienes y servicios</u> requeridos para desarrollar las actividades de producción, fabricación, importación, acopio, transporte, distribución y comercialización de bienes y prestación de servicios.	Determinar los <u>precios máximos</u> de la cadena de producción o importación, distribución y consumo, de acuerdo a su importancia económica y su carácter estratégico.
Proteger los ingresos de todas las ciudadanas y los ciudadanos, y muy especialmente el salario de las trabajadoras y los trabajadores.	<u>Expropiación de establecimientos, bienes e instalaciones cuando se hayan cometido ilícitos económicos y administrativos de acuerdo con lo establecido en el artículo 114 de la CRBV y este Decreto-ley.</u>	Fijar anualmente el margen máximo de <u>ganancia</u> por sector, rubro, espacio geográfico, canal de comercialización o actividad económica, sin que supere como máximo 30%.
Asegurar el acceso de las personas a los bienes y servicios para la satisfacción de sus necesidades.	Creación de la Superintendencia Nacional para la Defensa de los Derechos Socioeconómicos (SUNDD). Procedimientos de supervisión, control, verificación, inspección y fiscalización para determinar el cumplimiento del Decreto-ley.	Fijar criterios técnicos para la <u>valoración de los niveles de intercambio equitativo y justo</u> de bienes y servicios. Acopiar <u>medida de ocupación temporal e incautación de bienes</u> mientras dure el procedimiento expropiatorio, la cual se materializará mediante la ocupación temporal, la posesión, puesta en operatividad, administración y el aprovechamiento del establecimiento, local, bienes, instalaciones, transporte, distribución y servicios por parte del órgano o ente competente del Ejecutivo Nacional, a objeto de garantizar la disposición de dichos bienes y servicios por parte de la colectividad.
Establecer los ilícitos administrativos, sus procedimientos y sanciones, los delitos económicos, su penalización y el resarcimiento de los daños sufridos.		
<u>Consolidar el orden económico socialista, consagrado en el Plan de la Patria.</u>	Sustanciación, tramitación y decisión de los procedimientos administrativos que se requieran, para develar la comisión de ilícitos económicos e infracciones a lo dispuesto en este Decreto-ley, <u>cuando así lo solicite el sujeto a quien se le ha aplicado una sanción con la cual se muestra inconforme.</u>	Practicar fiscalizaciones de oficio o por denuncia en los inmuebles destinados a la producción, importación, distribución, comercialización, almacenamiento, acopio, recintos aduanales o depósito de bienes propiedad de los sujetos de aplicación, así como en los destinados a la prestación de servicios.

Cuadro 5.4: continuación

Motivaciones	Medios	Acciones que dispone la ley
Proteger al pueblo contra las prácticas de acaparamiento, especulación, boicot, usura, desinformación y cualquier otra <u>distorsión</u> propia del modelo capitalista, que afecte el acceso a los bienes o servicios declarados o no de primera necesidad.	Certificación de precios justos <u>independientemente de si éstos han sido fijados o no por el Ejecutivo Nacional.</u>	Verificar la documentación y adoptar las medidas administrativas necesarias para impedir su destrucción, desaparición o alteración así como de las situaciones de hecho detectadas.
	Instalación y mantenimiento del Registro Único de Personas que Desarrollan Actividades Económicas (RUPDAE) o comercializan en el territorio nacional.	Aplicar como medidas preventivas: i) el comiso; ii) <u>la ocupación temporal</u> del establecimiento o bienes indispensables para el desarrollo de la actividad o para el transporte de los mismos <u>asumiendo las actividades de dirección, supervisión o control de los procesos de producción, distribución y comercialización de bienes o prestación de servicios</u> ; iii) <u>cierre temporal</u> ; iv) <u>suspensión de licencias, permisos o autorizaciones</u> de la SUNDDE, y v) <u>jule inmediato de prestea</u> .
		Aplicar sanciones consistentes en multa, suspensión temporal del RUPDAE por un período de 3 meses hasta 10 años, ocupación temporal por un lapso no mayor de 180 días, cierre temporal por un lapso máximo de 180 días, clausura, <u>confiscación, revocatoria de licencias, permisos o autorizaciones</u> y prisión de 6 meses hasta 14 años dependiendo del delito.
		Tomar en cuenta como circunstancia atenuante de la multa a imponer: i) el suministro de información relevante sobre la materialización de otros ilícitos vinculados o no al sujeto de aplicación, y ii) <u>los bajos niveles de ingreso del infractor</u> , entre otras.
		Tomar en cuenta como circunstancia agravante de la multa a imponer, <u>los altos niveles de ingreso del infractor</u> , entre otros.

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 5.5: Sistema de motivaciones, medios y acciones posibles en materia de limitaciones a los derechos de propiedad privada, dominio y libertad económica a causa de la garantía de la seguridad y soberanía agroalimentaria, según la LTDA de 2010

Motivaciones	Medios	Acciones que dispone la ley
Establecer las bases del desarrollo rural integral y sustentable dentro de una justa distribución de la riqueza y una <u>planificación estratégica, democrática y participativa.</u>	Afectación del uso de todas las tierras públicas y privadas con vocación para la producción agroalimentaria.	Expropiar las tierras privadas que fueren <u>necesarias para la ordenación sustentable de las tierras de vocación agrícola o para asegurar su potencial agroalimentario.</u>
Eliminar el latifundio y la tercerización.	Declaración de utilidad pública e interés social tanto de las tierras con vocación de uso agrario, como de la eliminación del latifundio.	Expropiar las tierras para las cuales se solicitó una certificación de finca productiva, cuando ésta no era procedente y el propietario no modificó la solicitud, por certificación de finca mejorable.
Transformar todas las tierras con vocación de uso agrario en unidades económicas productivas, bajo <u>modalidades organizativas diversas</u> privilegiando las de propiedad social.	Creación de un servicio eficiente del crédito agrario incorporando a las instituciones bancarias y financieras públicas o privadas.	Expropiar tierras <u>cuando sea necesario establecer un proyecto especial de producción o uno ecológico, o cuando exista un grupo poblacional apto para el trabajo agrario que no posea tierras o las tenga en cantidades insuficientes.</u>
Regularizar la posesión de la tierra rural.	Creación del Instituto Nacional de Tierras (INTI).	Iniciar de oficio o por denuncia, el procedimiento de rescate de tierras propiedad del INTI.
	Creación del Registro Agrario obligatorio.	Clasificar la tierra rural en clases y subclases para su uso, según su mayor vocación agrícola, pecuaria y forestal.
	Definición de latifundio y tercerización, considerándolos como <u>mecanismos contrarios a los valores y principios del desarrollo agrario nacional.</u>	Otorgar, renovar y revocar certificados de clasificación de fincas.
	Expropiación de tierras privadas ociosas o cónsonas con la definición de latifundio, y rescate de tierras propiedad del INTI.	<u>Asumir directamente las actividades de producción primaria, industrialización, distribución, intercambio y comercialización</u> relacionadas, con el fin de <u>fortalecer el aparato productivo nacional</u> y consolidar la garantía de soberanía agroalimentaria
	Certificación de finca productiva y de finca mejorable.	Iniciar de oficio o por denuncia el procedimiento de rescate de las tierras propiedad del INTI, que se encuentran ocupadas irregularmente.

Cuadro 5.5: continuación

Motivaciones	Medios	Acciones que dispone la ley
	Definición de términos como ociosidad de la tierra, <u>uso no conforme</u> , potencial agroalimentario y rendimiento idóneo	Determinar el carácter de ocioso o inculto de la tierra rural.
	Creación del impuesto que grava la tierra infrutilizada	<u>Realizar, en instancia administrativa, el análisis documental de los títulos</u> suficientes que atribuyen el derecho de propiedad, a fin de evidenciar una perfecta secuencia y encadenamiento de las titularidades del dominio y demás derechos alegados.
	Declaración de tierra ociosa.	Conocer, decidir y revocar la procedencia de la adjudicación de tierras, de la garantía de permanencia y de las cartas agrarias.
	Prohibición del aprovechamiento indirecto de las tierras con vocación de uso agrícola, propiedad del INTI.	Aplicar, <u>durante el procedimiento de rescate</u> , medidas cautelares para <u>el aseguramiento de la tierra</u> , adecuadas y proporcionales al caso concreto y <u>al carácter improductivo de infrutilización de la tierra</u> .
	Otorgamiento de instrumentos agrarios: adjudicación de tierras, cartas agrarias y certificados de permanencia.	
	Sujeción de todas las tierras con vocación de uso agrario a planes nacionales de ordenación agroalimentaria, al Plan Nacional de Producción Agroalimentaria, planes de desarrollo integral, planes de seguridad alimentaria.	

Fuente: elaboración propia.

Respecto a la precarización de los derechos aquí estudiados es de resaltar que, como proceso, se hace notorio a partir de 2002 con la implementación del DLTDA de 2001 y se profundiza considerablemente con las leyes destinadas a garantizar los derechos de los consumidores, a regular precios y ganancias, y a asegurar el derecho a la vivienda.

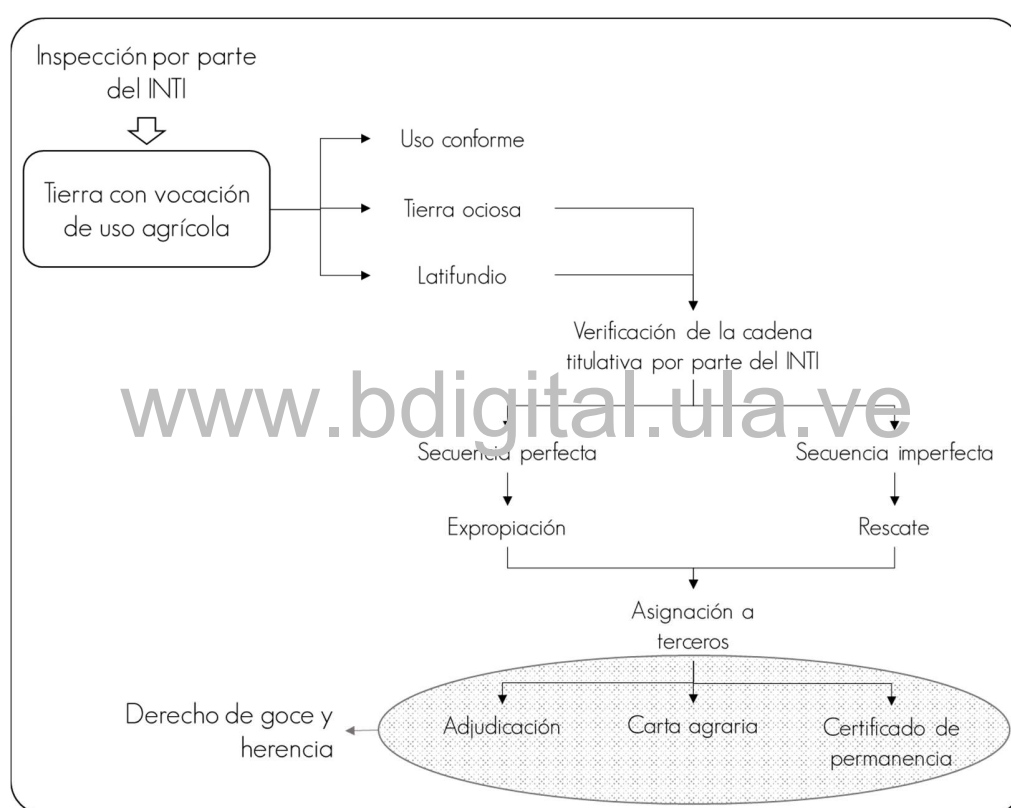
Asumiendo que el término precario tiene dos acepciones: la primera que lo asocia con una situación poco estable y segura, mientras que la segunda lo vincula con cosa material que se detenta o disfruta sin poseer ningún título de propiedad ni ser dueño, se puede entender por precarización de los derechos aquí estudiados, el proceso en el cual progresivamente los mismos van perdiendo su garantía, sus facultades y, su disfrute, que debería ser por parte de todos, se vuelve una condición de pocos.

En el ámbito de la propiedad privada, a diferencia de la Venezuela del siglo XX en la cual las acciones se centraron fundamentalmente en establecer 'restricciones, obligaciones y contribuciones', la que inicia el siglo XXI y en particular la que transcurre su segunda década, no solo experimenta una ampliación, en número y especie, de esas limitaciones sino también una progresiva expansión del uso de la expropiación, de la propiedad estatal y de la llamada adjudicación. Así, los bienes de propiedad privada de unos pasan a manos de la República y luego, a dominio particular de otros, siempre y cuando 'esos otros' cumplan las disposiciones del Ejecutivo Nacional. El resultado: una relación en la que los propietarios disminuyen en número mientras que los adjudicatarios se multiplican.

En el punto sobre las limitaciones de la propiedad, el dominio y la libertad económica a causa del resguardo de la seguridad y soberanía agroalimentaria, se explicaron los fundamentos de la precarización de la propiedad agraria. Ahora bien ¿Cómo ocurre el proceso en sí?

Se inicia con la detección de supuestas irregularidades en el uso de la tierra rural (ociosidad o latifundio) y continúa con la verificación de la cadena titulativa en instancia

administrativa. Si la cadena es perfecta en los términos consagrados en la LTDA de 2010 y la tierra se encuentra ociosa o corresponde a un 'latifundio', se expropia; si por el contrario, la secuencia no es perfecta se procede a su rescate. Cierra el proceso la entrega de la tierra a un tercero mediante un Certificado de Permanencia, una Carta Agraria o un Título de Adjudicación que únicamente aseguran un goce condicionado a lo dispuesto por el INTI. Visto gráficamente el procedimiento es el que se muestra en la figura 5.6.



Fuente: elaboración propia

Figura 5.6: Procedimiento mediante el cual se interviene la propiedad agraria

Frente a lo anterior es importante recordar que la CRBV dispone que el latifundio y la ociosidad de la tierra son contrarios al interés social. No obstante, contempla como medida para contrarrestarlos, la creación de un impuesto que motive a convertir la tierra agraria en unidad económicamente productiva, no la expropiación para tal fin.

En el ámbito urbano y suburbano la propiedad inmueble se encuentra sometida al mismo proceso. Con base en otros instrumentos normativos¹⁸⁸, terrenos y construcciones pasan de propietarios privados a la República y, luego, a organizaciones del Poder Popular (EPS, organizaciones pro-vivienda, CC, Cc) en un proceso en el que, si se quiere, todo es de todos, pero nada es de nadie.

Tómese como ejemplo el caso del DLOETV. En primer lugar, su fundamentación radica en un criterio indeterminado de subutilización de bienes inmuebles a los fines de poblamiento. En segundo lugar, plantea un régimen de ordenamiento territorial con base en la declaración de las AVIVIR dentro de las cuales, todos los bienes inmuebles son susceptibles de ser declarados de utilidad pública e interés social a los fines de desarrollar proyectos habitacionales. En tercer lugar, contempla la expropiación de los bienes que el Ejecutivo Nacional juzgue convenientes, independientemente del ordenamiento territorial imperante, de su operatividad actual y del tipo de bien (p. ej., galpones o instalaciones industriales), para finalizar con la adjudicación de unidades habitacionales que, de acuerdo con el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley que Regula el Régimen de Propiedad de Vivienda de la Gran Misión Vivienda Venezuela¹⁸⁹, sigue el esquema de goce y herencia del inmueble.

El derecho de dominio sobre bienes inmuebles también ha sido afectado por esta precarización. El medio: medidas cautelares contempladas en un amplio rango de instrumentos normativos¹⁹⁰ que se implementan durante procedimientos de inspección y fiscalización, en los que es posible la actuación arbitraria del funcionario.

Tales medidas se caracterizan además por ser tan gravosas como las sanciones mismas que impone el instrumento normativo a los ilícitos cometidos, puesto que pueden extenderse en el tiempo hasta convertirse en definitivas. Además, partiendo de su

¹⁸⁸ El DLOETV, la LTU, el DLOPJ y la LRCAV

¹⁸⁹ Decreto n° 8.143, G.O n°

¹⁹⁰ LTDA, LOSSA, DLOETV, LTU, DLOPJ

carácter cautelar, se ejecutan con o sin presencia del propietario o responsable de la actividad y, hasta en algunos casos, sin aseguramiento de notificación, debilitando con ello el debido proceso. A esto se agrega que el Estado, en la mayor parte de la legislación que dicta las referidas medidas, no asume responsabilidad por los daños causados al particular a razón de actuaciones improcedentes. De todo ello, el ejemplo más representativo: la devolución de bienes inmuebles afectados mediante Resolución y ocupados temporalmente, después de corroborar que son inadecuados para el desarrollo de un proyecto social de vivienda o habitacional, sin la respectiva indemnización producto de un daño individualizado.

En el ámbito del derecho de libertad económica, la precarización ha apuntado a afectar la libertad de: no continuar la actividad, inversión, gestión autónoma de la empresa, cantidad, calidad, publicidad, distribución y ventas, precios y ganancias. Y ello no aplica únicamente para las actividades que se vinculan con bienes y servicios de primera necesidad, sino con todo el mercado nacional el cual además se encuentra en su totalidad bajo el estricto control del Ejecutivo Nacional vía: registros nacionales de todo tipo, permisos de movilización y recepción de bienes, fijación de precios y cánones de arrendamiento, determinación de ganancias máximas por sector y rubro, revisión y control de contratos de arrendamiento y de adhesión, asignación de divisas para importación, operaciones de inspección y fiscalización, restricción de la comercialización de ciertos productos al territorio nacional y restricción de la comercialización hacia las zonas fronterizas.

Así pues, mediante este amplio abanico de recursos para 'asegurar' los derechos de los consumidores, el Estado venezolano hace de la libertad económica la menos 'libre' en el territorio nacional con un agregado: sobre ésta pesan tanto un discurso de permanente amenaza por parte del Presidente de la República y de otros representantes del Ejecutivo Nacional aludiendo a una supuesta 'guerra económica', como una planificación impositiva por parte de la CCP.

Por todo ¿A qué recuerda este sistema de limitaciones? Al corporativismo de la Italia fascista, a la política de autarquía de la España franquista y a la economía planificada de la Unión Soviética estalinista. Y ¿Cuál puede ser la razón de tal coincidencia? Que quien controla los medios de la economía controla la sociedad. Si la economía depende del Estado, la sociedad también dependerá de éste y de lo que le provea.

El primer ejemplo importante de ese tipo de control lo constituye el carácter netamente punitivo del ordenamiento jurídico interpretado, puesto que en éste no se encuentran medios ni para la concertación Ejecutivo Nacional-productores, ni para asegurar verdaderamente los derechos de los consumidores. Lo que se dispone es de recursos para sancionar y despojar al productor de sus bienes a fin de hacerlos pasar a manos del Estado.

Un segundo ejemplo representativo es la fijación de precios, porque ello no se fundamenta únicamente en la información suministrada por empresas privadas sino también por empresas públicas, lo cual hace que la influencia del Estado sea en doble sentido: como agente económico que produce y como agente regulador de la economía.

Si se considera que en los últimos años el sector empresarial público se ha expandido exponencialmente en diversos sectores hasta el punto de lograr dominar prácticamente ciertas áreas del mercado, es posible presumir su elevada influencia en la determinación de los precios. Si a esto se suma que tales empresas gozan de divisas preferenciales para importación y, adicionalmente, de subsidio estatal, entonces los perjudicados nocivamente son: el agente privado que no goza de financiamiento público ni de acceso a divisas en el mercado controlado por el Estado, y el consumidor final que ve reducida la oferta de productos debido al cierre de empresas.

Finalmente, un tercer ejemplo es la afectación del consumidor y ello no sólo porque a partir de 2010 dejó de ser el centro de la regulación aquí estudiada, sino porque su

derecho de libre elección se ató a las condiciones de oferta que impone el Ejecutivo Nacional por medio del control de la importación, de las cuotas de consumo y del sistema biométrico para la adquisición de bienes de primera necesidad.

Respecto a la expansión del Estado empresario mediante la apropiación de la propiedad privada, es de resaltar que encuentra su fundamento en la deformación de la expropiación como institución de Derecho Público para asegurar, por un lado, la relación mando-obediencia entre el Presidente de la República y los agentes económicos privados, y por otro, la base de la economía socialista.

A través de una estrategia centrada en la permanente amenaza al sector privado y la estatización de empresas, el Estado se apodera de una diversidad de bienes que le permiten actuar en todos los sectores de la economía nacional y, adicionalmente, cumplir sus prestaciones sociales empleado como puente la limitación a la libertad económica puesto que, a partir de 'supuestos' ilícitos en la materia, se impulsa la expropiación.

Bajo argumentos tan variados como: aprovechamiento y uso social, desarrollo endógeno, construcción de viviendas de interés social, creación de empresas de propiedad social, fomento de la producción de alimentos, consolidación de la infraestructura agroindustrial, consolidación de la capacidad de procesamiento socialista de alimentos, consolidación de la capacidad industrial del sector público y aseguramiento de la soberanía en la elaboración y suministro de bienes, entre otros, el Ejecutivo Nacional, de manera directa o mediante la AN, ha ordenado la expropiación o adquisición forzosa de una amplia gama de bienes donde lo común es una capacidad infraestructural y técnica creada por el sector privado, que permite allanar la necesidad de construir desde las bases el proyecto económico que se persigue. Con ello y recordando a Marienhoff (ob. cit.), lo que demuestra el Estado venezolano es un profundo interés por cubrir sus propias deficiencias mediante la propiedad privada.

Lo que evidencian estas prácticas, es el uso de estos mecanismos como medio de sujeción de los productores y los consumidores a los intereses cambiantes del Ejecutivo Nacional; el uso del poder del Estado para implementar un proyecto personal del Presidente de la República expresamente rechazado por la ciudadanía mediante *referéndum* aprobatorio de la reforma constitucional que propusiera en 2007.

Si bien el Estado autoritario venezolano no se ha atrevido a desconocer la propiedad privada, sí ataca lo que tiene de precioso: su aprovechamiento libre de restricciones arbitrarias; una facultad en la que están inmersos el dominio y la libertad económica.

Si se toma en consideración el sistema de limitaciones a las que están sometidos los derechos aquí estudiados, se logra apreciar una estrategia de control estatal dirigido a incidir especialmente en sus componentes territorializados (infraestructura, producción/fabricación, distribución); un control que, en el caso venezolano, apunta hacia la intervención en la economía desconociendo que los derechos territoriales los ejerce el Estado en nombre de los ciudadanos y debe entonces responder a su voluntad.

6.3.3 La ordenación del territorio en Venezuela y su utilidad para fines autoritarios

El análisis de los instrumentos que rigen este mecanismo de control territorial en Venezuela conducen a una afirmación: efectivamente la ordenación del territorio es un mecanismo de control territorial que interviene en la relación trabajo-territorio, propiedad privada-territorio, libertad económica-territorio y poder político-territorio. En las tres primeras, a través de la asignación de usos, la determinación de actividades compatibles y el establecimiento de las anteriores como limitaciones legales a la propiedad privada, mientras que en la última, mediante la asignación de competencias y la tutela administrativa de su cumplimiento.

Dado que su fundamentación legal data de la década de los años 80 del siglo XX, las leyes orgánicas que lo rigen no muestran motivaciones, medios o acciones destinados a

la dominación política de tipo autoritario. Antes bien, aun cuando corresponden a un momento de la historia venezolana donde la descentralización todavía no constituía una política medular, su contenido evidencia voluntad para involucrar a las autoridades estatales y municipales, y para que las decisiones se tomen cerca del ámbito político-administrativo al cual están dirigidas.

Evidentemente son leyes que aseguran la presencia del Ejecutivo Nacional en cada una de las escalas de ordenamiento y ello concuerda con el hecho de que, para ese entonces, los gobernadores eran designados directamente por el Presidente de la República y no existía la figura de Alcalde. No obstante, la prescripción de un trabajo coordinado con autoridades estatales y locales, así como de la consulta pública mediante procedimientos claramente regulados, denotan el reconocimiento, en la ordenación del territorio, de un mecanismo de control territorial que, más allá de la imposición, debe surgir del acuerdo.

Este enfoque estuvo presente en el PLOCTU de 2003 con un valor agregado: se le quiso dar a la ordenación del territorio un rol preponderante en la descentralización. Sin embargo, tal voluntad se fue diluyendo hasta llegar a suprimirse el término del mismo cuerpo de la ley, tanto en 2005 como en 2008.

La incapacidad de llegar a un acuerdo en torno a la modificación de la LOPOT y la LOOU, más que denotar la inutilidad del mecanismo para los fines autoritarios evidencia la falta de claridad del Ejecutivo Nacional en torno a lo que éste es y representa. No por causa fortuita la función política que se le otorgó durante el período de este estudio, fue de medio para crear diversas unidades territoriales de gestión subordinadas al Ejecutivo Nacional. En todo caso, tal cometido se logró a través de otros instrumentos normativos que desconocen las referidas leyes orgánicas, y esto ya es evidencia de una dominación política en términos autoritarios.

También es una muestra de este tipo de dominación, el hacer uso del territorio como si fuera propiedad del Presidente de la República. ¿Por qué? Porque a través de la afectación de áreas con un ordenamiento territorial preestablecido, contraviniendo sus especificaciones de uso, se supeditan los intereses generales a los de quien ha cooptado las instituciones del Estado, y ello representa abuso del poder 'sobre'.

Como en la dominación política de tipo autoritario lo que priva es el interés personal, el que una decisión afecte áreas y recursos estimados como importantes por la población, no tiene relevancia. La misma fue tomada por el Presidente de la República y ello es razón suficiente para su acatamiento. En todo caso priva la racionalidad imperante en cualquier Estado totalitario o autoritario: el Presidente encarna al pueblo y al Estado, y su proyecto es manifestación de las aspiraciones más sentidas del primero; por tanto, no hay lugar para equívocos.

La Zona de Desarrollo Estratégico Nacional "Arco Minero del Orinoco" decretada por el Presidente Nicolás Maduro es un ejemplo patente de lo anterior, pues, aun cuando encuentra un amplio abanico de factores sociales, ambientales y culturales en contra, la explotación del área se mantiene en pie.

Visto lo anterior, pareciera que en materia de dominación política el 'hacer' no constituye el único medio para el poder autoritario, sino que a éste también le acompaña el 'no hacer', pues así se evitan situaciones que 'confabulen' contra intereses personales. En este caso, el 'no hacer' de la ordenación del territorio en Venezuela permite allanar el camino para facilitar el proyecto personal del Presidente de la República.

Posiblemente el grupo de poder ha detectado en la ampliación de las limitaciones a los derechos de propiedad privada, dominio y libertad económica, y en la modificación de la distribución territorial del poder político, un mejor canal para sus intereses autoritarios. Una razón plausible: son más efectivos, en el corto plazo, para la implantación del

'Socialismo del Siglo XXI' y para fortalecer la macrocefalia del sistema gubernamental nacional.

Respecto de lo anterior Salas-Bourgoin y Sulbarán señalan: "Probablemente, el impulso recibido para la actualización legislativa de esta materia, no estaba en la materia misma ni en responder a un mandato constitucional, sino en crear fundamentos legales para un control amplio de los territorios desde el Ejecutivo Nacional." (ob. cit.: 63).

www.bdigital.ula.ve

CONCLUSIONES

Como se recordará, dos fueron las tesis que orientaron esta investigación. Por un lado, que el control territorial es un recurso de dominación política y, por el otro, que el mismo es útil a fines autoritarios. Asimismo, que desde el punto de vista metodológico, su sustentación estuvo en dos procesos: el Análisis Político Normativo y el Análisis Empírico Político. Todo, con el fin último de evidenciar teórica y empíricamente ambas tesis, proponer un modelo normativo del control territorial bajo los principios del Estado social y democrático de Derecho y caracterizar su praxis, cuando se le emplea con fines autoritarios.

El Análisis Político Normativo permitió respaldar teóricamente las tesis. Adicionalmente, hizo posible sistematizar los principios que deberían fundamentar su ejercicio para revestirlo de legitimidad y las características que puede adquirir su ejercicio en el seno de los estados autoritarios y totalitarios. En ello tuvo especial relevancia, la comprensión del rol del territorio en el seno de la sociedad, el estudio de los derechos territoriales del Estado y la consideración del uso que le dieran en el pasado, los estados totalitarios y autoritarios, a los mecanismos de control territorial. A raíz de lo primero, se evidenciaron las implicaciones del control territorial en el seno de la sociedad; mediante lo segundo, fue posible identificar las facultades del Estado para ejercer el control territorial y los límites de su poder al respecto, y a través de lo tercero, se pudo obtener una caracterización primaria del control territorial empleado con fines autoritarios.

En esta fase teórica también fue altamente útil separar analíticamente el derecho de propiedad privada del derecho de dominio, partiendo de la consideración que la limitación arbitraria del segundo es la que viabiliza la afectación soslayada de la tenencia, así como analizar multidisciplinariamente cada uno de los mecanismos de control territorial, a fin de describir su esencia desde la perspectiva de la Ciencia Política, el Derecho y la Geografía.

El Análisis Político Empírico, vía Estudio de Caso e interpretación jurídica, permitió efectivamente la verificación prevista y, en esto, la selección de Venezuela y su circunscripción al período 1999-2016 fue pertinente. La razón: su transición durante ese lapso, de un Estado social y democrático de Derecho y de Justicia dispuesto por la CRBV a uno Autoritario que, en los últimos años se ha aproximado peligrosamente a los linderos del totalitarismo, hizo posible comprender el paso de un control territorial legítimo a uno dispuesto para fines autoritarios.

El análisis del sistema de motivaciones y medios contenidos en la Carta Fundamental venezolana dio cuenta de tres mecanismos de control territorial legítimos, y ello condujo a evidenciar también, que efectivamente el poder del Estado en el ejercicio de sus derechos territoriales debe ser limitado en función de los principios sociales, democráticos y de derecho que lo inspiran. Por otro lado, el análisis de las motivaciones y los medios inmersos en los instrumentos normativos que rigen cada mecanismo condujo a reconocer que cuando esos límites se traspasaron, con haciéndola alusión a la defensa del pueblo, de la soberanía y del bien común, se menoscaba la libertad del individuo en diferentes ámbitos de su vida: el trabajo, el consumo, el emprendimiento, el uso de sus bienes inmuebles y hasta en su propio rol como ciudadano copartícipe de la gestión pública y el desarrollo.

En lo anterior, considerar instrumentos normativos suprimidos, modificados y vigentes durante el período en cuestión fue de gran utilidad, pues hizo posible reconocer y describir el referido tránsito del control territorial del ámbito de lo legítimo a lo autoritario; una labor que se vio enriquecida por las referencias de su implementación en el pasado reciente, en otras palabras, en la Venezuela correspondiente a la Carta Fundamental de 1961. En consecuencia, fue el análisis intensivo y contextual de las leyes más importantes que rigen los mecanismos de control territorial en el país, su evaluación normativa y el análisis de sus sinergias, lo que permitió detectar detalladamente los

diferentes ámbitos en los que el Estado puede traspasar sus límites en la materia, y además, las sutilezas con las que puede llegar a hacerlo.

Para el caso del acceso al poder político y su ejercicio efectivo, p. ej., se concluye que no es necesario optar por medidas tan evidentemente antidemocráticas como suprimir las elecciones universales o la autonomía de una autoridad electa directamente por la población. Por lo puesto en evidencia, es suficiente con restringir los recursos financieros de los que depende esa autoridad o superponer una que obedezca directamente al poder central, con las mismas competencias y mayor capacidad económica de acción, para que aquella sea inoperante.

Tampoco se requiere suprimir la participación ciudadana. Únicamente a través del constreñimiento de su ejercicio a los términos impuestos por ese poder central y la creación de un sistema clientelar que asegure la aquiescencia política, se logrará una participación ciudadana ajustada a los intereses políticos hegemónicos.

En materia de limitación de los derechos de propiedad privada, dominio y libertad económica la situación es similar. Como bien se mencionó en la discusión teórica, no se requiere desconocer la propiedad privada para atacar lo que tiene de esencial y ello fue puesto de manifiesto mediante el análisis de este mecanismo a la luz del caso venezolano. Aquí, la estrategia no subyace en desconocer expresamente aquellos, sino en traspasar los límites del poder estatal en materia de control y penalización por 'abuso del derecho'; un término jurídico que, por falta de precisión en el ordenamiento imperante, junto con la ausencia de ponderación tanto en medidas como en sanciones, viabilizan además, la violación de su contenido esencial.

Finalmente, en el ámbito de la ordenación del territorio, el estudio del caso venezolano evidenció que la estrategia se centra en 'no hacer' o en 'dejar pasar', lo cual implica también dominación política de tipo autoritario, porque representa el incumplimiento

arbitrario de obligaciones estatales en ámbitos tan sensibles como la conservación ambiental o el mejoramiento urbano.

Desde el punto prescriptivo, la CRBV es clara y concisa sobre el 'qué' y el 'por medio de qué', de cada mecanismo de control territorial en el país. Al margen de esto, un líder carismático como el Presidente Hugo Chávez, haciendo uso de un discurso con un fuerte contenido populista, militarista y descalificador del disidente, soslayó progresivamente tales fundamentos para moldearlos a sus propios intereses; unos, que se suponen reunidos en un proyecto denominado 'Socialismo del Siglo XXI', cuya características más relevante es su permanente construcción y redefinición, y por tanto, su desconocimiento por parte de la ciudadanía.

Lo anterior no ha experimentado en la presidencia del ciudadano Nicolás Maduro una modificación en positivo. Al contrario, profundizando el discurso radicalizante y la adaptación del ordenamiento jurídico a sus propios intereses y los del grupo que representa, el control territorial se tornó, a partir de 2013, más incongruente con la Carta Magna y más opresor.

Dado esto, se concluye que el control territorial en Venezuela durante el período estudiado se ha moldeado progresivamente para no dejar espacios de libertad en la relación de los ciudadanos con su territorio. De igual manera que, en esto, los medios por excelencia han sido dos: i) la modificación inconstitucional del ordenamiento jurídico imperante acudiendo a las habilitaciones del Presidente de la República para legislar, así como a la sanción de leyes ilegítimas por parte una Asamblea Nacional al servicio de aquel, y ii) el apoyo irrestricto de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia a esa modificación. Así, como el control territorial tiene su fundamento en la ley, es por medio de ésta que se pone al servicio del poder autoritario.

De tal suerte, mediante el sistema de control territorial imperante en el país:

- El uso del territorio y el desarrollo de actividades económicas están atados a limitaciones arbitrarias que van más allá del principio de daño y de la garantía de la función social de la propiedad privada y la libertad económica;
- El acceso y ejercicio del poder político, sea por la vía de los cargos de elección o por medio de la participación ciudadana, están coaptadas por el Ejecutivo Nacional. No hay espacio para la disidencia o la creación de alternativas políticas, máxime si se considera que, a partir de 2018, el Presidente Nicolás Maduro optó por designar, sin fundamento constitucional, a autoridades bajo la figura de 'Protector de Estado' para aquellas entidades federales donde el gobernador electo en 2017, no fue el candidato de su partido;
- La propiedad privada de bienes inmuebles, su dominio y la libertad económica, están sujetas a una planificación central que constriñe la libertad del individuo para decidir qué producir, cómo producir, cuánto producir y bajo cuáles condiciones distribuir lo producido, so pena de intervención, ocupación temporal, expropiación, decomiso o penas de prisión,
- El individuo se mantiene en un escenario de permanente incertidumbre respecto de su propiedad inmueble (terrenos, edificios y galpones) aun cuando los mantenga en pleno aprovechamiento, debido a la amenaza sostenida de expropiación, y
- Las decisiones del individuo en torno al desarrollo de las prácticas espaciales, en particular, el uso, la ocupación y la localización, ya no dependen de las limitaciones y potencialidades que ofrece el territorio *per se*, sino del riesgo que representa desarrollarlas pues crean un puente para el sometimiento al arbitrio del Ejecutivo Nacional.

Por lo anterior, el control territorial en Venezuela le ha sido altamente útil al 'líder' y a su partido, para implementar y mantener en el tiempo y el espacio, un esquema de dominación política de tipo autoritario, y esto es así, precisamente porque el territorio es un recurso de poder y un medio vital para el individuo y la sociedad.

Para cerrar, vale señalar que si bien la estrategia metodológica aquí seguida implicó una larga dedicación en tiempo, su paso a paso hace posible reconocer las especificidades que conducen a calificar sustentadamente que el control territorial implementado en un país, es cónsono con los principios del Estado social y democrático de Derecho o es acorde con la dominación política de tipo autoritario.

EL 'DEBER SER' DEL CONTROL TERRITORIAL

Tomando como base los principios del Estado social y democrático de Derecho, y habiendo constatado que ello tiene un correlato directo en el ejercicio del control territorial, se sostiene que este recurso de dominación política:

- Tiene su fundamento en los derechos territoriales del Estado y ello le faculta para: i) establecer límites a la propiedad privada, al dominio y a la libertad económica, y asegurar su cumplimiento ii) controlar el acceso, salida, uso, ocupación, localización y circulación 'al', 'del' y 'en' el territorio; iii) distribuir territorialmente el poder político y definir las condiciones de acceso y ejercicio del mismo; iv) ordenar el territorio; v) disponer las limitaciones bajo las cuales se ejercerán esas potestades e interpretar sus términos, y vi) velar su cumplimiento a través de los órganos y entes competentes.
- Encuentra su limitación en el principio de daño, en la ponderación y en la garantía efectiva de la seguridad y defensa nacional. Ello significa que: i) debe considerar como ámbito mínimo de libertad del hombre en su relación con el territorio, aquel que corresponde con decisiones-acciones donde no se afecta a terceros; ii) debe diferenciar acciones que requieren una intensa disciplina por sus repercusiones en el bien común y en el desarrollo humano, de las que únicamente necesitan labores de orientación; y iii) debe incluir aquello que signifique una cierta y efectiva amenaza para la integridad territorial y la seguridad de los ciudadanos.
- Debe cumplir con las condiciones generales que dan legitimidad a la dominación política (legalidad, consenso, contestabilidad y reconocimiento), contribuir con el disfrute de los derechos y servir para el desarrollo humano.

- Las motivaciones, los medios y las acciones que guían cada mecanismo, deben ser definidas y restringidas mediante leyes que cumplan los principios de lesividad y taxatividad.

En consonancia con esto:

- La ordenación del territorio será cónsona con los principios del Estado social y democrático de Derecho, si: i) responde a un ordenamiento jurídico válido; ii) es descentralizada, participativa, consultiva y coherente con el sistema de planificación nacional; iii) emplea dispositivos institucionales válidos para regular, ordenar y gestionar el uso del territorio como 'medio-mediación' de las prácticas espaciales; iv) asegura la igualdad ante las cargas públicas, la indemnización cuando se produzca un sacrificio especial o individualizado y la expropiación, con justo y oportuno pago en dinero, cuando sus disposiciones desnaturalicen el derecho de propiedad; v) sustentarse en decisiones de autoridades competentes para emitirlos y contestables ante instancias judiciales competentes y vi) garantiza el debido proceso en la sanción a su desacato.
- La limitación de los derechos de propiedad privada, dominio y libertad económica será acorde con los principios del Estado social y democrático de Derecho, si: i) atiende las garantías constitucionales que los respaldan; ii) responde a causas razonadas y plenamente justificadas; iii) emplea dispositivos institucionales válidos para regular, ordenar y gestionar cada una de las facultades que abarcan, sin desmembrar su contenido esencial y asegurando la igualdad y la ponderación en las limitaciones u obligaciones establecidas; iv) se sustenta en decisiones de autoridades competentes para emitirlos y contestables ante instancias judiciales competentes, y v) garantiza el debido proceso en la sanción a su inobservancia.
- La distribución territorial del político, será congruente con los principios del Estado social y democrático de Derecho, si: i) responde al modelo territorial de Estado establecido en la Constitución y a las facultades otorgadas por ésta, a cada poder

y a cada nivel administrativo; ii) es descentralizada a fin de acercar progresivamente el poder político a los ámbitos locales y de multiplicar los actores investidos de autoridad para tomar decisiones; iii) respeta la libertad de decisión de las autoridades directamente electas de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución; iv) regula y organiza el funcionamiento de la Administración Pública, de manera que no se produzca una duplicación de organismos con las mismas funciones, actuando en el mismo ámbito administrativo y al mismo tiempo, y v) asegura el efectivo y libre ejercicio de la participación ciudadana a través de la diversificación de los medios dispuestos para ello, de la ampliación de su ámbito de actuación, de la garantía de la legitimidad de las organizaciones de base y de una vinculación efectiva con el nivel de gobierno más próximo a la escala local.

EL 'SER' DEL CONTROL TERRITORIAL EN EL SENO DEL ESTADO AUTORITARIO

Partiendo del estudio de control territorial en Venezuela y de la forma como los estados totalitarios y autoritarios aquí referidos implementaron sus mecanismos en el pasado, se sostiene que este recurso de dominación política utilizado con fines autoritarios:

- Comparte características con el control territorial legítimo, porque igualmente se respalda en los derechos territoriales del Estado. Sin embargo: i) no responde a la voluntad ciudadana; ii) interviene en la relación hombre-territorio fundamentándose en la 'fuerza' del Estado, y iii) parte de unas motivaciones, unos medios y unas acciones legítimamente deficientes.
- Se rige por la percepción del territorio como propiedad del grupo de poder que ha capturado las instituciones del Estado. No sólo implica un 'hacer extralimitado' en materia de intervención coactiva en el uso del territorio como 'medio-mediación', sino también un 'no hacer' en ámbitos donde la actuación estatal es fundamental para asegurar el bien común y el desarrollo humano.

- Tiene bases legítimamente deficientes por: i) inobservancia de lo establecido en la Constitución política y demás leyes válidas, al momento de diseñar los medios y las acciones que portará cada mecanismos; ii) empleo de dispositivos institucionales no válidos para regular, ordenar y gestionar su implementación; iii) responder a mandatos emanados de una autoridad sin competencias para emitirlos, o iv) disponer de sus mecanismos como medio para cubrir las propias deficiencias de la Administración Pública y para implementar un esquema de terrorismo de Estado.
- Impone limitaciones que pueden ir más allá de lo justo y razonable, y derivar en ausencia de certeza jurídica tanto para el administrado, respecto a lo que puede o no puede hacer en y mediante el territorio, como para el administrador sobre sus propias competencias y limitaciones en tanto que autoridad.
- Dispone una ordenación del territorio que se rige por un sistema de planificación centralizada y fuertemente jerarquizada, impositiva y unilateral, que establece limitaciones a las relaciones trabajo-territorio, propiedad privada-territorio y libertad económica-territorio, más propicias a la construcción de las bases territoriales del proyecto que persigue el 'líder' y el partido, que a la creación de opciones y oportunidades materiales para el desarrollo humano. Debe ser estrictamente acatada por los particulares mientras que puede ser desatendida por los mismos organismos del Estado.
- Puede emplear como medios de ordenamiento territorial: i) leyes y planes que canalizan el sistema de toma de decisiones en manos del 'líder' y el partido; ii) creación de múltiples unidades territoriales pobremente definidas o diferenciadas, para que impere el desorden y las decisiones finales sean las del 'líder' y el partido, o iii) leyes inoperantes y confusas que viabilicen la actuación arbitraria de la autoridad.
- Limita los derechos de propiedad privada, dominio y libertad económica, no sólo en función de los principios de daño o de protección contra el abuso del derecho. A sus motivaciones se adicionan los intereses del grupo de poder y a su fin, el asegurar el

control de la economía para, con ello, garantizar la dependencia de la sociedad respecto al Estado.

- Puede disponer como medios para afectar la propiedad privada, el dominio y la libertad económica: i) la limitación de facultades propias de su contenido esencial; ii) el uso regular de la expropiación y del comiso, para apoderarse de la propiedad privada y cubrir las propias deficiencias de la Administración Pública; iii) la implementación de procedimientos de inspección y fiscalización débilmente regulados para permitir el abuso de poder por parte de funcionarios; iv) la violación de los derechos que asisten a los agentes económicos durante procedimientos sancionatorios, para viabilizar la desposesión de bienes sin indemnización, o v) el control de la oferta y del consumo mediante una rígida fiscalización de la producción, fabricación, importación, transporte, comercialización y adquisición de bienes y servicios.
- Distribuye territorialmente el poder político para concentrar las decisiones en el 'líder'. Puede multiplicar y diversificar los individuos investidos de autoridad pero todos son directamente dependientes de aquel y del partido. Las decisiones se emiten desde un centro de poder y, desde allí, se aplican sin verificar su adecuación a la realidad imperante.
- Puede volcar la distribución territorial del poder política a favor de los intereses autoritarios, a través de: i) la creación de organismos para cumplir funciones similares, en el mismo ámbito administrativo y al mismo tiempo, únicamente dependientes del 'líder' y el partido; ii) la incorporación progresiva de nuevas autoridades de libre nombramiento y remoción, con el propósito de subordinar autoridades directamente electas por la ciudadanía; iii) la captura de la participación ciudadana o constreñimiento al mínimo de las organizaciones desde las cuales se puede ejercer, a fin de asegurar la aquiescencia política, y iv) el debilitamiento financiero de la Administración Pública descentralizada para que la capacidad de gestión se reserve al centro y la sociedad dependa de éste.

RECOMENDACIONES

Con base en la discusión teórica y los resultados de esta investigación, se sugiere:

- Continuar el estudio del control territorial como fenómeno y abordar el análisis de los mecanismos sugeridos, mas no discutidos aquí. A saber: el control de la circulación interna y fronteriza, terrestre, portuaria y aeroportuaria; el control del espectro electromagnético y el control de las circunscripciones electorales.
- Complementar el estudio del control territorial en Venezuela desde la perspectiva de los mecanismos anteriores.
- Aplicar la estrategia metodológica aquí diseñada, para analizar otros casos y verificar su replicabilidad.
- Realizar estudios comparativos de control territorial entre países con democracias consolidadas y países con democracias mínimas, a fin de obtener evidencias de la relación entre este recurso de dominación política y la fortaleza o debilidad del sistema.
- A partir de la verificación de una alta correlación entre control territorial y democracia, diseñar un sistema de indicadores que permitan incluir este factor en las mediciones que se hacen en torno a aquella.
- Desarrollar estudios de control territorial desde la perspectiva de actores no estatales, entre ellos: i) empresas transnacionales y multinacionales las cuales, mediante concesiones y otro tipo de negociaciones con el Estado, pasan a controlar importantes extensiones del territorio nacional poniendo en riesgo recursos naturales estratégicos y la calidad de vida de la población; ii) grupos paramilitares y cárteles de la droga, cuyo control del territorio debilita la territorialidad estatal y le permite conformar una red de corredores y nodos donde imperan sus propias normas y líderes, y iii) etnias indígenas que establecen luchas de control territorial con el Estado, para asegurar que sus normas e instituciones sean las que rijan dentro de sus territorios ancestrales.
- Abordar desde la perspectiva fenomenológica el control territorial, a fin de comprender su influencia en la identificación/reconocimiento del individuo con su territorio y en la percepción de su libertad al momento de hacer uso del mismo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS, HEMEROGRÁFICAS Y EN LÍNEA

Abadi, Anabella y Carlos García. 2016. 14 años del actual control de precios en Venezuela: un balance de una regulación perversa. *Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano*, n° 10, págs.: 15-40. En línea: <http://redav.com.ve/wp-content/uploads/2017/11/14-an%CC%83os-del-actual-control-de-precios-en-Venezuela-CGS-AA.pdf>

547

Agnew, John. 2017 Un mundo de estados territoriales. En: Sánchez de la Barquera, Herminio (Ed.), (2013). *Antologías para el estudio y la enseñanza de la ciencia política: Régimen político, sociedad civil y política internacional*. Volumen II. Serie Doctrina Jurídica, n° 776. Universidad Nacional Autónoma de México. México, págs.: 281-306.

Aguilar, José. 2012. *Cosas, bienes y derechos reales*. Derecho Civil II. 12da reimpresión. Universidad Católica Andrés Bello. Venezuela, 490 pp.

Alexy, Robert. 1993. *Teoría de los Derechos Fundamentales*. Centro de Estudios Constitucionales. Colección el Derecho y la Justicia, Español, 607 pp.

Almeida, Luis. 2016. La cadena titulativa: exigencia ilegal para demostrar la propiedad de la tierra en Venezuela. *NovumScientiarum*, n° 2, abril-julio, págs.: 57-67

Altschuler, Bárbara. 2013. Territorio y desarrollo: aporte de la geografía y otras disciplinas para repensarlos. *Theoami, Perspectivas diversas sobre la problemática territorial y urbana*, n° 27-28, págs.: 64-79. Recuperado en http://revista-theomai.unq.edu.ar/NUMERO_27-28/Altschuler.pdf

Ávalos, Gerardo. 2010. Actualidad del concepto de Estado de Hegel. *Argumentos*, año 23, n° 64, septiembre-diciembre 2010, 9-33 pp. En línea: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59518491001>

Alvarado, Jesús. 2009. Análisis sobre el acrecentamiento de la Administración Pública Central del Estado venezolano (Consideraciones especiales sobre la

transformación y el aumento en la “Administrativización” de la sociedad 1999-2009). *Revista de Derecho*, n° 60-61, 2005-2006, págs.: 209-261. En línea: <http://biblioteca2.ucab.edu.ve/anexos/biblioteca/marc/texto/Revderecho60-61.pdf>

Álvarez, María. 2008. *Poder y Estado moderno. Una propuesta docente para el Espacio Europeo de Educación Superior: cómo enseñar desde la interdisciplinariedad. El poder en la época moderna*. Universidad de Zaragoza. Mimeo. España, 31. En línea: http://www.moderna1.ih.csic.es/cordoba/Poder_y_Estado_moderno.pdf

Alvear, Julio. 2015. Hacia una concepción comprehensiva de la libertad económica. Un paradigma a desarrollar. *Estudios Constitucionales*, año 13, n° 1, págs.: 321-372. En línea: <http://www.scielo.cl/pdf/estconst/v13n1/art10.pdf>

Anchondo, Emilio. 2012. Métodos de interpretación jurídica. *Quid Iuris*, año 6, vol. 16, págs.: 33-58. En línea: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/quid-iuris/article/view/117406/15614>

Ángel, Darío. 2011. La hermenéutica y los métodos de investigación en ciencias sociales. *Estud.filos.*, n° 44, diciembre, págs.: 9-37. En línea: <http://www.scielo.org.co/pdf/ef/n44/n44a02.pdf>

Angeleri, Sandra. 2015. VII Cumbre de las Américas (Panamá, abril de 2015). Viejas formas coloniales y etnogénesis de la patria grande. *Cuaderno del Pensamiento Crítico Latinoamericano*, Segunda Época, n° 28, octubre, págs.: 1-4. En línea: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20151203031019/CuadernoN28.pdf>

Angulo, Oswaldo. 1997. *La descentralización del poder*. Universidad de Carabobo. Venezuela, 220 pp.

Antón, Ana. 2006. *Las mujeres en el sistema constitucional de seguridad social*. Tesis Doctoral. Departamento de Estudios Jurídicos del Estado. Universidad de Alicante.

España, 567 pp. En línea:

http://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/766/1/tesis_%20doctoral_ana_belen.pdf

Arendt, Hannah. 1998. *Los orígenes del totalitarismo*. Taurus. España, 427 pp.

Argandoña, Antonio. 2011. *El bien común*. IESE Business School, Universidad de Navarra. España, 15 pp. En línea: <http://www.iese.edu/research/pdfs/DI-0937.pdf>



Ariño, Gaspar. 1988. Principios de descentralización y desconcentración. *Documentación Administrativa*, n° 214, abril-junio, págs.: 11-34. En línea: [http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=DA&page=article&op=viewFile&path\[\]=5009&path\[\]=5063](http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=DA&page=article&op=viewFile&path[]=5009&path[]=5063)

Aron, Raymond. 1968. *Democracia y totalitarismo*. Seix Barral. España, 315pp.

Asamblea Nacional. 1919. *Constitución del Imperio (Reich) Alemán*. Alemania. 11 de agosto de 1919. En línea: http://www.zum.de/psm/weimar/weimar_vve.php

Asamblea Nacional. 1789. *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*. Francia. En línea: http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/espagnol/es_ddhc.pdf

Ávalos, Gerardo. 2010. Actualidad del concepto de Estado de Hegel. *Argumentos*, año 23, n° 64, septiembre-diciembre, págs.: 9-33. En línea: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59518491001>

Ávila, Francisco. 2005. Algunas ideas del pensamiento político de Hannah Arendt: su impacto actual. *Revista de Ciencias Sociales*, vol. 11, N° 1, abril 2005, págs.: 181-191. En línea: http://www.scielo.org.ve/scielo.php?pid=S1315-95182005000100012&script=sci_arttext

Ávila, Ramiro. 2009. Del Estado legal de derecho al Estado constitucional de derecho y justicia. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, año XV, págs.:

775-793.

En

línea:

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2009/pr/pr43.pdf>

Badía, Juan. 1989. El Estado Unitario. *Cuadernos de Administración*, vol. 11, n° 15, págs.: 4-33. En línea: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5006607>

-----, 1971. Poder y legitimidad. *Estudios Políticos*, n° 180, págs.: 5-27. En línea: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1948024.pdf>

-----, 1964. Las formas históricas del poder político y sus legitimidades. *Revista de Estudios Políticos*, n° 138, págs.: 85-122.

Badell, Rafael. 2012. *Limitaciones al derecho de propiedad*. Mimeo. Venezuela, s/p. En línea: <http://www.badellgrau.com/?pag=45&ct=1085>

-----, 2003. *Crisis del principio de separación de poderes en Venezuela*. Conferencia leída el 9 de enero de 2003. Universidad de San Pablo-CEL de Madrid. V Cursos de Enero. Badell & Grau. Mimeo. Venezuela, s/p. En línea: <http://www.badellgrau.com/?pag=37&ct=1092>

-----, 2000. La Constitución Económica. *Revista del Banco Central de Venezuela*, vol. XIV, n° 1, págs.: 151-194. En línea: <http://200.74.197.130/Upload/Publicaciones/rbcv001.pdf>

Ballari, Dalmo. 1998. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 2da Edición actualizada. Editora Saraiva. Brasil, 306pp.

Baraure, Mauro. 2002. Conceptualizaciones sobre poder. Trayectorias de un objeto. *Revista de Sociología*, n° 16, págs.: 127-148. En línea: <https://revistadesociologia.uchile.cl/index.php/RDS/article/view/27785>

Banco Central de Venezuela. 2004. *Informe Anual 2004*. Venezuela, 198pp.

Bastidas, Patricia. 2009. El modelo constitucional del Estado Social y democrático de derecho, sus desafíos y la constitucionalización del proceso. *VIA IURIS*, n° 7, págs.: 45-59. En línea: <https://revistas.libertadores.edu.co/index.php/Vialuris/issue/view/5>

Bello, Hilaire. 2008. Control económico y totalitarismo. En: Hayek, Friedrich. 2008. *Camino de servidumbre*. Unión Editorial. España: págs.: 103-111. En línea: <http://biblioteca.libertyfund.org/sites/default/files/camino-de-servidumbre-libro-electronico.pdf>

Benítez, Horacio. 2005. Presidente Chávez define Socialismo del Siglo XXI. *Aporrea: Ideología y Socialismo del Siglo XXI*. Venezuela, s/p. En línea: <http://www.aporrea.org/ideologia/a17224.html>

Berlin, Isaiah. 1988. *Cuatro ensayos sobre la libertad*. Alianza Editorial. España, 278 pp.

-----, 1958. *Dos conceptos de libertad*. Conferencia dictada en la Universidad de Oxford, el 31 de octubre de 1958, 31 pp. En línea: <http://kybernavtas.mx/filesblog/37c454c7-c87f-4d15-81a3-516f13de354f.pdf>

Bernal, Carlos. 2006. Los conceptos de libertad en la teoría política de Norberto Bobbio. *Revista de Economía Institucional*, vol. 8, n° 14, primer semestre, págs.: 55-75. En línea: <http://www.economiainstitucional.com/pdf/No14/cbernal14.pdf>

Blanco, Carlos. 2009. El sombrío futuro de la descentralización. En: Magdaleno, John (Comp.). 2009. *Ideologías: ¿máscaras del poder? Debatendo el "socialismo del siglo XXI"*. Informe del Capítulo Venezolano del Club de Roma. Los Libros de El Nacional. Actualidad y Política, Serie Ensayo. El Nacional. Venezuela, págs.: 97-107.

Bovero, Michelangelo. 1985. Lugares clásicos y perspectivas contemporáneas sobre política y poder, págs.: 37-64. En: Bobbio, Norberto y Michelangelo Bovero. 1984. *Origen y fundamentos del poder político*. Enlace, Grijalbo. México, 135 pp.

Bobbio, Norberto. 2006. *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*. Fondo de Cultura Económica. México, 243 pp. Capítulo II "La Sociedad Civil". En línea: <http://www.fcp.uncu.edu.ar/upload/bobbio-norbertoestado-gobierno-y-sociedad-caps-2-4.pdf>

Boisier, Sergio. 2003. Desarrollo territorial y descentralización. *Umbral, Revista de Educación, Cultura y Sociedad*, año 3, n° 5, octubre, págs.: 27-39.

Bonavides, Paulo. 2000. *Ciência Política*. 10ma Edición. Malheiro Editores. Brasil, 550 pp.

Bozzano, Horacio. 2009. *Territorios posibles: procesos, lugares y actores*. Lumiere. Argentina, 627pp.

Bouza-Brey, Luis. 1991. Una teoría del poder y de los sistemas políticos. *Revista de Estudios políticos (Nueva Época)*, n° 73, julio-septiembre, págs.: 119-163. En línea: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/271112.pdf>

Brewer-Carías, Allan. 2009. Reto actual de la descentralización política en Venezuela (2008), págs.: 181-223. En: Tablante, Carlos y Mariela Morales (Coord.). 2008. *Descentralización versus Neocaudillismo*. Anuario 2008-2009. Observatorio Internacional para la Democracia y la Descentralización. Venezuela, 584 pp.

-----, 2008. Las limitaciones administrativas al derecho de propiedad por razones de ordenación territorial y ordenación urbanística en Venezuela, y el curioso caso de una ley sancionada que nunca entró en vigencia. *Revista Iberoamericana de Derecho Público y Administrativo*, n° 8, págs.: 44-65. En línea: <http://allanbrewercarias.net/dev/wp-content/uploads/2007/09/1010-951-Limitaciones-administrativas-a-la-propiedad-Curitiba-2007.pdf>

-----, 2007. Introducción general al régimen municipal. En: Brewer-Carías, Allan (Coord.). 2007. *Ley Orgánica del Poder Público Municipal*. Colección Textos

Legislativos n° 34, 3era Edición corregida y aumentada. Editorial Jurídica Venezolana. Venezuela, págs.: 11-193.

------. 2004. *Democracia participativa, descentralización política y régimen municipal*. Conferencia inaugural, XXVI Congreso Iberoamericano de Municipios. Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal (OICI) y el Ayuntamiento de Valladolid, 13 de octubre de 2004. España, 30pp. En línea: <http://allanbrewercarias.com/wp-content/uploads/2007/08/517-483-Descentralizaci%C3%B3n-democracia-y-Municipio-URBANA.pdf>

------. 2003. *Las características del proceso constituyente venezolano de 1999 y su fracaso como instrumento de conciliación política*. Mimeo. Venezuela, 37pp. En línea: <http://allanbrewercarias.com/wp-content/uploads/2017/01/l.2.41.pdf>

------. 2001. *El municipio, la descentralización política y la democracia*. XXV Congreso Iberoamericano de Municipios. Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal (OICI), Guadalajara, México, 31 octubre 2001. Mimeo. Venezuela, 15 pp. En línea: <http://allanbrewercarias.net/Content/449725d9-f1cb-474b-8ab2-41efb849fea2/Content/l.1.836%20EL%20MUN.DESC.POL.%202001.pdf>

------. 1999. *Poder constituyente originario y asamblea nacional constituyente*. Colección Estudios Jurídicos, n° 72. Editorial Jurídica Venezolana. Venezuela, 304pp.

------. 1996. *Instituciones políticas y constitucionales. El régimen histórico-constitucional del Estado*. Tomo I. 3era Edición corregida y ampliada. Editorial Jurídica Venezolana y Universidad Católica del Táchira. Venezuela, 696pp.

------. 1988. *Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio*. Estudios e índice alfabético. Colección Textos Legislativos N° 3. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 150pp.

-----, 1980. *Estudios sobre la Reforma Administrativa*. Colección Ciencias Económicas y Sociales, XIII. Ediciones de la Biblioteca, Universidad Central de Venezuela. 670 pp.

-----, 1979. Adquisición de la propiedad por parte del Estado en el Derecho Venezolano. *Revista de Control Fiscal*, Contraloría General de la República, n° 94, págs.: 61-84.

Brewer-Carías, Alan y Norma Izquierdo. 1977. *Estudios sobre la regionalización en Venezuela*. Colección Ciencias Económicas y Sociales, XXI. Ediciones de la Biblioteca. Universidad Central de Venezuela. Venezuela, 472 pp.

Brum, Pablo. *El impacto del totalitarismo en el siglo XX*. Documento de Investigación n° 62. Universidad ORT. Uruguay, 47 pp. En línea: www.ort.edu.uy/facs/pdf/documentodeinvestigacion62.pdf

Caballero, Manuel. 1998. La descentralización venezolana: la gran revolución de fin de milenio, págs.: 119-130. En: Mascarreño, Carlos (Coord.). 1998. *Descentralización: gobierno y democracia*. Gerencia y Gestión Local, y Centro de Estudios del Desarrollo, Universidad Central de Venezuela. Venezuela, 304 pp.

Cámara Venezolana de Constructores. 2013. *La vivienda en Venezuela: marco legal y situación del sector*. Venezuela, 45 pp. En línea: <http://www.cvc.com.ve/unimet/Presentaciones/Vivienda.pdf>

Canova, Antonio. 2015. Propaganda y neolengua política en Venezuela (1999-2014). Un instrumento eficaz para dividir, glorificar, engañar y confundir. En: Canova, Antonio, Carlos Leánez, Giuseppe Graterol, Luis Herrera y Marjuli Matheus. 2015. *La neolengua del poder en Venezuela: dominación política y destrucción de la democracia*. Editorial Galipán. Venezuela, págs.: 21-61.

Cañizález, Andrés. 2015. *Análisis de la utilización de la imagen de Hugo Chávez en el discurso de Nicolás Maduro durante la campaña presidencial de abril de 2013*. V Congreso INVECOM. Grupo de Trabajo 03. Caracas del 27 al 29 de julio de 2015. Venezuela, 10pp. En línea: <http://www.congresoinvecom.org/index.php/invecom2015/Invecom2015/paper/viewFile/499/405>

Capel, Horacio. 2014. El poder: una perspectiva geográfica. *Biblio 3W: Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. 19, n° 1100, s/p. En línea: <http://www.ub.es/geocrit/b3w-1100.htm>

Capel, Horacio. 2016. Las ciencias sociales y el estudio del territorio. *Biblio 3W: Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. XXI, n° 1149, págs.: 1-38. En línea: www.ub.edu/geocrit/b3w-1149.pdf

Carbonell, Miguel. 2008. *La libertad. Dilemas, retos y tensiones*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Autónoma de México. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. México, 257 pp.

Carrasco, Hugo, 2015. El contenido y límite de la libertad de empresa y su articulación con el derecho de libertad sindical. *Boletín del Viceministerio del Trabajo de Perú*, n° 55, s/p. En línea: http://www.trabajo.gob.pe/boletin/boletin_55.html

Castro, Jhonny. 2002. Las misiones sociales como políticas públicas en Venezuela ¿Un nuevo paradigma burocrático de ejercicio de gobierno? *Nuevo Mundo*, año IV, n° 10, págs.: 67-97. En línea: [http://www.iaea.usb.ve/mundonuevo/revistas/MN10/MN_10\(03\).pdf](http://www.iaea.usb.ve/mundonuevo/revistas/MN10/MN_10(03).pdf)

Castro, Santiago y Santiago Maqueda. 2014. El derecho de propiedad privada y libertad económica. *Ius Humani, Revista de Derecho*, vol. 4, (2014/2015), págs.: 77-113. En línea: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5000004.pdf>

Chacón, Nayibe. 2017. Reseña histórica de la protección al consumidor y usuario en Venezuela: Mucho más que “precios justos”. *Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia*, n° 9, págs.: 141-165. En línea: <http://rvlj.com.ve/wp-content/uploads/2017/11/rvlj-9-final-pdf-141-165.pdf>

-----, 2014. *Agenda alternativa bolivariana*. Reimpresión. Ediciones Correo del Orinoco. Venezuela, 54pp.

Chávez, Hugo. 2013. *Libro Azul*. Ministerio del Poder Popular para la Comunicación e Información. Ediciones Correo del Orinoco. Venezuela, 93 pp.

-----, 2007a. *Poder Popular: alma de la democracia revolucionaria*. Juramentación del Consejo Presidencial para la Reforma Constitucional y del Consejo Presidencial del Poder Comunal. Teatro Teresa Carreño, miércoles 17 de enero de 2007. Gobierno Bolivariano. Venezuela, 63 pp.

-----, 2007b. *Anteproyecto de Reforma Constitucional presentado por el Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Hugo Rafael Chávez Frías*. El Universal. Mimeo. Venezuela, 38pp. En línea: <http://cdn.eluniversal.com/2007/08/16/reformaconstitucional2.pdf>

Chiu, Aquiles. 1991. Sociedad civil y Estado en Hegel y Marx. *Iztapalapa*, vol. 3, núm. 24, 109-126 pp. En línea: <http://tesiurami.uam.mx/revistasuam/iztapalapa/include/getdoc.php?id=1312&article=1347&mode=pdf>

Combellas, Ricardo. 2002. *La Constitución de 1999 y la reforma política: implicaciones para la gobernabilidad democrática*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, del 8 al 11 octubre en Lisboa, Portugal. Venezuela 14 pp.

Comisión de Enlace para la Internacionalización de las Misiones Sociales. 2016. *Misión Alimentación*. Venezuela, s/p. En línea: http://ceims.mppre.gob.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=38:mision-alimentacion&catid=23:misiones-bolivarianas

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2009. *Democracia y derechos humanos en Venezuela*. Documento 54. Costa Rica, 326pp. En línea: <http://www.cidh.org/pdf%20files/VENEZUELA.2009.ESP.pdf>

Consejo de Europa. 1983. *Carta Europea de Ordenación del Territorio*. Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio. España, 7pp. En línea: <http://www.ehu.es/Jmoreno/ArchivosPOT/CartaEuropeaOT.pdf>

Consejo Nacional Electoral. 2009. *Resultados del Referendo Aprobatorio de la Enmienda Constitucional, del 15 de febrero de 2009*. Venezuela, s/p. En línea: http://www.cne.gov.ve/divulgacion/referendo/enmienda_2009/

-----, 2007. *CNE proclamó resultados definitivos del referendo de la reforma constitucional*. Nota de prensa. Venezuela. En línea: <http://web.archive.org/web/20090217072246/http://www.cne.gov.ve/noticiaDetallada.php?id=4354>

-----, 2000. *Elecciones 1989, 1992, 1993, 1995, 1998, 1999 Y 2000*. Venezuela, s/p. En línea: <http://www.cne.gov.ve/web/documentos/estadisticas/e009.pdf>

-----, 1999a. *Resultados electorales referendo consultivo nacional 25/04/1999*. Venezuela, s/p. En línea: <http://www.cne.gov.ve/web/documentos/estadisticas/e013.pdf>

-----, 1999b. *Resultados electorales, Referendo 15/12/1999*. Venezuela, s/p. En línea: <http://www.cne.gov.ve/web/documentos/estadisticas/e012.pdf>

Corona, María. 2017. *Las 8 expropiaciones de fincas más polémicas*. Contacto Agropecuario. Especiales, 1 de septiembre de 2017. Venezuela, s/p. En línea: <https://www.contactoagropecuario.com.ve/las-8-expropiaciones-fincas-mas-polemicas/>

Correa, Lobato. 2000. Espaço: um conceito-chave da Geografia. En Iná de Castro, Cesar da Costa & Roberto Lobato (Org.). 2000. *Geografia: conceitos e temas*. Bertrand Brasil. Brasil, págs.: 16-44.

Cox, Kevin. 2002. *Political Geography. Territory, state, and society*. Blackwell Publishers. Estados Unidos de Norteamérica, 400 pp.

Crotty, Michael. 1998. *The foundations of social research. Meaning and perspective in theresarch process*. SAGE Publications LTD. Reino Unido, 256 pp.

Cuevas, María. 2007. Ley Habilitante. *Revista SIC*, n° 692, marzo, págs.: 56-60. En línea: http://gumilla.org/biblioteca/bases/biblo/texto/SIC2007692_56-60.pdf

Cuñarro, Edith. 2002. Desarrollo político y democratización de la gestión pública: El proceso de reforma del Estado en Venezuela (período 1984-1999). *Opción*, n° 329, año 18, pp: 102-125.

Daal, Ulises. 2007. *Los 5 motores de la nueva etapa revolucionaria: posibilidad para hegemonía popular*. Aporrea. En línea: <http://www.aporrea.org/tiburon/a29588.html>

Dalh, Robert. 2004. La democracia. *POSTData*, n° 10, diciembre, págs.: 11-55. En línea: <http://www.revistapostdata.com.ar/2012/01/la-democracia-robert-dahl/>

-----, 1957. The concept of power. *Behavioral Science*, vol. 2, n° 3, págs.: 201-215. En línea: https://welcometorel.files.wordpress.com/2008/08/conceptpower_r-dahl.pdf

De Campos, Antonio. 1991. Etapas do processo hermenéutico. *Revista Justitia*, vol. 53, n° 156, octubre-diciembre págs.: 96-113. En línea: <http://www.revistajustitia.com.br/revistas/wbz456.pdf>

De Jouvenel, Bertrand. 2008. *Sobre el poder: historia natural de su crecimiento*. LibertyFund y ElCato.org. Unión Editorial, 369 pp. En línea: <http://www.elcato.org/sites/default/files/sobre-el-poder-libro-electronico.pdf>



Delaney, David. 2005. *Territory. A short introduction*. Blackwell Publishing. India, 165 pp.

De León, Ignacio. 2009. La propiedad privada como causa del progreso. En: Magdaleno, John (Comp.). 2009. *Ideologías: ¿máscaras del poder? Debatendo el "socialismo del siglo XXI"*. Informe del Capítulo Venezolano del Club de Roma. Los Libros de El Nacional. Actualidad y Política, Serie Ensayo. El Nacional. Venezuela, págs.: 183-239.

www.bdigital.ula.ve

Delfino, María de los Ángeles. 2009. La involución de la descentralización. En: Fundación Manuel García-Pelayo. 2009. *Descentralización y centralización del poder en Venezuela*. Colección Cuadernos del Centenario del Nacimiento de Manuel García-Pelayo 1909-2009, n° 10. Venezuela, págs.: 7-34.

Delgado, José. 2011. *Comentarios a la Ley Orgánica del Poder Popular*. Vadell Hermanos Editores. Venezuela, 158 pp.

Delgado, Juan. 1989. Diez tesis sobre el Estado social de Derecho. *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela*, n° 73, págs.: 167-173.

D'Elía, Yolanda y Luis Cabeza. 2008. *Las misiones sociales en Venezuela*. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales. Venezuela, 15pp. En línea: http://www.ildis.org.ve/website/p_index.php?ids=7&tipo=P&vermas=124

De Piero, Sergio. 2008. Estado, soberanía y legitimidad ¿Qué es lo que está en cuestión? *Revista Científica de la Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales*, vol. XII, n° 1, otoño 2008, págs.: 18-36. En línea: http://dspace.uces.edu.ar:8180/jspui/bitstream/123456789/11111/1/Estado_soberan%C3%ADa_y_legitimidad.pdf

De Souza, Marcelo. 2000. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. En Iná de Castro, Cesar da Costa & Roberto Lobato (Org.). 2000. *Geografia: conceitos e temas*. Bertrand Brasil. Brasil, págs.: 76-116.

Díaz, Elías. 2002. Estado de derecho y democracia. *Anuario de la Facultad de Derecho*, n° 19-20, págs.: 201-217.

-----, 2002. Estado de derecho y democracia. *Anuario de la Facultad de Derecho*, n° 19-20, págs.: 201-217. En línea: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/831255.pdf>

-----, 1995. Teoría General del Estado de Derecho. *Revista de Estudios Políticos*, n° 131, págs.: 21-48. En línea: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2048229>

Diazgranados, Santiago. 2001. *Responsabilidad del Estado por daño especial*. Trabajo de Grado para optar al Título de Abogado. Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Derecho. Colombia, s/p. En línea: <http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere2/Tesis46.pdf>

d'Ors, Álvaro. 1981. Legitimidad. *Revista Chilena de Derecho*, vol. 8, n° 1-6, págs.: 41-53.

-----, 1979. *Ensayos de teoría política*. Ediciones Universidad de Navarra. España, 306pp-----, 1979. *Ensayos de teoría política*. Eunsal. Colombia, 280pp.

El Nacional. *Tierras de Franklin Brito siguen desoladas tras cinco años de su muerte*. Política, 7 de octubre de 2015. Venezuela. En línea: http://www.el-nacional.com/noticias/politica/tierras-franklin-brito-siguen-desoladas-tras-cinco-anos-muerte_43335

El Troudi, Haiman. 2005. *El salto adelante. La nueva etapa de la Revolución Bolivariana*. Colección Participación Protagónica y Revolución Bolivariana. Ediciones de la Presidencia de la República. Venezuela, 116 pp.

Erazo, María. 2011. Rigor científico en las prácticas de investigación cualitativa. *Ciencia, Docencia y Tecnología*, año XXII, n° 42, págs.: 107-136. En línea: <http://www.scielo.org.ar/pdf/cdyt/n42/n42a04.pdf>

Erichsen, Liliana. 2005. *Diccionario de voces del Contencioso-administrativo venezolano*. Serie Jurídica. Los Libros de El Nacional. Editorial CEC, S.A. Venezuela, 267 pp.

Etchegaray, Ricardo. 2000. *Dominación y política*. Colección Universitaria, Filosofía. Ediciones al Margen. Argentina, 312pp. En línea: www.publicacionesdeetche.blogspot.com/2009/03/publicaciones.html

Farinós, Joaquín. 2008. Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda. *Boletín de la Asociación de Geógrafos de España*, n° 46, págs.: 11-32. En línea: <http://www.boletinage.com/articulos/46/02-GOBERNANZA.pdf>

Fernández, Sara. 2011. *Teoría, sociedad y poder en Talcott Parsons, C. Wright Mills, Jürgen Habermas y Antony Giddens*. Tesis Doctoral, Universidad Católica Argentina. 459 pp. En línea: <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/tesis/teoria-sociedad-poder-talcott.pdf>

Ferrajoli, Luigi. 2001. Pasado y futuro del Estado de Derecho. *Revista Internacional de Filosofía Política*, n° 17, págs.: 31-46. En línea: <http://espacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:filopoli-2001-17-0011&dsID=pdf>

Ferrero, Guglielmo. 1998. *Poder: los genios invisibles de la ciudad*. Tecnos. España, 348 pp.

Flores, Fernando. 2004. La descentralización en España y la autonomía política de los entes territoriales. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, 2004, págs.: 429-437. En línea: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/anuario-derecho-constitucional/article/view/30210/27272>

Friedrich, Carl y Zbigniew Brzezinski. 1965. *Dictadura totalitaria y autoritarismo*. Harvard University Press. Estado Unidos de Norteamérica, 346pp.

Forment, Eudaldo. 1994. La filosofía del bien común. *Anuario Filosófico*, n° 27, págs.: 797-815.

Forti, Simona. 2008. *El totalitarismo: trayectoria de una idea límite*. Cuarta reimpresión. Herder. España, 190 pp.

Foucault, Michel. 1988. *El sujeto y el poder*. Escuela de Filosofía. Universidad de Artes y Ciencias Sociales. Chile, 21 pp. En línea: <http://www.philosophia.cl/biblioteca/Foucault/El%20sujeto%20y%20el%20poder.pdf>

García, Víctor. 2010. *Teoría del Estado y derecho constitucional*. Tercera Edición. Editorial ADRUS. Perú, 861 pp.

García-Pelayo, Manuel. 1991. Estado legal y Estado constitucional de Derecho. *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela*, n° 82, págs.: 33-45.

Garrido, Carlos. 2002. El regionalismo "funcional" del régimen de Franco. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, n° 115, enero-marzo, págs.: 111-127. En línea: <https://recyt.fecyt.es/index.php/RevEsPol/article/download/46379/27874>

Geraldo, Teresa. 2005. *La política y el bien común*. Instituto Martín de Azpilcueta. Navarra Gráfica Ediciones. España, 95pp. En línea: <https://dadun.unav.edu/bitstream/.../La%20política%20y%20el%20bien%20común.pdf>

Glaser, Daryl. 1997. La teoría política normativa. En: Marsh, David y Gerry Stoker (Eds.). 1997. *Teoría y métodos de la ciencia política*. Alianza Editorial, España, págs.: 33-52.

González, Fortunato. 2000. El régimen municipal en la Constitución venezolana de 1999. *Revista Iberoamericana de Administración Pública*, n° 5, págs.: 55-88.

González-Monteagudo, José. 2001. El paradigma interpretativo en la investigación social y educativa: nuevas respuestas a viejos interrogantes. *Cuestiones Pedagógicas. Revista de ciencias de la educación*, n° 15, 2000-2001, págs.: 227-246. En línea: http://institucional.us.es/revistas/cuestiones/15/art_16.pdf

González, Rafael. 2014. *El sistema social relacional de poder. Un referente teórico alternativo para el estudio del poder*. XII Congreso Internacional de Análisis Organizacional. Organizaciones e instituciones: tradición, desarrollo y multiculturalidad. México. 15pp. En línea: http://www.researchgate.net/publication/258697631_El_sistema_social_relacional_de_poder._Un_referente_terico_para_el_estudio_del_poder

González, Vicente. 2013. Libertad económica como derecho fundamental en la constitución venezolana de 1999. Sus límites y su relación con otros derechos fundamentales. *Revista de Derecho Público*, n° 134, págs.: 33-49.

Gordillo, Agustín. 2014. *Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas*. Primera Edición. Tomo 9, Libro 1, Derecho Administrativo de la Economía (1967), reimpreso. Fundación de Derecho Administrativo. Argentina, 622 pp.

Gottmann, Jean. 2012. A evolução do conceito de território. *Boletim, Campineiro de Geografia*, vol. 2, n° 3, 523-545.

Grupo Aduar. 2000. *Diccionario de geografía urbana, urbanismo y ordenación del territorio*. Ariel España, 406 pp.

Haesbaert, Rogerio. 2013. De espaço e território, estrutura e proceso. *Economía, sociedad y territorio*, vol. XIII, n° 43, págs.: 805-815. En línea: www.scielo.org.mx/pdf/es/v13n43/v13n43a11.pdf

-----, 2007. *O mito da desterritorialização: do "fim dos territórios" á multiterritorialidade*. 3° ed. Bertrand Brasil. Brasil, 328pp.

Harnecker, Marta. 2010. *América Latina y el Socialismo del Siglo XXI. Inventando para no errar*. Mimeo. Venezuela, 68 pp.

Harnecker, Marta. 2005. *Taller de Alto Nivel "Nuevo Mapa Estratégico"*. Intervenciones del Presidente de la República Hugo Chávez. Complejo Militar Fuerte Tiuna. Mimeo. Venezuela, 86pp.

Hayek, Friedrich. 1988. *Los fundamentos de la libertad*. Unión Editorial. España, 350pp.

Heller, Hermann. 2011. *Teoría del Estado*. 5ta reimpresión. Fondo de Cultura Económica. México, 398 pp.

Hernández, Augusto. 1981. *Estado y Territorio*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie B. Estudios Comparativos n° 20. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1978 pp.

Hernández, José, Jesús Alvarado y Luis Herrera. 2011. Sobre los vicios de inconstitucionalidad de la Ley Orgánica del Poder Popular. En: Brewer-Carías, Allan (Coord.). 2011. *Leyes orgánicas sobre el Poder Popular y el Estado Comunal*. Colección Textos Legislativos n° 50. Editorial Jurídica Venezolana. Venezuela, págs.: 509-593.

Hernández, José. 2011. La libertad económica en la Constitución de 1999. En: Casal, Jesús y Jorge Suárez (Coord). 2011. *La libertad económica en Venezuela: balance de una década (1999-2009)*. Universidad Católica Andrés Bello. Venezuela, págs.: 51-82.

www.bdigital.ula.ve

Hernández, José. 2011b. La regulación del sector consumidor y usuarios. En: Casal, Jesús y Jorge Suárez (Coord). 2011. *La libertad económica en Venezuela: balance de una década (1999-2009)*. Universidad Católica Andrés Bello. Venezuela, págs.: 170-193

Herrera, Luis. 2011a. Sistema Económico Constitucional venezolano: del Estado Abstencionista a la Economía Social de Mercado (Especial referencia a las constituciones de 1961 y de 1999). En: Casal, Jesús y Jorge Suárez (Coord). 2011. *La libertad económica en Venezuela: balance de una década (1999-2009)*. Universidad Católica Andrés Bello. Venezuela, págs.: 31-49.

Human Rights Watch. 2012. *Concentración y abuso de poder en la Venezuela de Chávez*. Estado Unidos de América, 140 pp. En línea: <https://www.hrw.org/es/report/2012/07/17/concentracion-y-abuso-de-poder-en-la-venezuela-de-chavez>

-----, 2008. *Una década de Chávez: Intolerancia política y oportunidades perdidas para el progreso de los derechos humanos en Venezuela*. Estado Unidos de América, 267 pp. En línea: https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/venezuela0908spweb_0.pdf

Ibarbia, José (Comp.). 2010. Sistema económico y rentístico de la Confederación Argentina según su Constitución de 1853. *Revista de Instituciones, Ideas y Mercado*, n° 53, págs.: 121-174. En línea: http://www.eseade.edu.ar/files/riim/RIIM_53/53_5_alberdi.pdf

Irwin, Domingo e Ingrid Micett. 2008. *Caudillos, militares y poder: una historia del pretorianismo en Venezuela*. Universidad Católica Andrés Bello y Universidad Pedagógica Experimental "Libertador". Venezuela, 336 pp.

Isuani, Ernesto. 1984. Tres enfoques sobre el concepto de Estado. *Revista de Ciencias Políticas- Fundação Getulio Vargas*. En línea: <http://www.aldoisuani.com/wp-content/uploads/2011/01/Tres-enfoques-sobre-el-concepto-de-estado11.pdf>

Izarra, William. 2004. *Del MBR-200 al MVR*. Mimeo. Venezuela, 57 pp. En línea: <https://revolucionbolivariana.org.mx/PDFs/MBR200.pdf>

Jácome, Francine. 2011. *Fuerza armada, Estado y sociedad civil en Venezuela*. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales. Venezuela, 22 pp. En línea: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/caracas/08765.pdf>

Jellinek, George. 2004. *Teoría General del Estado*. 2da reimpresión en español. México, 687pp.

Jiménez, Miguel. 2010. *Limitaciones del domino: una propuesta doctrinal*. XVII Congreso de Derecho Registral (CINDER). 11 al 14 de octubre, 2010. Instituto Peruano de Derecho Registral y Superintendencia Nacional de los Registros Públicos. Perú, 74 pp. En línea: http://ipra-cinder.info/wp-content/uploads/file/DocumentosPeru/MA_Jimenez.pdf

Jolly, Jean. 2012. *La interdeterminación entre territorio, territorialidad y territorialización de las políticas públicas: hacia una nueva propuesta de esquema para el análisis de las políticas públicas en el territorio*. XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Cartagena, de 30 de octubre al 2 de noviembre. Colombia, 24pp.

Kaufmann, Arthur. 1996. Concepción hermenéutica del método jurídico. *Persona y Derecho*. Revista de Fundamentación de la Instituciones Jurídicas y de Derechos Humanos, n° 35, págs.: 11-38. En línea: http://www.dadun.unav.edu/bitstream/10171/12897/1/PD_35_01.pdf

Kelsen, Hans. 2000. *Teoria Geral do Direito e do Estado*. 3era Edición, 2do Tiraje. MartinsFontes. Brasil, 637pp.

Klauser, Francisco. 2008. *Rethinking the Relation ship between Society and Space: A Review of Claude Raffestin's Conceptualisation of Human Territoriality*. Unpublished Working Paper, n° 37. Social Sciences Research Centre, National University of Galway. Irlanda, s/p. En línea: https://libra.unine.ch/Publications/Francisco_Klauser/13188/L-en

Konrad-Adenauer-Stiftung y Polilat. 2015. *Índice de desarrollo democrático*. En línea: <http://www.idd-lat.org/2015/>

Lander, Eduardo y Pablo Navarrete. 2009. La política económica de la izquierda latinoamericana en el Gobierno: el caso de la República Bolivariana de Venezuela (1999-2006). En: Ayala, Mario y Pablo Quintero (Com.). 2009. *Diez años de revolución en Venezuela. Historia, balance y perspectivas (1999-2009)*. Editorial MAIPUE. Argentina, págs.: 39-90. En línea: <http://www.ceapedi.com.ar/imagenes/biblioteca/libros/79.pdf>

Lefebvre, Henry. 2006. *A produção do espaço*. Universidade Federal de Minas Gerais. Brasil, 256 pp. En línea: http://www.mom.arq.ufmg.br/mom/arq_interface/1a_aula/A_producao_do_espaco.pdf

-----, 1991. *The production of space*. En Gieseking, Jen, William Mangold, CinciKatz, Stehalow y Sussan Saegert. 2014. *The People, Place, and Space Reader*. Routledg. Estados Unidos de Norteamérica, págs.: 323-327.

-----, 1976. *Espacio y Política: el derecho a la ciudad II*. Ediciones Península. España, 157pp. En línea: <https://es.scribd.com/doc/112004867/Espacio-y-Politica-H-Lefebvre>

Legaz, Luis. 1958. Legalidad y Legitimidad. *Revista de Estudios Políticos*, n° 101, págs.: 5-24. En línea: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2129414.pdf>

-----, 1951. Estado de Derecho. *Revista de Administración Pública*, n° 6, págs.: 13-34. En línea: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2111840.pdf>

Linz, Juan. 1990. Transiciones a la democracia. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n° 51, págs.: 7-33. En línea: http://www.reis.cis.es/REIS/PDF/REIS_051_03.pdf

-----, 1986. Del autoritarismo a la democracia. *Estudios Públicos*, n° 23, págs.: 5-58. En línea: http://www.cepchile.cl/dms/archivo_1333_1052/rev23_jlinz.pdf

-----, 1978. Una interpretación de los regímenes autoritarios. *Revista de Sociología*, n° 8, págs.: 11-26. En línea: <http://papers.uab.cat/article/view/v8-linz/pdf-es>

Locke, John. 1994. *Segundo tratado sobre el gobierno civil*. Alfaya. España, 107 pp. En línea: http://car.virtus360.com/moodle/pluginfile.php/7259/mod_resource/content/1/Locke/0001_Locke_-_Segundo_tratado_sobre_el_gobierno_civil.pdf

Lopes, Marcelo. 2000. O territorio: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. En Iná de Castro, Cesar da Costa & Roberto Lobato (Org.). 2000. *Geografia: conceitos e temas*. Bertrand Brasil. Brasil, págs.: 77-116.

López, Margarita. 1996. Nuevas representaciones populares en Venezuela. *Nueva Sociedad*, n° 144, julio-agosto, 138-151.

López, José. 2009. El concepto de legitimidad desde la perspectiva histórica. *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, n° 18, p.p.: 154-168. En línea: http://www.google.co.ve/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=8&ved=0CFwQFjAH&url=http%3A%2F%2Foj.s.uv.e.s%2Findex.php%2FCEFD%2Farticle%2Fdownload%2F116%2F124&ei=Vwu8U_36DrPKsQTuxoC4Aw&usg=AFQjCNHsBkfAUZZUGZYTbomvygZkljgSlg&sig2=vqdolXkuhDKrTaSekR2txg&bvm=bv.70138588.d.cWc

Lukes, Steven. 2007. *El poder: un enfoque radical*. Siglo XXI Editores. México, 89pp.

Madrigal, Alexander. 2012. Terrorismo de Estado como estrategia de las dictaduras civiles y militares latinoamericanas: recordando nuestra experiencia histórica. *Memorias Periféricas*, vol. 22, septiembre, págs.: 20-29. En línea: www.humanidadespopulares.cl/ojs/index.php/humanidades/article/download/56/97

Magdaleno, John. 2009. El debate ideológico en la Venezuela del siglo XXI. En: Magdaleno, John (Comp.). 2009. *Ideologías: ¿máscaras del poder? Debatendo el "socialismo del siglo XXI"*. Informe del Capítulo Venezolano del Club de Roma. Los Libros de El Nacional. Actualidad y Política, Serie Ensayo. El Nacional. Venezuela, págs.: 9-27.

Máiz, Ramón. 2003. Poder, legitimidad y dominación. En: Arteta, Aurelio, Elena García y Ramón Máiz. 2003. *Teoría Política: poder, moral y democracia*. Ciencias Sociales. Alianza Editorial. España, 491 pp.

Maltese, Giuseppina. 2013. *El derecho de propiedad en Venezuela y su vinculación con el procedimiento de rescate de tierras de vocación agrícola*. Trabajo

Especial de Grado para optar al Grado de Especialista en Derecho Procesal. Universidad Católica Andrés Bello, Postgrado en Derecho Procesal. Venezuela, 130 pp.

Mann, Michael. 2015. Poder infraestructural revisitado. En: Corporación Andina de Fomento. 2015. *Capacidades estatales. Diez textos fundamentales*. Serie Estado, Gestión Pública y Desarrollo en América Latina. Argentina, págs.: 107-125.

Mann, Michael. 2007. El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados. En: Acuña, Carlos (Comp.). 2007. *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Proyecto de Modernización del Estado. Jefatura de Gabinete de Ministros. Argentina, págs.: 55-77. En línea: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/635282CFAD7C1F5B05257C4D005F3CFE/\\$FILE/1_pdfsam_textos-sobre-estado-reforma-oszlak-y-otros.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/635282CFAD7C1F5B05257C4D005F3CFE/$FILE/1_pdfsam_textos-sobre-estado-reforma-oszlak-y-otros.pdf)

Mann, Michael. 2006. El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados. *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, n° 5, noviembre, págs.: 1-43.

Manzanal, Mabel. 2007. Territorio, poder e instituciones. Una perspectiva crítica sobre la producción del territorio. En: Manzanal, Mabel (Com.). 2007. *Territorios en construcción: actores, tramas y gobiernos, entre la cooperación y el conflicto*. Fundación Centro Integral de Comunicación, Cultura y Sociedad. Argentina, págs.: 15-50. En línea: <http://www.filo.uba.ar/contenidos/investigacion/institutos/geo/pert/Manzanal%20taerritorios.pdf>

Mariani, Rodolfo. 2008. Democracia, Estado y construcción del sujeto (ciudadanía, págs.: 79-98. En: Mariani, Rodolfo (Coord.). 2008. *Democracia/ Estado/ Ciudadanía: hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*. Serie Contribuciones al Debate, Volumen II. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Unión Europea. Perú, 529 pp.

Marienhoff, Miguel. 1980. *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo IV, Limitaciones a la propiedad privada en interés público. Policías, Poderes de Policías. Responsabilidades del Estado. 3era edición actualizada. Abeledo-Perrot. Argentina, 504 pp.

Marín, María. 2007. La dignidad humana, los derechos humanos y los derechos constitucionales. *Revista de Bioética y Derecho*, n° 9, págs.: 1-9. En línea: http://www.ub.edu/fildt/revista/pdf/RByD9_ArtMarin.pdf

Maritain, Jacques. 2002. *El hombre y el Estado*. Segunda Edición. Colección, Fundación Humanismo y Democracia. Encuentro Ediciones. España, 225 pp.

Márquez, Trino. 2009. Razón revolucionaria versus razón democrática: En: Magdaleno, John (Comp.). 2009. *Ideologías: ¿máscaras del poder? Debatendo el "socialismo del siglo XXI"*. Informe del Capítulo Venezolano del Club de Roma. Los Libros de El Nacional. Actualidad y Política, Serie Ensayo. El Nacional, Venezuela, págs.: 79-95.

Marshall, Pablo. 2010. El Estado de Derecho como principio y su consagración en la constitución política. *Revista de Derecho*, Ensayos, año 17, n° 2, págs.: 185-204. En línea: <http://www.scielo.cl/pdf/rducn/v17n2/art08.pdf>

Martínez, Miguel. 2006. Investigación cualitativa (síntesis conceptual). *Revista de Investigación en Psicología*, vol. 9, n° 1, págs.: 136-146.

Martínez, Piedad. 2006. El método estudio de caso. Estrategia metodológica de la investigación científica. *Pensamiento & Gestión*, n° 20, págs.: 165-193.

Martínez-Ferro, Hernán. 2010. Legitimidad, dominación y derecho en la teoría sociológica del Estado de Max Weber. *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, vol. 12, n° 1, enero-julio, págs.: 405-427. En línea: <http://www.redalyc.org/pdf/733/73313677018.pdf>

-----, 2009. Los principios de legitimidad política (Ferrero y los genios invisibles de la ciudad). *Diálogo de saberes: investigaciones y ciencias sociales*, n° 31, págs.: 201-212. En línea: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3224946>

Martínez, Miguel. 2004. *Ciencia y arte en la metodología cualitativa*. Editorial Trillas. México, 351pp. En línea: <http://doctorado.jairomolina.com.ve/wp-content/uploads/2015/06/Ciencia-y-Arte-en-La-Metodologia-Cualitativa-Martinez-Miguel-PDF.pdf>

Martínez, Miguel. 2013. *El Estado fascista*. Tesis doctoral. Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Derecho. México, 354pp.

Martínez, Piedad. 2006. El método estudio de caso. Estrategia metodológica de la investigación científica. *Pensamiento & Gestión*, n° 20, págs.: 165-193. En línea: www.redalyc.org/pdf/646/64602005.pdf

Massini, Carlos. 2005. La interpretación jurídica como interpretación práctica. *Persona y Derecho*, n° 52, págs.: 411-449. En línea: <http://dadun.unav.edu/handle/10171/14568>

Massiris, Ángel. 2005. *Fundamentos conceptuales y metodológicos del ordenamiento territorial*. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Tunja, Colombia, 266pp.

Matheus, María, Ediviges Morales y María Romero (2013). Federalismo descentralizado-cooperativo: institucionalización y operatividad. En: Casal Jesús y María Cuevas (Coord.), (2013). *Desafíos de la República en la Venezuela de hoy*. Memoria del XI Congreso Venezolano de Derecho Constitucional, Tomo II. Homenaje al Dr. José Guillermo Andueza. Universidad Católica Andrés Bello y Konrad Adenauer Stiftung. Venezuela, págs.:169-201.

Méndez, Blanca. 2015. Análisis hermenéutico del expresidente Hugo Chávez: El Nuevo Mapa Estratégico a partir del contexto político Ideológico "Contra hegemonía y Socialismo del Siglo XXI. *Reflexión Política*, vol. 17, n° 33, págs.: 64-76.

Mendieta y Núñez, Lucio. 1969. *Sociología del poder*. Instituto de Investigaciones Sociales. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 127 pp.

Miller, David. 2009. *Territorial Rights: Concept and Justification*. Workshop on Theories of Territory, Justice, Resource Rights, Self-Determination and Immigration. Londres, del 21 al 22 de febrero. Reino Unido, 13 pp. En línea: <https://seis.bristol.ac.uk/~plcdib/territory/papers/Miller-TerritorialRights.pdf>

Miller, Terry y Anthony Kim. 2016. *2016, Index of economic freedom. Promoting economic opportunity and prosperit*. Institute for economic freedom and opportunity. Heritage Foundation. Estados Unidos, 484 pp. En línea: http://www.heritage.org/index/pdf/2016/book/index_2016.pdf

Mills, John. 2013. *Sobre la libertad*. Colección El Libro de Bolsillo, Ciencias Sociales. Alianza Editorial. España, 248pp.

Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. 1977. *Ordenación de la Ocupación del Territorio*. Simposio Programas Básicos. Caracas, Venezuela. Mimeo. Venezuela, 55pp.

Ministerio del Poder Popular de Infraestructura G. 2007. *5 motores a máxima revolución ¡Rumbo al socialismo!* Mimeo. Venezuela, 18 pp.

Ministerio de Planificación y Desarrollo. 2001. *Plan Nacional de Desarrollo Regional, 2001-2007*. Despacho del Viceministro de Planificación y Desarrollo Regional. Venezuela, 135pp. En línea: <http://www.eumed.net/oe-ve/b3/PLAN%20NACIONAL%20DE%20DESARROLLO%20REGIONAL%202001-2007.pdf>

Molina, Luisa. 2013. Ley de Tierras y Desarrollo Agrario: una interpretación jurídica de sus contenidos y de sus aplicaciones. En: Gutiérrez, Alejandro (Coord.). 2013. *El sistema alimentario venezolano a comienzos del siglo XXI: evolución, balance y desafíos*. Serie Mayor, vol. 1. Consejo de Publicaciones. Universidad de Los Andes. Venezuela, págs.: 523-580.

Moncho, Rodrigo. 2012. Comentarios sobre la inconstitucionalidad de la Ley de Costos y Precios Justos. *Anuario de Derecho Público*, n° 5, págs.: 219-242.

Monedero, Juan. 2008. Hacia una filosofía política del Socialismo del Siglo XXI. Notas desde el caso venezolano. *Cuadernos del Cendes*, año 25, n° 68, Tercera Época, mayo-agosto: págs.: 71-106.

Monsiváis, Alejandro. 2013. De convergencias necesarias: Teoría política normativa e investigación empírica. *Intersticios Sociales*, n° 6, septiembre, págs.: 1-28. En línea: www.scielo.org/nf/pdf/ins/n6/noa.pdf

Montbrun, Alberto. 2010. Notas para una revisión crítica del concepto de "poder". *Polis, Revista Universitaria Bolivariana*, vol. 9, n° 25, págs.: 367-383. En línea: <http://www.scielo.cl/pdf/polis/v9n25/art22.pdf>

Montejano, Bernardino. 1976. El fin del Estado: el bien común. Persona y derecho. *Revista de fundamentación de las Instituciones Jurídicas y de Derechos Humanos*, n° 3, págs.: 165-194.

Montes, Luis. 2009. La democracia: creación y compromiso ciudadano. En: Magdaleno, John (Comp.). 2009. *Ideologías: ¿máscaras del poder? Debatiendo el "socialismo del siglo XXI"*. Informe del Capítulo Venezolano del Club de Roma. Los Libros de El Nacional. Actualidad y Política, Serie Ensayo. El Nacional. Venezuela, págs.: 69-77.

Montoya, Mario. 2005. Derecho y política en el pensamiento de Bobbio: una aproximación. *Estudios Políticos*, n° 26, enero-junio, págs.: 89-115. En línea: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/colombia/iep/26/4%20Mario.pdf>

Moore, Margaret. 2015. *A political theory of territory*. Universidad de Oxford. Estados Unidos de Norteamérica, 263 pp. En línea: https://books.google.co.ve/books?id=cyzADgAAQBAJ&printsec=frontcover&dq=more,+a+political+theory+of+territory&hl=es&sa=X&ved=0ahUKEwig_v6Ok7nWAhUrb5oKHUoeBIAQ6AEIJDAAC#v=onepage&q=more%2C%20a%20political%20theory%20of%20territory&f=false

Morineau, Oscar. 1997. *Los derechos reales y el subsuelo en México*. 2da Edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas y Fondo de Cultura Económica. México, 401 pp.

Mouffe, Chantal. 2011. *En torno a lo político*. 2da reimpresión. Fondo de Cultura Económica. Argentina. 144 pp.

Mueller, Sean. 2012. Federalisms and the concept of political territoriality. *L'Europe en Formation*, vol. 1, n° 363, págs.: 95-120. En línea: <https://www.cairn.info/revue-l-europe-en-formation-2012-1-page-95.htm>

Múnera, Leopoldo. 2005. Poder: trayectorias teóricas de un concepto). *Colombia Internacional*, n° 62, julio-diciembre, págs.: 32-49.

Mussolini, Benito. 1933. *Mussolini define el fascismo*. Empresa Letras. Chile, 53pp. En línea: <https://es.scribd.com/doc/39063118/Mussolini-defineelfascismo>

Naím, Moisés. 2015. *El fin del poder*. 4ta edición. Debate. España, 432 pp.

Navarro, Pablo y Laura Manrique. 2005. El desafío de la taxatividad. *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, vol. 58, n° 3, págs.: 807-836. En línea: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2281530.pdf>

Nieto, Santiago. 2005. *Interpretación y argumentación jurídicas en materia electoral. Una propuesta garantista*. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 385 pp.

Nikken, Claudia. 2011. La ley Orgánica de los Consejos Comunales y el Derecho a la participación ciudadana en los asuntos públicos. En: Brewer-Carías, Allan (Coord.). 2011. *Leyes orgánicas sobre el Poder Popular y el Estado Comunal*. Colección Textos Legislativos, n° 50. Editorial Jurídica Venezolana. Venezuela, págs.: 185-358.

Nogueira, Humberto. 1985. El Estado unitario, los procesos de descentralización regional y el Estado federal. *Revista Eure*, vol. 12, n° 34-35, págs.: 135-143. En línea: <http://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/985/97>

Novoa, Eduardo. 1977. La evolución del derecho de propiedad ante los actuales textos constitucionales latinoamericanos. En Andueza, José (Coord.) 1977. *Los cambios constitucionales*. Serie G. Estudios Docinales, n° 18. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. México, págs.: 47-76.

Núñez, Ana. 2009. De la alienación al derecho de la ciudad. Una lectura (posible) sobre Henri Lefebvre. *Revista Theomai. Estudios sobre Sociedad y Desarrollo*, n° 20, segundo semestre, págs.: 34-48. En línea: <http://revista-theomai.unq.edu.ar/NUMERO20/3ArtNunez.pdf>

Núñez, Edgar. 2009. Hermenéutica en el Derecho Agrario venezolano. *Revista de la Facultad de Derecho*, n° 64, págs.: 41-122

Obuchi, Richard (Coord.). 2011. *Gestión en rojo. Evaluación de 16 empresas estatales y resultados generales del modelo productivo socialista*. Políticas Públicas. Ediciones IESA. Venezuela, 204pp.

Observatorio de Derechos de Propiedad. 2016. *Costo e impacto de las expropiaciones: causas de un Estado patrimonialista*. Informe Especial. Mayo. Venezuela, 59 pp.

O'Donnell, Guillermo. 2015. Estado, democratización y ciudadanía, págs.: 25-58. En: Corporación Andina de Fomento. 2015. *Capacidades Estatales: diez textos fundamentales*. Serie Estado, Gestión Pública y Desarrollo en América Latina. Argentina, 407 pp. En línea: http://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/715/Libro_1_CAF_Capacidades_version%20WEB-RGB%20%28protect%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y

-----, 2008a. Algunas reflexiones de la democracia, el Estado y sus múltiples caras. *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, n° 42, octubre, págs.: 1-14. En línea: www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533673001

-----, 2008b. Hacia un Estado de y para la democracia, págs.: 25-64. En: Mariani, Rodolfo (Coord.). 2008. *Democracia/ Estado/ Ciudadanía: hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*. Serie Contribuciones al Debate, Volumen II. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Unión Europea. Perú, 529 pp. En línea: www.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/54774.pdf

-----, 1978. Apuntes para una Teoría del Estado. *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 40, n°4, págs.: 1157-1199. En línea: <http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/O%20DONNELL%20Guillermo%20-%20Apuntes%20para%20una%20teoria%20del%20estado.pdf>.

Olivares, Jorge, Yolanda D'Elia y Luis Cabezas (Coord.). 2009. *En defensa de la descentralización*. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales y CONVITE. Venezuela, 142 pp.

Oppenheim, Felix. 1998. Liberdade. En: Bobbio, Norberto, Nicola Mateucci y Gianfranco Pasquino. 1998. *Dicionário de Política*. Volúmen I. 11ª Edición. Editora Universidade de Brasília. Brasil, págs.: 708-713.

Orrego, Juan. 2015. *La Propiedad. Teoría de los bienes y derechos reales*. Chile, 30pp. En línea: <http://www.juanandresorrego.cl/apuntes/teor%C3%ADa-de-los-bienes-y-de-los-derechos-reales/>

Padrón, José. 2007. Tendencias epistemológicas de la investigación en el siglo XXI. *Cinta de Moebio*, n° 28, págs.: 1-28. En línea: www.redalyc.org/articulo.oa?id=10102801

Padrón, José, Hernández-Rojas, A. y Di Gravia, A. 2005. *Epistemología. Tutorial paso a paso*. Materiales en CD Rom. Caracas: Fundación LINEA-i. Venezuela.

Pardo, Daniel. 2015. Cómo se vive en las zonas de paz de Venezuela bajo el control de los "malandros". *BBC Mundo Caracas*. Reportaje, 28 de julio de 2015. En línea: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/07/150727_venezuela_zonas_de_paz_dp

Parsons, Talcott. 1966. *Estructura y procesos en las sociedades modernas*. Instituto de Estudios Políticos. España, 388pp.

Pavón, Negro. 1992. Derecho de resistencia y tiranía. *Anales del Seminario de Metafísica*, núm. extra. Homenaje a S. Sábade. Ed. Complutense, págs.: 682-707. En línea: <http://www.arbil.org/tiraniam.pdf>

Peña, Jo-ann. 2012. Chávez en tres discursos. *Revista Venezolana de Ciencia Política*, n° 41, enero-junio, págs.: 11-25.

Pérez, Luz. 2013. *Cuatro formas cognoscitivas de abordar al espacio en Henri Lefebvre: El espacio como lugar de la reproducción de las relaciones sociales de producción*. XIV Encuentro de Geógrafos de América Latina. Reencuentro de saberes

territoriales latinoamericanos. Perú, 16pp. En línea:

<http://es.scribd.com/doc/178591367/Tra-Luz-Vanessa-Perez-Tapia-pdf#scribd>

Picard, Marie y Judith Useche. 2006. Una nueva dimensión del Estado de Derecho: el Estado social de Derecho. *Provincia*, n° esp. 2006, págs.: 189-218. En línea: <http://www.redalyc.org/html/555/55509810/>

579

Pisarello, Gerardo. 2001. Del Estado social legislativo al Estado social constitucional: por una protección compleja de los derechos sociales. *ISONOMÍA*, n° 15, págs.: 81-107.

Pires, Luis. 1999. *La regulación económica en las dictaduras: el condicionamiento industrial en España y Portugal durante el siglo XX*. Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Departamento de Historia e Instituciones Económicas I. España, 511 pp.

PNUD-OEA. 2009. *La democracia de ciudadanía: una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Organización de los Estados Americanos, 83 pp. En línea: https://www.oas.org/dsp/documentos/Publicaciones/La_democracia_de_ciudadania.pdf

PNUD. 2004. *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Segunda Edición. Programa de las Naciones Unidas, 288 pp. En línea: <http://www2.ohchr.org/spanish/issues/democracy/costarica/docs/PNUD-seminario.pdf>

Policinska, Marta. 2008. La literatura al servicio del estado: algunas consideraciones sobre la utilización propagandística de la literatura de la Unión Soviética de los años 20 y 30. *Comunicación*, vol. 1, n° 6, pág.: 118-129. En línea: http://www.revistacomunicacion.org/pdf/n6/articulos/8_la_literatura_al_servicio_del_estado.pdf

Pontificio Consejo de "Justicia y Paz". 2005. *Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia*. Librería Editrice Vaticana. Vaticano, s/p. En línea: http://www.vatican.va/roman_curia/pontifical_councils/justpeace/documents/rc_pc_justpeace_doc_20060526_compendio-dott-soc_sp.html#SECRETAR%C3%8DA%20DE%20ESTADO

Por un País de Propietarios. 2018. *Monitoreo del Observatorio de Derechos de Propiedad*. CEDICE y Por un País de Propietarios. Venezuela, s/p. En línea: <http://paisdepropietarios.org/propietariosve/observatorio/estadisticas/>

Porrúa, Francisco. 2005. *Teoría del Estado. Teoría política*. Trigésima novena Edición. Editorial Porrúa. México, 531 pp.

Programa Venezolano de Educación-Acción de Derechos Humanos. 2003. *Situación de los Derechos Humanos en Venezuela. Informe anual octubre 2002 - septiembre 2003*. Venezuela, 584 pp. En línea: <https://www.derechos.org.ve/informe-anual/informegual-octubre-2002-septiembre-2003>

Property Rights Alliance. 2016. *Índice Internacional de Derechos de Propiedad*. Informe 2016. En línea: <https://s3.amazonaws.com/ipri2016/IPRI+2016+Full+Report.pdf>

Provea, LabPaz y GTAI-ULA. 2016. *Derechos humanos en el contexto del proyecto "Arco Minero del Orinoco"*. Venezuela, 19 pp. En línea: <https://www.derechos.org.ve/web/wp-content/uploads/DDHH-en-el-contexto-del-AMO-en-Venezuela.pdf>

Provea. 2017. *Informe anual*. Enero-diciembre 2016. Venezuela, 88 pp. En línea: <https://www.derechos.org.ve/informe-anual/informe-anual-enero-diciembre-2016>

-----, 2016a. *Informe anual*. Enero-diciembre 2015. Venezuela, 99 pp. En línea: <https://www.derechos.org.ve/informe-anual/informe-anual-2015>

-----, 2016b. *Situación de los derechos humanos en Venezuela*. Informe Anual, enero-diciembre 2015. Venezuela, 512pp. En línea: <https://www.derechos.org.ve/informe-anual/informe-anual-2015>

-----, 2014. *Informe Anual*. Enero-diciembre 2013. Venezuela, 386pp. En línea: <https://www.derechos.org.ve/informe-anual/informe-anual-enero-diciembre-2014>

-----, 2012. *Segundo Informe sobre la ejecución de la Gran Misión Vivienda* Venezuela, 8pp. En línea: <http://www.derechos.org.ve/pw/wp-content/uploads/2do-Informe-GMVV.pdf>

-----, 2006. *Situación de los Derechos Humanos en Venezuela*. Informe anual octubre 2005/septiembre 2006. Venezuela. 428pp. En línea: <https://www.derechos.org.ve/informe-anual/informe-anual-octubre-2005-septiembre-2006>

Putnam, Robert. 1993. *Para que la democracia funcione. la experiencia italiana en descentralización administrativa*. Editorial Galac. Venezuela, 333pp.

Puyosa, Iria, 1998. Análisis del discurso político de Hugo Chávez Frías. *Revista Comunicación*, n° 104, octubre-diciembre, págs.: 73-77. En línea: http://gumilla.org/biblioteca/bases/biblo/texto/COM1998104_73-77.pdf

Quecedo, Rosario y Carlos Castaño, 2002. Introducción a la metodología de la investigación cualitativa. *Revista de Psicodidáctica*, n° 14, págs.: 5-39. En línea: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=17501402>

Rachadell, Manuel. 2007. *Socialismo del Siglo XXI. Análisis de la Reforma Constitucional propuesta por el Presidente Chávez en agosto de 2007*. Fundación Estudios de Derecho Administrativo. Editorial Jurídica Venezolana. Venezuela, 170pp.

Raffestin, Claude. 1993. *Por uma Geografia do poder*. Série Temas, vol. 29, Geografia e política. Editora Ática. Brasil, 269 pp.

Resistencia Venezuela. 2015. *Cronología de nacionalizaciones y expropiaciones en Venezuela desde 2007*. Venezuela, s/p. En línea: <https://resistenciav58.wordpress.com/2015/06/20/cronologia-de-nacionalizaciones-y-expropiaciones-en-venezuela-desde-2007/>

República Bolivariana de Venezuela. 2013. *Plan de la Patria, Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación (2013-2019)*. Gaceta Oficial n° 6.118 Extraordinario del 4 de diciembre. Venezuela, 148pp. En línea: www.mpppp.gob.ve/wp-content/uploads/2013/09/ley_plan_patria.pdf

-----, 2007. *Proyecto Nacional "Simón Bolívar. Primer Plan Socialista de la Nación (PPSN) Desarrollo Económico y Social de Nación, 2007-2013*. Presidencia. Venezuela, 147 pp. En línea: <https://www.mpppp.gob.ve/el-ministerio/politicas/leyes-y-planes/proyecto-nacional-simon-bolivar-primer-plan-socialista-pps>

-----, 2001. *Líneas Generales del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 2001-2007*. Presidencia. Venezuela, 162pp. En línea: <http://www.mpppp.gob.ve/wp-content/uploads/2013/09/Plan-de-la-Naci%C3%B3n-2001-2007.pdf>

Rina, César. 2012. El dominio simbólico del espacio urbano. La construcción del franquismo en Cáceres. *Transitions: Journal of Franco-Iberian studies*, n° 8, págs.: 35-55. En línea: <http://www.transitionsjournal.org/volumes/Volume%208.%202012/Cesar%20Rina%20Simon.%20El%20dominio%20simbolico%20del%20espacio%20urbano.pdf>

Rísquez, Román. 2015. 10 claves para entender las zonas de paz. *Runrunes*, 15 de julio de 2015. En línea: <http://runrun.es/nacional/venezuela-2/212961/10-claves-para-entender-las-zonas-de-paz.html>

Romero, Anibal. 2010. *Sobre historia y poder. Estudios de Teoría Política*. Volumen I. Editorial Equinoccio. Universidad Simón Bolívar. Venezuela, 521 pp.

-----, 2009. La libertad y el socialismo del siglo XXI. En: Magdaleno, John (Comp.). 2009. *Ideologías: ¿máscaras del poder? Debatendo el "socialismo del siglo XXI"*. Informe del Capítulo Venezolano del Club de Roma. Los Libros de El Nacional. Actualidad y Política, Serie Ensayo. El Nacional. Venezuela, págs.: 39-47.

Romero, Juan. 2005. Discurso político, comunicación política e historia en Hugo Chávez. *Ámbito*, n° 13-14, págs.: 257-377.

Rondón, Andrea. 2015. *Relación de medidas jurídicas dictadas por el Estado Venezolano en violación a los derechos de propiedad*. Observatorio de Derechos de Propiedad. Venezuela. En línea: <http://paisdepropietarios.org/home/wp-content/uploads/2015/07/Glosario-de-t%C3%A9rminos-violatorios-de-la-propiedad1.pdf>

Rosenberg, Alfiea. 2014. *Fundamentos filosóficos del nacionalsocialismo. Las bases del nuevo orden*. Editorial Kamerad. 46 pp. En línea: <https://editorialkamerad.files.wordpress.com/2014/06/fundamentos-filosoficos-del-nacionalsocialismo.pdf>

Rúa, Carlos. 2013. La legitimidad en el ejercicio del político en el Estado Social de Derecho. Una revisión desde el caso colombiano. *Revistas et Praxis*, año 19, n° 2, págs.: 85-122. En línea: http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-00122013000200004&script=sci_abstract

Sabine, George. 1994. *Historia del pensamiento político*. 3era Edición reimpresa. Fondo de la Cultura Económica, México, 697 pp.

Sack, Robert. 1986. *La territorialidad humana: su teoría y la historia*. Cambridge University Press. Estados Unidos, 255 pp.

-----, 1983. Human territoriality: a theory. *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 1, n° 73, págs.: 55-74.

Salas-Bourgoin, María. 2017. Ley de Regionalización Integral para el Desarrollo Socioprodutivo de la Patria ¿Instrumento normativo para el desarrollo regional o para la centralización política en Venezuela? *Cuestiones Políticas*, vol. 33, n° 59, julio-diciembre, págs.: 144-163.

-----, 2016a. Dinámica territorial del poder político en la Venezuela contemporánea (1961-2013). *Cuadernos de Geografía, Revista Colombiana de Geografía*, vol. 25, n° 1, enero-junio, págs.: 95-109. En línea: <http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/rcg/article/view/52592/54949>

Salas-Bourgoin, María. 2016b. Sociedad, Estado y renta petrolera en Venezuela: una relación unidireccional. *Revista Geográfica Venezolana*, vol. 57, n° 2, julio-diciembre, págs.: 162-185. En línea.

-----, 2014. Una propuesta para la modificación del Índice de Desarrollo Humano. *Revista CEPAL*, número 112, abril, págs.: 31-46.

-----, 2013. *Prospectiva territorial: aproximación a una base conceptual y metodológica*. Vicerrectorado Administrativo. Universidad de Los Andes. Venezuela, 172pp.

-----, 2011. Ordenación del territorio en Venezuela: incoherencias y contradicciones actuales. *Cuadernos del Cendes*, vol. 28, n° 76, págs.: 1-21.

Salas-Bourgoin, María, Yulier Cadena, Delfina Trinca y Nubis Pulido. 2014. El modelo socioprodutivo impulsado por el Estado venezolano, 2007-2013: algunos impactos territoriales. *Perspectiva Geográfica*, vol. 19, n° 2, julio-diciembre, págs.: 259-288.

Salas-Bourgoin, María y Elides Sulbarán. 2011. Modificación de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio en Venezuela: un proceso de 10 años sin perspectivas de cristalización. *Provincia*, n° 26, julio-diciembre, págs.; 33-66.

Salazar, Augusto. 1995. *Dominación y liberación. Escritos 1966-1974*. Facultad de Letras y Ciencias Humanas Fondo Editorial. Perú, 322 pp.

Sánchez, Samantha. 2016. Estado actual del régimen de expropiaciones en Venezuela. *Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano*, n° 10, págs.: 247-309. En línea: <http://redav.com.ve/wp-content/uploads/2017/11/Estado-actual-del-re%CC%81gimen-de-expropiaciones-en-Venezuela-SSM.pdf>

-----, 2015. La expropiación de Fama de América, C.A. Un caso de estudio. *Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano*, n° 6, págs.: 199-257. En línea: http://redav.com.ve/wp-content/uploads/2016/01/La-expropiacio_n-de-Fama-de-Ame_rica.pdf

www.bdigital.ula.ve

Sanjinez, Jovian. 2014. *Lógica enunciativa aplicada al derecho e interpretación, argumentación y actividad jurisdiccional*. Texto Universitario. Universidad Nacional José Faustino Sánchez Carrión, Vicerrectorado Académico. Perú, 290 pp. En línea: <http://190.116.38.24:8090/xmlui/bitstream/handle/123456789/229/L%C3%93GICA%20ENUNCIATIVA%20APLICADA%20AL%20DERECHO%20E%20INTERPRETACION,%20AR.pdf?sequence=1>

Saquet, Marco. 2015. *Por una geografía de las territorialidades y las temporalidades: una concepción multidimensional orientada a la cooperación y el desarrollo territorial*. Universidad Nacional de la Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Argentina, 153 pp. En línea: www.libros.fahce.unlp.edu.ar/index.php/libros/catalog/book/50

-----, 2011. Abordagens e concepções de território e territorialidad. *Revista Geográfica de América Central*, núm. esp., EGAL 2011, segundo semestre, págs.: 1-16,

-----, 2007. As diferentes abordagens do território e a apreensão do movimento e da (i)materialidade. *GEOSUL*, vol. 22, n° 43, págs.: 56-76.

Santoro, Cesare. 1972. *El nacionalsocialismo. Plan de Hitler contra el socialismo internacional*. Biblioteca de Ciencias Políticas y Sociales de México. México, 874 pp. En línea: http://www.pdfarchive.info/pdf/S/Sa/Santoro_Cesare_-_Plan_de_Hitler_contra_el_Socialismo_Internacional.pdf

Sassen, Saskia. 2013. When territory debordes territoriality. *Territory, Politics, Governance*, vol. 1, núm. 1, págs.: 21-45. En línea: <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/21622671.2013.769895>

Sautu, Ruth, Paula Boniolo, Pablo, Dalle y Rofolfo, Elbert. 2005. *Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de metodología*. Colección Campus Visual. CLACSO. Argentina, 192 pp. En línea: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/campus/metodo/metodo.html>

Segal, Ariel. 2014. Totalitarismo, dictadura y autoritarismo: Definiciones y re-definiciones. *Revista Gobierno y Gestión Pública*, vol. 1, n° 1, págs.: 1-37. En línea: http://www.revista.gobiernoygestionpublica.edu.pe/pdf/1_4.pdf

Sen, Amartya. 2000. Desarrollo y libertad. Editorial Planeta, España, 220pp.

Serrano, Enrique. 1997. El conflicto político. Una reflexión filosófica. *Estudios Políticos*, n° 11, julio-diciembre, págs.: 35-60. En línea: <http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5263583.pdf>

Sevilla-Guzmán, Eduardo, Manuel Pérez y Salvador Giner. 1978. Despotismo moderno y dominación de clase. Para una sociología del régimen franquista. *Revista de Sociología*, n° 8, págs.: 103-141. En línea: <https://papers.uab.cat/article/view/v8-sevilla-guzman-perez-giner>

Silva, Diego. 2004. *El concepto de poder político: de la coacción a las prácticas de libertad*. Tesis de Maestría para optar al título de Maestro en Filosofía Política. Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa. México, 227 pp. En línea: http://www.academia.edu/1263853/El_concepto_de_poder_pol%C3%ADtico_De_la_coacci%C3%B3n_a_las_pr%C3%A1cticas_de_libertad

Silveira, María. 2014. Territorio usado, un caleidoscopio de divisiones del trabajo. *Revista Geográfica del Sur*, vol. 5, n° 7, págs.: 15-34. En línea: http://www.revgeosur.udec.cl/wp-content/uploads/2016/08/Vol5N7_silveira.pdf

Solís, Pedro. 2009. La naturaleza y ejercicio del poder y la autoridad política. *Revista Filosofía*, Universidad Costa Rica, vol. XLVII, n° 122, septiembre-diciembre, pág.: 49-57. En línea: <http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/filosofia/article/download/7336/7009>

Soto, Ángel. 2015. *El principio de proporcionalidad como criterio para determinar la constitucionalidad de las intervenciones legislativas en materia de Derechos Fundamentales*. Trabajo Fin de Grado en Derecho. Universidad de Salamanca. España, 54 pp. En línea: https://gredos.usal.es/jspui/bitstream/10366/127331/1/TG_SotoGarcia_Principio.pdf

Stake, Robert. 1988. *Investigación con estudio de caso*. Cuarta edición. Ediciones Morata. España, 159pp. En línea: http://investigacionsocial.sociales.uba.ar/files/2013/03/STAKE_investigacion-con-estudio-de-casos.pdf

Stilz, Anna. 2009. Why do states have territorial rights? *International Theory*, vol. 1, n° 2, págs.: 185-213. En línea: https://scholar.princeton.edu/sites/default/files/IT_stilz_O.pdf

Stilz, Anna. 2011. Nations, states and territory. *Ethics*, vol. 121, n° 3, págs.: 572-601. En línea: https://scholar.princeton.edu/sites/default/files/Stilz_Ethics_O.pdf

Stoppino, Mario. 1998. Autoritarismo. En: Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino. 1998. *Diccionario de política*. 11ma Edición. Vol. 1. Universidade de Brasília. Brasil, págs.: 94-104.

-----, 1998. Poder. En: Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino. 1998. *Diccionario de política*. 11ma Edición. Vol. 1. Universidade de Brasília. Brasil, págs.: 933-942.

Storey, David. 2012. *Territories: the claiming of space*. 2da Edición. Routledge. Estados Unidos de Norteamérica, 256 pp.

Suelt, Vanessa. 2013. Un nuevo paradigma del Estado unitario: la asimetría territorial y los esquemas de coordinación. *Vniversitas*, n° 127, julio-diciembre, págs.: 309-339

Sunye, Pere. 2012. La integración del territorio en una idea de Estado: un proyecto para la reflexión. *Scripta Nova*, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, vol. XVI, n° 418(5), s/p. En línea: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-418/sn-418-5.htm>

Tejeda, José. 2011. Biopolítica, control y dominación. *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, vol. XVIII, n° 52, septiembre/diciembre, 2011, págs.: 77- 107. En línea: <http://www.scielo.org.mx/pdf/espinal/v18n52/v18n52a3.pdf>

Tirado, Francisco y Martín Mora. 2002. El espacio y el poder: Michel Foucault y la crítica de la historia. *Espiral, Estudio sobre el Estado y la Sociedad*, vol. IX, n° 25, septiembre-diciembre, págs.: 11-36. En línea: <http://148.202.18.157/sitios/publicacionesite/ppperiod/espinal/espinalpdf/Espiral%2025/11-36.pdf>

Tole, Julián. 2006. La teoría de la doble dimensión de los derechos fundamentales en Colombia. El estado de cosas inconstitucionales, un ejemplo de su aplicación. *Cuestiones Constitucionales*, n° 15, julio-diciembre, págs.: 253-316.

Tomen, Vidal y Enric Pol. 2005. La apropiación del espacio: una propuesta teórica para comprender la vinculación de las personas con los lugares. *Anuario de Psicología*, vol. 36, n° 3, págs.: 281-297.

Torrealba, Carlos. 2013. El problema de la legitimidad política desde la perspectiva de Chantal Mouffe. *Apuntes Filosóficos*, vol. 22, n° 43, págs.: 166-188. En línea: http://saber.ucv.ve/ojs/index.php/rev_af/article/view/7823/7736

Torres, Sergio. 1986. ¿Qué es la semiótica jurídica? *Crítica Jurídica. Revista Latinoamericana de Política, Filosofía y Derecho*, n° 4, mayo, págs.: 129-145. En línea: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/critica/cont/4/teo/teo9.pdf>

Transparencia Venezuela. 2017. *Empresas propiedad del Estado en Venezuela: un modelo de control del Estado*. Venezuela, 46 pp. En línea: <https://transparencia.org.ve/wp-content/uploads/2017/09/Empresas-propiedad-del-Edo.-2017-TV-sin-linea-de-corte.pdf>

Ugarte, José. 2001. Limitaciones al dominio. De las meras restricciones y de cuando dan lugar a indemnización. *Revista Chilena de Derecho*, vol. 28, n° 2, págs.: 425-440. En línea: <https://www.jstor.org/stable/41613195>

Ugarte, Luis. 1961. La planificación central como instrumento de desarrollo económico: condiciones de eficiencia y condiciones de desarrollo. *Revista de Economía Política*, n° 27, págs.: 5-55. En línea: https://dialnet.unirioja.es/buscar/documentos?query=Dismax.DOCUMENTAL_TODO=la+pl+anificaci%C3%B3n+central+como+instrumento+de+desarrollo

Urdaneta, Alberto, Leopoldo Martínez y Margarita López. 1990. *Venezuela: centralización y descentralización del Estado*. Colección Luis Lander, n° 1. CENDES. Venezuela, 88pp.

Valadés, Diego. 2002. La no aplicación de las normas y el Estado de derecho. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. XXXV, n° 103, enero-abril págs: 219-291. En línea: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=42710308>

-----, 1994. *Constitución y política*. Segunda Edición. Serie G. Estudios Doctrinales n° 109. Universidad Autónoma de México. México, 340 pp.

Vallejo, Ramón. 2011. El Estado de Derecho Liberal. En Quico, Rosario, Mónica Silva y Ramón Vallejo. 2011. *Del Estado de Derecho liberal al democrático y constitucional*. Universidad de San Martín de Porres, Perú, págs.: 6-10.

Vanney, María. 2009. *Libertad y Estado: la filosofía jurídico-política de Álvaro d'Ors*. Thomson Reuters. Aranzadi. España, 186 pp.

Van Parijs, Philippe y Yannick Vanderbourght. 2015. *La renta básica*. Ariel, Economía. España, 178 pp.

Vasilachis, Irene. 2009. La investigación cualitativa. En: Vasilachis, Irene (Coord.). 2009. *Estrategias de investigación cualitativa*. Gedisa Editorial. España, págs.: 23-64. EN línea: <http://investigacionsocial.sociales.uba.ar/files/2013/03/Estrategias-de-la-investigacin-cualitativa-1.pdf>

Verdera, Hugo. 2012. *La problemática de bien común y el bien particular: a la luz del pensamiento de Santo Tomás de Aquino*. Semana Tomista. Potencia y poder en Tomás de Aquino, XXXVII, 10-14 septiembre 2012. Sociedad Tomista Argentina; Universidad Católica Argentina. Facultad de Filosofía y Letras. Argentina. 10 pp. En línea: <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/ponencias/problematica-bien-comun-bien-particular.pdf>

Viera, Christian. 2010. La libertad de empresa y algunos límites desde la perspectiva del Estado social. *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, n° 21, 2010-I, págs.: 197-224. En línea: <https://revistas.uam.es/revistajuridica/article/viewFile/6021/6484>

Vollaard, Johannes 2009. *Political territoriality in the European Union: the changing boundaries of security and healthcare*. Doctoral Thesis. Department Political Science, Faculty of Social and Behavioural Sciences, Leiden University. Holanda, 476 pp. En línea: <https://openaccess.leidenuniv.nl/handle/1887/13883>

Von Bergen, Franz. 2015. *Militares controlan más ministerios con Maduro de con Chávez*. Diario El Nacional, 25 de octubre del 2015. En línea: http://www.el-nacional.com/siete_dias/Militares-controlan-ministerios-Maduro-Chavez_0_725927455.html

Weber, Max. 2002. *Economía y sociedad. Esbozo de una sociología comprensiva*. Fondo de Cultura Económica. España, 1245 pp.

Word Justice Proyect. 2016. *Rule of law index*. Estados Unidos de Norteamérica, 194 pp. En línea: http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/media/wjp_rule_of_law_index_2016.pdf

Yin, Robert. 1998. The abridged versión of case study research. En Bickman, Leonard y Debra Rog (Eds.). 1998. *Handbook of applied social research methods*. SAGE Publications. Estados Unidos, págs.: 229-259.

-----, 1989. *Case study research. Design and methods*. Serie Aplied social research methods, vol. 5. SAGE Publications. Estados Unidos, 312pp.

Yepes, Guillermo. 2012. *Pretorianismo, intolerancia y barbarie. Del militarismo, la discriminación y el fanatismo a la tiranía*. Los libro de El Nacional. Venezuela, 219 pp.

Zamora, Orlando. 2012. *Concentración del poder: revés del sueño protAGÓNICO*. Editorial Melvin. Venezuela, 708pp.

Zanotti, Gabriel. 2013. *¿Qué es el bien común?* Instituto Acton. Argentina, 31pp.
En línea: <http://www.institutoacton.com.ar/articulos/121art030613-b.pdf>



www.bdigital.ula.ve

ANEXOS

C.C.Reconocimiento

ANEXO 1

MODELO DE FICHA DE INTERPRETACIÓN JURIDICA

1. CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA NORMA

1.1 Nombre de la norma:

1.2 Rango de la norma:

1.3 Objeto de la norma:

1.4 Fecha y número de la Gaceta Oficial de publicación:

1.5 Período de vigencia:

2 INTERPRETACIÓN GENÉTICA

2.1- Contexto político de la ley:

2.2 Motivaciones específicas de la ley:

2.3 Comentarios:

3 INTERPRETACIÓN HISTÓRICA

3.1 Leyes que antecedieron a la norma:

3.2 Motivaciones específicas de las leyes que antecedieron a la norma:

3.3 Comentarios

4 FINES PERCEPTIBLES DE LA NORMA

Mediante la ley se pretende:

Garantía de la Equidad		Garantía de la igualdad	

Garantía de la Justicia		Garantía de un derecho político	
Garantía de un derecho económico		Garantía de un derecho social	
Mejoramiento de condiciones de interés colectivo		Garantía de un derecho ambiental	
Descentralización y/o desconcentración		Promoción y organización de la participación ciudadana	
Promoción del desarrollo		Organización y funcionamiento de la administración pública	

Comentarios:

5 INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA

5.1 ¿La norma deriva de un mandato constitucional? ¿Cuál?

5.2 ¿La norma deriva de otra norma de rango superior? ¿Cuál?

5.3 El rango de la norma ¿Se corresponde con las características de la materia regulada?

5.4 Si el rango de la norma no se corresponde con las características de la materia regulada ¿Cuáles son las razones?

5.6 ¿Con cuáles otras normas, ésta se vincula?

5.7 ¿La norma da lugar u ordena la creación de otro instrumento jurídico?

5.8 Si la norma ordena la creación de otro instrumento jurídico ¿Bajo cuáles condiciones lo hace?

5.9 En lo sucesivo ¿Ese instrumento jurídico se sancionó?, ¿Cuánto tiempo después?

5.10 ¿La norma da lugar a una instancia?, ¿Cuál?

5.11 Si la norma da lugar a una nueva instancia ¿Cuál es su propósito?

5.12 ¿Esa instancia se creó?

5.13 Comentarios

6 INTERPRETACIÓN DE LOS OPERADORES MODALES DEÓNTICOS Y DE LAS EXPRESIONES VALORATIVAS E IMPERATIVAS

6.1 Prescripciones de permisión

6.1.1 Prescripción:

6.1.2 Los términos que sustentan esta permisión en la ley ¿Son del lenguaje común?

6.1.3 Si los términos de esta permisión no son del lenguaje común ¿Están definidos en la ley?

6.1.4 Si los términos de esta permisión no son del lenguaje común y están definidos en la ley ¿Su definición es clara y unívoca?

6.1.5 Si la definición de los términos de esta permisión no es unívoca ¿Cuáles otros términos se emplean?

6.1.6 Esos otros términos ¿Son del lenguaje común?

6.1.7 Si esos otros términos no son del lenguaje común ¿Están definidos en la ley?

6.1.8 Esas definiciones ¿Son claras?

6.2.9 Los términos que sustentan esta permisión ¿Son coherentes con los que emplean otras leyes relacionadas a ésta?

6.1.10 Comentarios:

6.2 Prescripciones de obligación

6.2.1 Obligación:

6.2.2 Los términos que sustentan esta obligación en la ley ¿Son del lenguaje común?

6.2.3 Si los términos de esta obligación no son del lenguaje común ¿Están definidos en la ley?

6.2.4 Si los términos de esta obligación no son del lenguaje común y están definidos en la ley ¿Su definición es clara y unívoca?

6.2.5 Si la definición de los términos de esta obligación no es unívoca ¿Cuáles otros términos se emplean?

6.2.6 Esos otros términos ¿Son del lenguaje común?

6.2.7 Si esos otros términos no son del lenguaje común ¿Están definidos en la ley?

6.2.8 Esas definiciones ¿Son claras?

6.2.9 Los términos que sustentan esta obligación ¿Son coherentes con los que emplean otras leyes relacionadas a ésta?

6.2.10 Comentarios:

6.3 Prescripciones de prohibición

6.3.1 Prohibición:

6.3.2 Los términos que sustentan esta prohibición en la ley ¿Son del lenguaje común?

6.3.3 Si los términos de esta prohibición no son del lenguaje común ¿Están definidos en la ley?

6.3.4 Si los términos de esta prohibición no son del lenguaje común y están definidos en la ley ¿Su definición es clara y unívoca?

6.3.5 Si la definición de los términos de esta prohibición no es unívoca ¿Cuáles otros términos se emplean?

6.3.6 Esos otros términos ¿Son del lenguaje común?

6.3.7 Si esos otros términos no son del lenguaje común ¿Están definidos en la ley?

6.3.8 Esas definiciones ¿Son claras?

6.2.9 Los términos que sustentan esta prohibición ¿Son coherentes con los que emplean otras leyes relacionadas a ésta?

6.3.10 Comentarios:

6.4 Prescripciones facultativas

6.4.1 Facultad

6.4.2 ¿Esta facultad corresponde a una instancia central-descentralizada, concentrada-desconcentrada?

6.4.3 ¿Esta facultad se vincula con una obligación, una prohibición o una permisión?

6.4.4 Esta facultad ¿Está claramente definida?

6.4.5 Esta facultad ¿Es exclusiva o en coordinación con otro organismo?, ¿Cuál?

6.4.6 Si esta es una facultad compartida con otro organismo ¿En qué consiste la facultad de ese otro?

6.4.7 Ese otro organismo ¿Estaba constituido para el momento de aprobación de la ley?

6.4.8 Comentarios

6.5 Expresiones valorativas

6.5.1 Se considera bueno:

6.5.2 Se considera malo:

6.5.3 Se considera justo:

6.5.4 Se considera injusto

6.5.5 Comentarios:

6.6 Expresiones imperativas

6.6.1 Mandato que no regulan la conducta sino que buscan hacer cumplir una prescripción:

6.6.2 Este mandato que no regulan la conducta sino que buscan hacer cumplir una prescripción ¿Es claro?

6.6.3 Si este mandato que no regulan la conducta sino que buscan hacer cumplir una prescripción no es claro ¿Cuál es su debilidad?

6.6.4 Este mandato que no regula la conducta sino que busca hacer cumplir una prescripción ¿Es coherente con otras normas vinculadas con la materia?

6.6.5 Comentarios

7 COMENTARIOS FINALES

ANEXO 2

MODELO DE FICHA DE INTERPRETACIÓN JURÍDICA DE REFORMA DE LEY

1. CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA NORMA

1.1 Nombre de la norma:

1.2 Rango de la norma:

1.3 Objeto de la norma:

1.4 Fecha y número de la Gaceta Oficial de publicación:

1.5 Período de vigencia de la reforma:

2 INTERPRETACIÓN GENÉTICA

2.1- Contexto político de la reforma:

2.2 Motivaciones específicas de la reforma:

2.3 Comentarios

3. FINES PERCEPTIBLES DE LA NORMA

Con la modificación de la norma se logró el mejoramiento en materia de:

Garantía de la Equidad		Garantía de la igualdad	
Garantía de la Justicia		Garantía de un derecho político	
Garantía de un derecho económico		Garantía de un derecho social	
Mejoramiento de condiciones de interés colectivo		Garantía de un derecho ambiental	
Descentralización y/o desconcentración		Promoción y organización de la participación ciudadana	
Promoción del desarrollo		Organización y funcionamiento de la administración pública	

Comentarios:

4 INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA

4.1 Ley que se reforma:

4.2 Período de vigencia de la ley que se reforma

4.3 ¿Con cuáles otras normas, ésta se vincula?

4.4 ¿La reforma da lugar u ordena la creación de otro instrumento jurídico?

4.5 Si la norma ordena la creación de otro instrumento jurídico ¿Bajo cuáles condiciones lo hace?

4.6 En lo sucesivo ¿Ese instrumento jurídico se sancionó?, ¿Cuánto tiempo después?

4.7 ¿La reforma da lugar a una nueva instancia? ¿Cuál?

4.8 Si la reforma da lugar a una nueva instancia ¿Cuál es su propósito?

4.9 ¿Esa instancia se creó?

4.10 Comentarios

5 INTERPRETACIÓN DE LOS OPERADORES MODALES DEÓNTICOS Y DE LAS EXPRESIONES VALORATIVAS E IMPERATIVAS

5.1 Prescripciones de permisión que se reformaron

5.1.1 Prescripción original:

5.1.2 Prescripción reformada:

5.1.3 Prescripción que se incorpora:

5.1.4 Los términos que sustentan esta permisión en la ley ¿Son del lenguaje común?

5.1.5 Si los términos de esta permisión no son del lenguaje común ¿Están definidos en la ley?

5.1.6 Si los términos de esta permisión no son del lenguaje común y están definidos en la ley ¿Su definición es clara y unívoca?

5.1.7 Si la definición de los términos de esta permisión no es unívoca ¿Cuáles otros términos se emplean?

5.1.8 Esos otros términos ¿Son del lenguaje común?

5.1.9 Si esos otros términos no son del lenguaje común ¿Están definidos en la ley?

5.1.10 Esas definiciones ¿Son claras?

5.2.11 Los términos que sustentan esta permisión ¿Son coherentes con los que emplean otras leyes relacionadas a ésta?

5.1.12 Comentarios

5.2 Prescripciones de obligación que se reformaron

5.2.1 Prescripción original:

5.2.2 Prescripción reformada:

5.2.3 Prescripción que se incorpora:

5.2.4 Los términos que sustentan esta obligación en la ley ¿Son del lenguaje común?

5.2.5 Si los términos de esta obligación no son del lenguaje común ¿Están definidos en la ley?

5.2.6 Si los términos de esta obligación no son del lenguaje común y están definidos en la ley ¿Su definición es clara y unívoca?

5.2.7 Si la definición de los términos de esta obligación no es unívoca ¿Cuáles otros términos se emplean?

5.2.8 Esos otros términos ¿Son del lenguaje común?

5.2.9 Si esos otros términos no son del lenguaje común ¿Están definidos en la ley?

5.2.10 Esas definiciones ¿Son claras?

5.2.11 Los términos que sustentan esta obligación ¿Son coherentes con los que emplean otras leyes relacionadas a ésta?

5.2.12 Comentarios:

5.3 Prescripciones de prohibición reformada

5.3.1 Prescripción original:

5.3.2 Prescripción reformada:

5.3.3 Prescripción que se incorpora:

5.3.4 Los términos que sustentan esta prohibición en la ley ¿Son del lenguaje común?

5.3.5 Si los términos de esta prohibición no son del lenguaje común ¿Están definidos en la ley?

5.3.6 Si los términos de esta prohibición no son del lenguaje común y están definidos en la ley ¿Su definición es clara y unívoca?

5.3.7 Si la definición de los términos de esta prohibición no es unívoca ¿Cuáles otros términos se emplean?

5.3.8 Esos otros términos ¿Son del lenguaje común?

5.3.9 Si esos otros términos no son del lenguaje común ¿Están definidos en la ley?

5.3.10 Esas definiciones ¿Son claras?

5.3.11 Los términos que sustentan esta prohibición ¿Son coherentes con los que emplean otras leyes relacionadas a ésta?

5.3.12 Comentarios:

5.4 Prescripciones facultativas reformadas

5.4.1 Prescripción original:

5.4.2 Prescripción reformada:

5.4.3 Prescripción que se incorpora:

5.4.4 ¿Esta facultad corresponde a una instancia central-descentralizada, concentrada-desconcentrada?

5.4.5 ¿Esta facultad se vincula con una obligación, una prohibición o una permisión?

5.4.6 Esta facultad ¿Está claramente definida?

5.4.7 Esta facultad ¿Es exclusiva o en coordinación con otro organismo?, ¿Cuál?

5.4.8 Si esta es una facultad compartida con otro organismo ¿En qué consiste la facultad de ese otro?

5.4.9 Ese otro organismo ¿Estaba constituido para el momento de aprobación de la ley?

5.4.10 Comentarios

5.5 Expresiones valorativas

5.5.1 Se considera bueno:

5.5.2 Se considera malo:

5.5.3 Se considera justo:

5.5.4 Se considera injusto

5.5.5 Comentarios:

5.6 Expresiones imperativas

5.6.1 Mandato original que no regulan la conducta sino que buscan hacer cumplir una prescripción:

5.6.2 Mandato reformado que no regula la conducta sino que busca hacer cumplir una prescripción:

5.6.3 Mandato incorporado que no regula la conducta sino que busca hacer cumplir una prescripción:

5.6.4 Este mandato que no regulan la conducta sino que buscan hacer cumplir una prescripción ¿Es claro?

5.6.5 Si este mandato que no regulan la conducta sino que buscan hacer cumplir una prescripción no es claro ¿Cuál es su debilidad?

5.6.1.6 Este mandato que no regula la conducta sino que busca hacer cumplir una prescripción ¿Es coherente con otras normas vinculadas con la materia?

5.6.1.7 Comentarios:

6- COMENTARIOS FINALES

ANEXO 3

EVENTOS POLÍTICOS MÁS RELEVANTES DEL PERÍODO PRESIDENCIAL 2001-2007

Año	Evento
2001	- 10 de diciembre: la Federación de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción de Venezuela (FEDECAMARAS) convoca a huelga general a la cual se unen diversos sindicatos y el sector agroindustrial en protesta por las 49 leyes derivadas de la Ley Habilitante otorgada en noviembre del año 2000.
2002	- 15 de marzo: la alta gerencia de PDVSA declara paro de sus trabajadores, debido a intervención extralimitada del Ejecutivo Nacional en la directiva de la empresa. - 7 de abril: el Presidente Chávez despide en cadena nacional de radio y televisión a Ejecutivos de la nómina mayor de la empresa PDVSA. - 9 de abril: FEDECAMARAS y la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV) convocan a huelga por un lapso de 24 horas, la cual se amplía luego a 48 horas, para hacerse posteriormente indefinida. - 11 abril: ciudadanos opositores al gobierno nacional se reúnen frente a instalaciones de PDVSA, en Caracas, y deciden acudir al Palacio Miraflores (Palacio Presidencial) para solicitar la renuncia del Presidente Chávez. Grupos opositores al gobierno nacional, traficantes y funcionarios de la Policía Metropolitana reciben violentamente la marcha. - 12 de abril: el Presidente Hugo Chávez es depuesto del poder a través de un Golpe de Estado. - 14 de abril: el Presidente Chávez reasume la presidencia. - 2 de diciembre: se convoca a huelga general indefinida reclamando la renuncia del Presidente.
2003	- 3 de febrero: finaliza la huelga que se mantuvo durante 63 días, en aras de la renuncia del Presidente Chávez. - 5 de febrero: mediante el Decreto n° 2.302, G.O. n° 37.625, el Presidente de la República crea la Comisión Nacional de Administración de Divisas (CADIVI) con el objeto de implementar la política de control cambiario. - 6 de febrero: mediante Decreto n° 2.304, G.O. n° 37.626, el Ejecutivo Nacional publica la primera lista con los productos declarados de primera necesidad (45 bienes y 7 servicios) - 11 de febrero: mediante resolución ministerial, G.O. n° 37.629, el otrora Ministerio de Producción y Comercio publica el precio máximo de los productos y servicios declarados de primera necesidad. - 5 de abril: se crea la Unión Nacional de Trabajadores (UNT), representante de los trabajadores afines al gobierno nacional, para contrarrestar a la CTV.

Continuación...

Año	Evento
2003 (cont.)	- 29 de mayo: sectores de la oposición y del oficialismo, en mesa de negociación, acuerdan convocar la celebración de <i>referéndum</i> revocatorio (RRP) del Presidente Chávez. - 25 de agosto: la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia (SC/TSJ) procede a nombrar a los cinco rectores del Consejo Nacional Electoral (CNE), ante la imposibilidad de lograr mayoría calificada en la Asamblea Nacional (AN), y faculta al órgano para dictar la regulación del referendo revocatorio. - 17 de octubre: el Presidente Chávez advierte a los ciudadanos dispuestos a firmar por el revocatorio: "...su firma, su nombre y su huella digital queda grabada para la historia..., estarán firmando contra la patria, contra el futuro..." - 28 de noviembre - 1 de diciembre: recolección de firmas para activar el proceso revocatorio.
2004	- 30 enero: surge la llamada 'Lista Tascón' (listado de solicitantes del revocatorio publicada por el CNE) como recurso para realizar despidos de puestos públicos, rechazos laborales y marginación de algunos servicios públicos. - 20 de mayo: se modifica la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia con el voto de la mayoría simple, aun cuando se requería mayoría calificada. Con esta modificación se amplía el número de magistrados y se permite adicionalmente, que los magistrados se designen con mayoría simple, toda vez que no se hubiera logrado el acuerdo de la 2/3 partes en las tres sesiones inmediatamente anteriores. - 3 de junio: el CNE anuncia la validación de más de 2,4 millones de firmas solicitando la convocatoria a RRP. - 15 de agosto: celebración del RRP en el cual el Presidente Chávez obtiene el respaldo del 59,1% de los votantes que acudieron a las urnas.
2005	- 29 de noviembre: los principales partidos de la oposición anuncian su retiro de las elecciones legislativas del 4 de diciembre, alegando desconfianza en el sistema automatizado de votación y en la directiva del CNE. - 4 de diciembre: celebración de elecciones legislativas sin la participación de los principales partidos de oposición, dando como resultado que los partidarios del Presidente Chávez obtuvieron los 167 escaños de la AN, en un proceso con 70% de abstención
2006	- 3 de diciembre: el Presidente Chávez es reelecto para el período 2007-2013 con más del 62% de los votos y una participación superior al 75%.

Fuente: elaboración propia

ANEXO 4

EVENTOS POLÍTICOS MÁS RELEVANTES DEL PERÍODO PRESIDENCIAL 2007-2013

Año	Evento
2007	- 8 de enero: el Presidente Chávez se juramenta para el nuevo período presidencial y, en el mismo acto, anuncia la nacionalización de todo lo que se ha privatizado. - 9 de enero: el Presidente anuncia la nacionalización de la empresa telefónica CANTV. - 10 de febrero: el Presidente anuncia la nacionalización de la empresa Electricidad de Caracas para crear la Corporación Eléctrica Nacional. - 16 de marzo: el Presidente anuncia la reconversión del cono monetario a fin de eliminar tres ceros al Bolívar. Surge así el 'Bolívar Fuerte'. - 24 de marzo: se crea el Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) bajo la dirección del Presidente Chávez, a partir de la congregación de diversos partidos de izquierda y del MVR. - 1 de mayo: el Presidente Chávez anuncia su intención de retirar a Venezuela del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial. - 28 de mayo: Radio Caracas Televisión cesa su transmisión en señal abierta después de 53 años, al no renovársele la concesión por orden del Presidente de la República. Concomitantemente, inicia transmisiones el canal Tves perteneciente al Estado, haciendo uso de los equipos de aquella con la venia del Tribunal Supremo de Justicia. - 15 de agosto: el Presidente Chávez presenta a la Nación su propuesta de Reforma Constitucional. - 2 diciembre: celebración del <i>referéndum</i> aprobatorio de la propuesta de reforma constitucional, donde resulta ganadora la opción por el 'no'.
2008	- 10 de enero: las asociaciones estratégicas de la Faja del Orino pasan oficialmente al control estatal, después que el Ejecutivo Nacional decide revertir la Apertura Petrolera de la década de los años 90. - 29 de abril: la AN declara de utilidad pública e interés social la empresa Siderúrgica del Orinoco (SIDOR, C.A) y solicita al Ejecutivo Nacional que dicte el respectivo decreto de expropiación. - 19 de junio: se nacionaliza el sector cemento. - 23 de noviembre: celebración de elecciones estatales y municipales (gobernadores, alcaldes y legisladores de los Consejos Legislativos Estadales), en las cuales gana de manera general el oficialismo pero pierde en estados altamente poblados (Zulia, Táchira, Carabobo, Nueva Esparta) y en la Alcaldía del Distrito Metropolitano de Caracas. - 18 de diciembre: se realiza la primera discusión en la AN para activar el mecanismo de enmienda constitucional.
2009	- 15 de febrero: celebración del <i>referéndum</i> aprobatorio de la enmienda constitucional n° 1. - 3 de julio: se formaliza la adquisición del Banco de Venezuela (Grupo Santander) por parte del Estado venezolano.

Continuación

Año	Evento
2010	- 26 de septiembre: celebración de elecciones de diputados a la AN. El partido oficialista pierde la mayoría calificada. La oposición obtiene el 51.8% de los votos pero sólo logra 40% de los escaños. - 17 de diciembre: mediante sesiones extraordinarias, que se celebraron luego de vencido su último período de sesiones, la saliente AN aprueba una habilitación del Presidente Chávez para legislar por año y medio. En iguales circunstancias, aprueba las llamadas leyes del Poder Popular.
2011 Número total de protestas contra el gobierno nacional*: 5.338	- 5 de enero: toma posesión la nueva AN. - 26 de febrero: se celebra la primera sesión del Consejo Federal de Gobierno, 12 años después de su creación mediante disposición constitucional. - 3 de agosto: el Ejecutivo Nacional anuncia la creación del Territorio Insular Francisco de Miranda, constituido por el Archipiélago de Los Roques, La Orchila, y los islotes de la península de Paraguaná del estado Falcón, con lo cual se modificación la división político-territorial del país. Su creación se aprueba el 15 de octubre tras la modificación de la Ley Orgánica de las Dependencias Federales.
2012 Número total de protestas contra el gobierno nacional: 5.483	- 12 de febrero: celebración de elecciones primarias para escoger al candidato único de la oposición venezolana. - 14 de febrero: Magistrado de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia dicta sentencia en la que ordena a la Mesa de la Unidad (MUD) no destruir los cuadernos de votación de las elecciones primarias y entregarlos a las Juntas Regionales del CNE, generando el riesgo de una segunda 'Lista Tascón'. Pese a ello, los cuadernos en cuestión fueron incinerados en todo el país. - 21 de febrero: el Presidente Chávez anuncia su diagnóstico de tumor con probabilidades de células cancerígenas. - 7 de octubre: celebración de comisos presidenciales, en los cuales resulta vencedor el Presidente Chávez (55,08% de los votos), seguido del candidato Henrique Capriles (44, 31%). - 8 de diciembre: en cadena nacional de radio y televisión, el mandatario nacional designó a Nicolás Maduro como su sucesor en el caso de que la enfermedad le impidiera asumir en enero su nuevo mandato. - 16 de diciembre: se realizan elecciones a gobernadores de estado. El oficialismo logra 20 gobernaciones.

*Datos para todo el territorio nacional, suministrados por el Observatorio Venezolano de Conflictividad. Únicamente se disponen desde el año 2011 en adelante.

Fuente: elaboración propia

ANEXO 5

EVENTOS POLÍTICOS MÁS RELEVANTES DEL PERÍODO PRESIDENCIAL 2013-2016

Año	Evento
2013 Número total de protestas contra el gobierno nacional*: 4.410	- 8 de enero: en sesión ordinaria de la AN, se lee comunicado del Vicepresidente de la República, Nicolás Maduro, en la que informa que el Presidente electo Hugo Chávez, no podrá acudir a la toma de posesión del cargo prevista para el 10 de enero. Tras un largo debate, la misma otorga permiso indefinido al Presidente electo. - 9 de enero: la Presidenta del TSJ, comunica en rueda de prensa la interpretación de la Sala Constitucional sobre el artículo 231 de la CRBV, en la que se declara que una nueva toma de posesión del cargo de Presidente, por parte de Hugo Chávez, no era necesaria ya que, según su tesis, "existe una continuidad administrativa", por lo que el Gobierno del momento no expiraba al día siguiente. Del mismo modo, descarta la posibilidad de convocar una junta médica para evaluar y dar una opinión final sobre el estado de salud del Presidente electo.
	- 10 de enero: se desarrolla un acto en las adyacencias del Palacio de Miraflores con motivo de celebrar una "juramentación virtual" del Presidente electo. El evento contó con los discursos de los mandatarios Evo Morales de Bolivia, Daniel Ortega de Nicaragua y José Mujica de Uruguay, así como de otras personalidades. - 15 de enero: el Vicepresidente Nicolás Maduro presenta ante la AN la Memoria y Cuenta del año 2012, contraviniendo con ello el artículo 237 de la CRBV. - 18 de febrero: medios de comunicación del Estado informan que Hugo Chávez regresó al país a las 2:30 de la mañana luego de casi dos meses de ausencia, siendo alojado en el Hospital Militar de Caracas. - 5 de marzo: el Vicepresidente de la República anuncia el fallecimiento del Presidente electo Hugo Chávez. - 9 de marzo: el CNE convoca a elecciones presidenciales para el 14 de abril. - 10 de marzo: el gobernador del estado Miranda, Henrique Capriles, acepta ser candidato único por parte de la MUD para el cargo de Presidente de la República. - 3 de abril: la MUD denuncia ante el CNE una supuesta irregularidad en la auditoria de los equipos de votación automatizada. La misma fue desestimada por la Rectora del órgano. - 14 de abril: celebración de comicios presidenciales con denuncias de irregularidades en diferentes regiones del país. Resulta ganador el candidato Nicolás Maduro (50,66%) seguido del candidato Henrique Capriles (49,07%).

Continuación...

Año	Evento
2013 (cont.)	- 15 de abril: el candidato Henrique Capriles desconoce públicamente los resultados electorales y exige la realización de un conteo manual. El CNE rechaza la solicitud y en horas de la tarde proclama vencedor al candidato Nicolás Maduro. - 17 de abril: Presidenta del TSJ anuncia que el conteo manual de votos no era un procedimiento contemplado en la legislación nacional. - 18 de abril: el CNE anuncia la ampliación del proceso automatizado de auditoría al 46% restante de las urnas, para con ello abarcar el 100% de las mismas. - 19 de abril: del candidato electo Nicolás Maduro toma posesión del cargo de Presidente de la República. - 24 de abril: el candidato Henrique Capriles denuncia públicamente fraude electoral y emplaza al CNE a hacer públicos los resultados de la auditoría. - 27 de abril: la Rectora del CNE anuncia en cadena nacional de radio y televisión la imposibilidad de realizar la autoría en los términos exigidos (a través de los cuadernos de votación). - 2 de mayo: se impugnan las votaciones presidenciales ante el TSJ, solicitando la repetición de los comicios en todas las mesas electorales. - 7 de mayo: se introduce una nueva impugnación de las elecciones ante el TSJ. - 6 de agosto: el candidato Henrique Capriles anuncia su decisión de acudir a instancias internacionales frente al silencio del TSJ. - 10 de septiembre: Venezuela concreta su salida de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. - 8 de noviembre: en transmisión nacional de radio y televisión, el Presidente electo Nicolás Maduro denuncia irregularidades en la cadena de tiendas Daka, ordena su ocupación y decide la rebaja inmediata de todos sus precios, incitando a la población a hacerse masivamente con sus productos. - 8 de diciembre: se realizan elecciones municipales para seleccionar alcaldes y concejales. De los 335 municipios que conforman el territorio nacional, 242 quedan a cargo de los candidatos del PSUV
2014 Número total de protestas contra el gobierno nacional: 9.286	- 2 de febrero: se inicia una oleada de protestas en todo el territorio nacional, en contra del gobierno del Presidente Nicolás Maduro y en reclamo por la inseguridad, la inflación, la corrupción, la falta de dotación de centros de salud y universidades, y la escasez de productos de primera necesidad. - 14 de febrero: la MUD y la Conferencia Episcopal Venezolana exigen al Presidente Maduro, el desarme de grupos paramilitares afectos al gobierno. - 18 de febrero: el ciudadano Leopoldo López, coordinador del partido de oposición Voluntad Popular (VP), se entrega a funcionarios de la Guardia Nacional Bolivariana y es recluido en la cárcel militar de Ramo Verde. La Fiscalía General de la República le acusa de cuatro delitos: instigación pública, daños a la propiedad en grado de determinador, incendio en grado de determinador y asociación para delinquir.

Continuación...

Año	Evento
2014 (cont.)	- 21 de febrero: el gobierno nacional retira permiso de transmisión en el territorio nacional de la señal del canal colombiano de noticias NTN24 y del canal estadounidense CNN en Español. - 20 de agosto: el Ejecutivo Nacional anuncia la implementación del sistema biométrico de control de compra en los establecimientos privados, en tanto que medida para contrarrestar el contrabando de extracción.
2015 Número total de protestas contra el gobierno nacional: 5.851	- 29 de enero: se publica en Gaceta Oficial la Resolución n° 008610 del Ministerio del Poder Popular para la Defensa, que autoriza la intervención de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana en manifestaciones de calle, haciendo uso de "fuerza potencialmente mortal". - 19 de febrero: el alcalde metropolitano de Caracas, Antonio Ledesma, es detenido por acusaciones de conspiración. - 19 de agosto: el Presidente Maduro declara el cierre de la frontera con Colombia, en las zonas de San Antonio y Ureña, del estado Táchira. - 21 de agosto: el Presidente Maduro declara Estado de Excepción en cinco municipios fronterizos del estado Táchira con Colombia. - 10 de septiembre: el coordinador del partido Voluntad Popular, Leopoldo López, es condenado a 13 años, 9 meses y 7 días de prisión. - 6 de diciembre: celebración de elecciones de diputados a la Asamblea Nacional. La MUD logra 109 escaños mientras que el Gran Polo Patriótico alcanza 55. Con ello, la oposición alcanza la mayoría simple en el parlamento nacional. - 23 de diciembre: la saliente AN designa, de forma extraordinaria, 13 magistrados y 21 suplentes al TSJ. - 28 de diciembre: la Sala Electoral del TSJ (SE/TSJ) suspende su período de vacaciones y anuncia despacho hasta el 30 de diciembre. Ese mismo día, militantes del PSUV introducen seis recursos contenciosos y cautelares contra las elecciones en las circunscripciones: n°1 del estado Amazonas; n° 2 del estado Yaracuy; números 2, 3 y 4 del estado Aragua, y la representación indígena de la región sur. - 29 de diciembre: el PSUV introduce ante la SE/TSJ un nuevo recurso contencioso y cautelar contra los comicios realizados en todo el estado Amazonas. - 30 de diciembre: la SE/TSJ acepta todas las impugnaciones pero sólo admite el recurso cautelar contra las elecciones realizadas en el estado Amazonas, con lo que suspende la juramentación de los diputados electos en el mismo.
2016 Número total de protestas contra el gobierno nacional: 6.917	- 5 de enero: se instala la nueva AN incluyendo los diputados electos del estado Amazonas. - 11 de enero: la SE/TSJ declara a la AN en desacato y la nulidad de todos los actos del ente legislativo, ordenando a la Junta Directiva anular la juramentación de los diputados de Amazonas - 12 de enero: el Presidente de la AN anuncia la desincorporación voluntaria de los 3 diputados por el estado Amazonas, y el 13 de enero, la AN aprueba su desincorporación. - 1 de marzo: la SC/TSJ elimina facultades de control político de la AN.

Continuación...

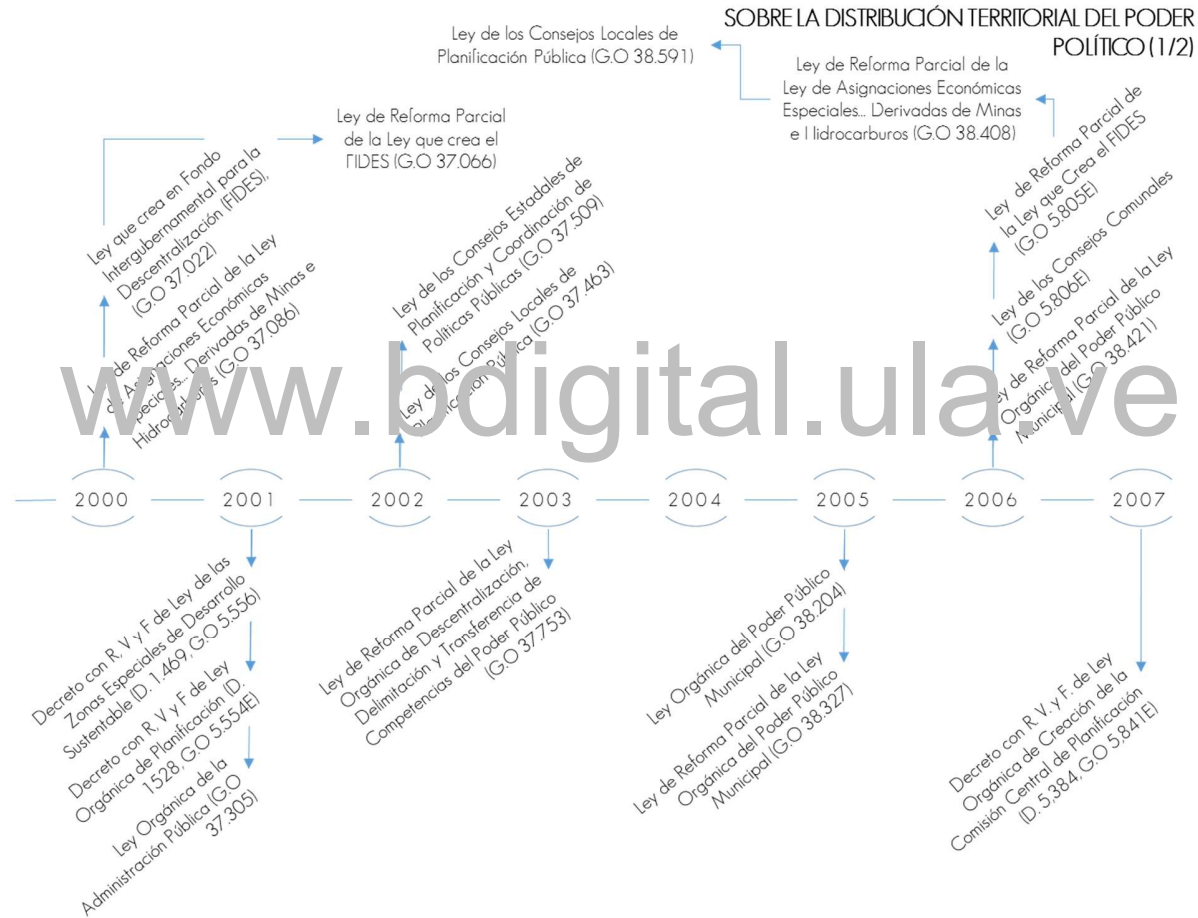
Año	Evento
2016 (cont.)	- 9 de marzo: miembros de la MUD solicitan públicamente y por primera vez al CNE, los insumos necesarios para activar <i>referéndum</i> revocatorio presidencial (RRP). - 26 de abril: el CNE entrega el modelo de planilla para activar el <i>referéndum</i> revocatorio. - 28 de abril: se inicia el proceso de recolección de firmas del 1% del Registro Electoral Permanente. - 2 de mayo: miembros de la MUD entregan al CNE, un estimado de 1.9 millones de actas de voluntad, para su conteo y autenticación a los fines de activar el RRP. - 7 de junio: el CNE valida 1.352.052 firmas de las 1.957.779 presentadas por la MUD, alegando que 605.727 resultaron invalidadas por distintos factores. - 20 al 24 de junio: se desarrolla un proceso de validación de firmas. - 8 de agosto: CNE informa que el RRP podría realizarse en el primer trimestre de 2017 si la MUD cumple con todos los requisitos. Asimismo, que en los últimos días del mes de octubre se realizaría la recolección del 20% de firmas que estipula la CRBV. - 5 de septiembre: la SC/TSJ declara nulos todos los actos y leyes de la AN. - 20 de octubre: el CNE suspende oficialmente el proceso de activación del RRP 'hasta nuevo aviso'. - 26 de octubre: se realizan concentraciones en las principales ciudades del país en protesta por la suspensión del RRP.

Fuente: elaboración propia

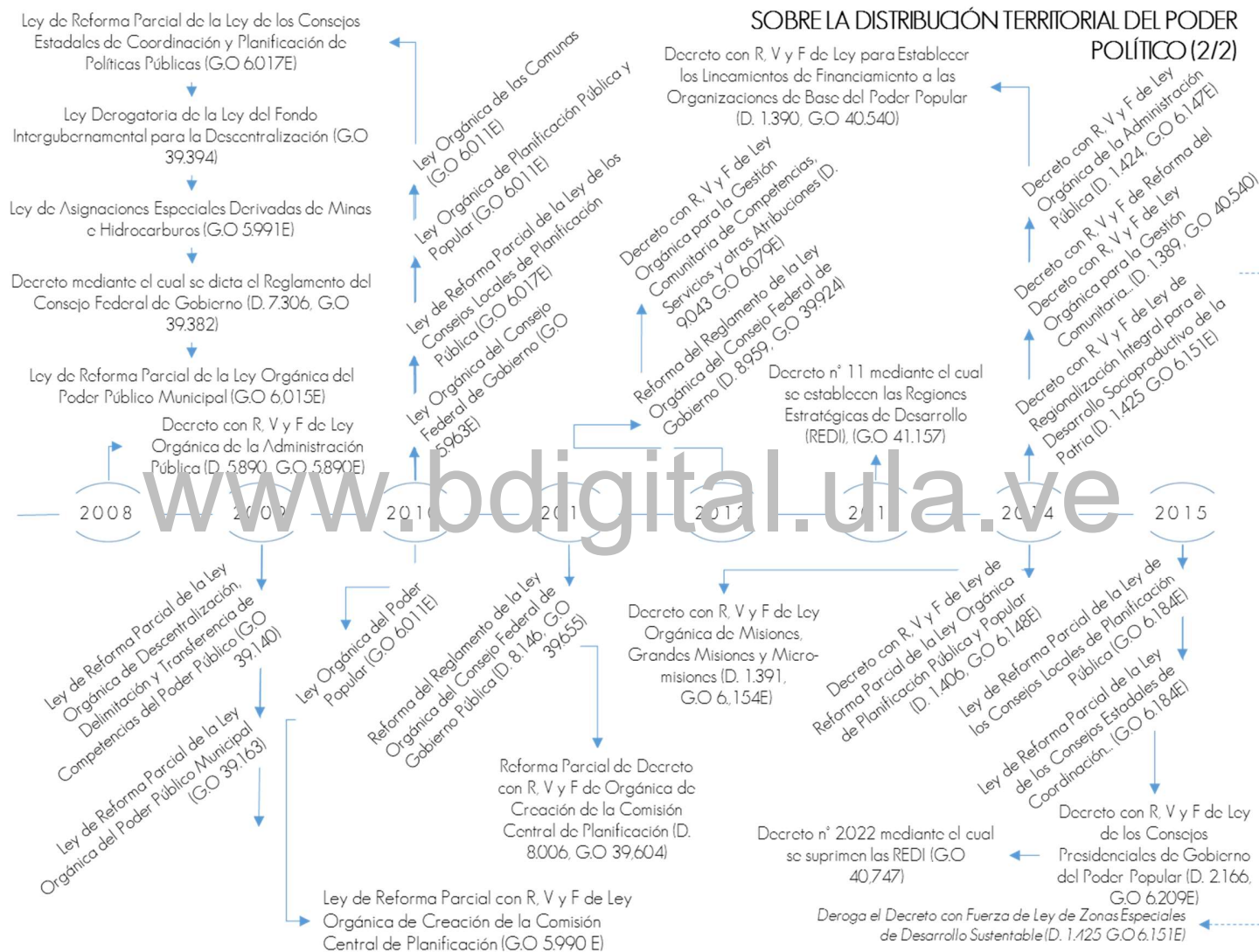
www.bdigital.ula.ve

ANEXO 6

LÍNEA DE TIEMPO 1



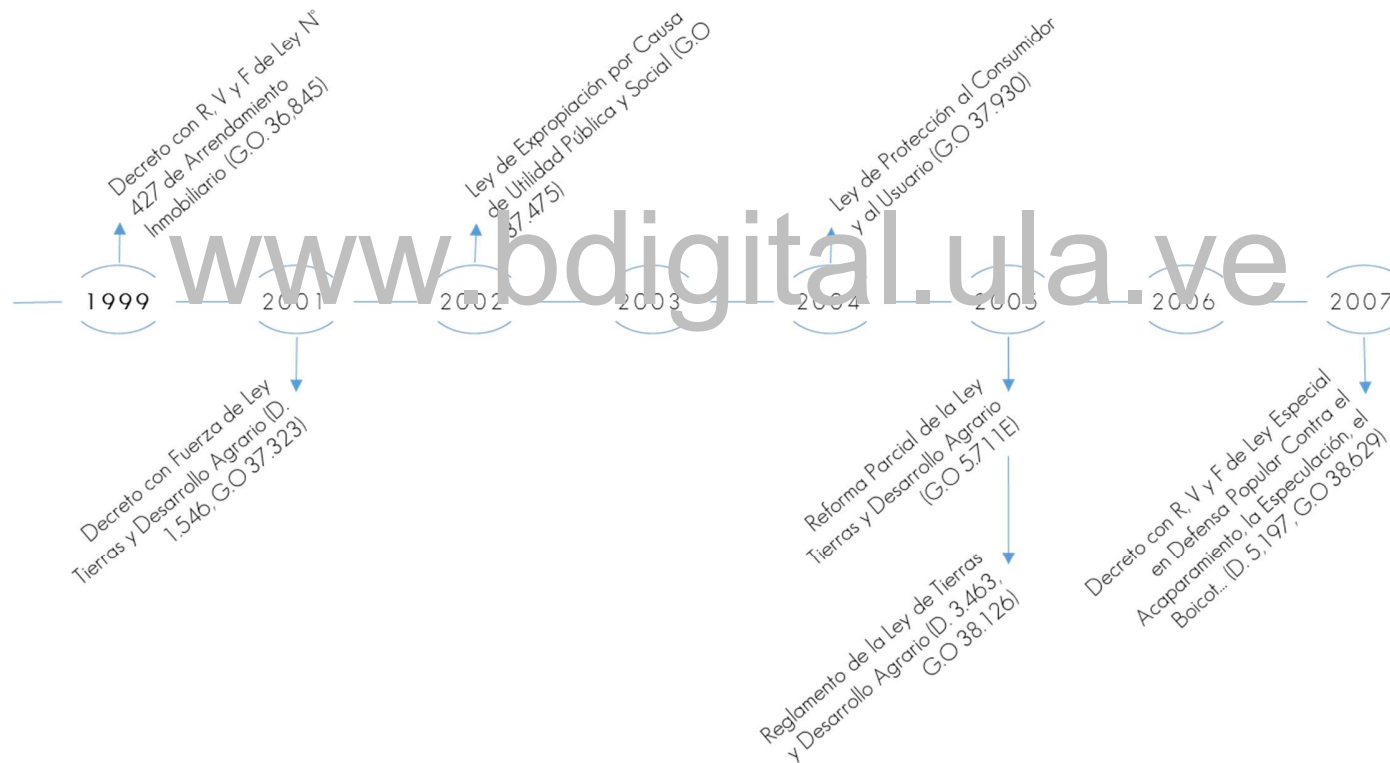
C.C.Reconocimiento



Fuente: elaboración propia

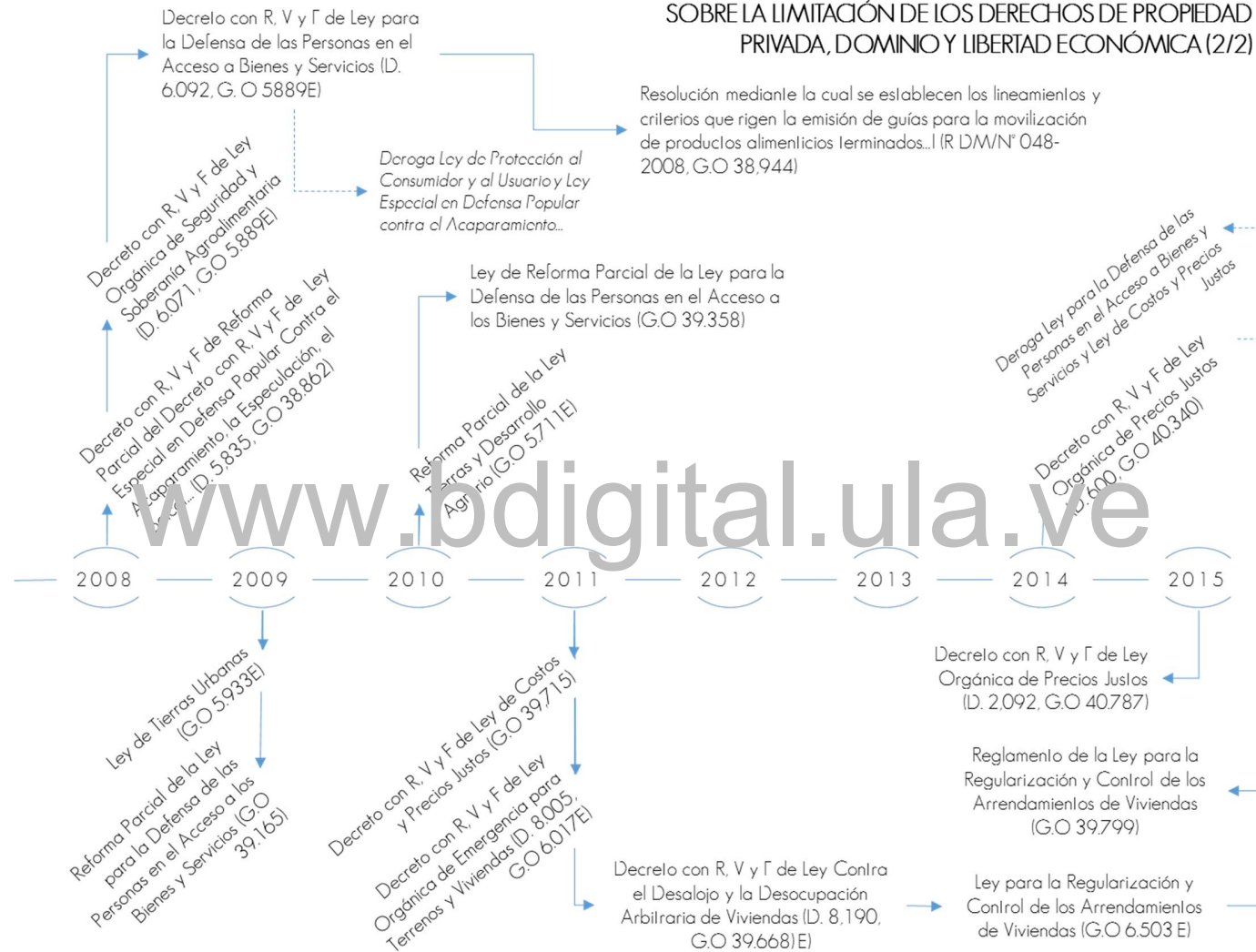
LÍNEA DE TIEMPO 2

SOBRE LA LIMITACIÓN DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD PRIVADA, DOMINIO Y LIBERTAD ECONÓMICA (1/2)



C.C.Reconocimiento

SOBRE LA LIMITACIÓN DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD PRIVADA, DOMINIO Y LIBERTAD ECONÓMICA (2/2)



Fuente: elaboración propia

LÍNEA DE TIEMPO 3

SOBRE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO



Fuente: elaboración propia

GLOSARIO DE SIGLAS:

A

AEE Asignaciones Especiales derivadas de minas e hidrocarburos

AN Asamblea Nacional

AV Asociación de Vecinos

AVIVIR Áreas Vitales de Viviendas y de Residencias

C

CONINDUSTRIA Confederación Venezolana de Industriales

CC Consejo Comunal

Cc Comuna

CCP Comisión Central de Planificación

CFG Consejo Federal de Gobierno

CLPP Consejo Local de Planificación Pública

CEPCPP Consejo Estatal de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas

CRBV Constitución de la República Bolivariana de Venezuela

CRV Constitución de la República de Venezuela

D

DLDPCA Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Defensa Popular Contra el Acaparamiento, la Especulación, el Boicot y cualquier otra Conducta que Afecte el Consumo de los Alimentos o Producto Sometidos a Control de Precios

DLCDAV Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Contra el Desalojo y la Desocupación Arbitraria de Viviendas

DLCPG Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de los Consejos Presidenciales de Gobierno del Poder Popular

DLCPJ Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Costos y Precios Justos

DLDJP Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley para la Determinación del Justiprecio de Bienes Inmuebles en los Casos de Expropiaciones de Emergencia con fines de Poblamiento y Hospitalidad

DLDPABS Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a Bienes y Servicios

DLAJ Decreto con Rango y Fuerza de Ley sobre Arrendamiento Inmobiliario

DLOAP Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública

DLOCCP Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Creación de la Comisión Central de Planificación

DLOETV Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Emergencia para Terrenos y Vivienda

DLOGCC Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y otras Atribuciones

DLOP Decreto con Fuerza de Ley Orgánica de Planificación

LOPJ Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Precios Justos

LOSSA Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria

DLRID Decreto con Rango y Fuerza de Ley de Regionalización Integral para el Desarrollo Socioproductivo de la Patria

DLRTTUP Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Especial de Regularización Integral de la Tenencia de la Tierra en los Asentamientos Urbanos y Periurbanos

DLSNIA Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley del Sistema Nacional Integral Agroalimentario

DLTDA Decreto con Fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario

F

FEDECAMARAS Federación de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción de Venezuela

FEDENAGA Federación Nacional de Ganaderos

FIDES Fondo Intergubernamental para la Descentralización

G

GU Guía Única para la movilización, seguimiento y control de alimentos de consumo final o para la alimentación de animales destinados al consumo humano

I

INDECU Instituto para la Defensa y Educación del Consumidor y Usuario

INDEPABIS Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a Bienes y Servicios

INTI Instituto Nacional de Tierras

J

JP Junta Parroquial

L

LAEE Ley de Asignaciones Económicas Especiales para los Estados derivadas de Minas e Hidrocarburos

LDPABS Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a Bienes y Servicios

LEXP Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública

LPCU Ley de Protección al Consumidor y al Usuario

LCC Ley de los Consejos Comunales

LCEPCPP Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas

LCLPP Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública

LFIDES Ley que crea el Fondo Intergubernamental para la Descentralización

LOAP Ley Orgánica de la Administración Pública

LOC Ley Orgánica de la Comuna

LOCC Ley Orgánica de los Consejos Comunes

LOCFG Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno

LODDTC Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público Nacional

LOPP Ley Orgánica del Poder Popular

LOPPM Ley Orgánica del Poder Público Municipal

LORM Ley Orgánica de Régimen Municipal

LRCAV Ley para la Regularización y Control de los Arrendamientos de Viviendas

LTDA Ley de Tierras y Desarrollo Agrario

LTU Ley de Tierras Urbanas

P

PP Poder Popular

R

RLOCFG Reglamento de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno

RLORM Reglamento de la Ley Orgánica de Régimen Municipal

S

SC Situado Constitucional

SC/TSJ Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia

SUNAGRO Superintendencia Nacional de Gestión Agroalimentaria

SUNAVI Superintendencia Nacional de Arrendamiento de Viviendas

SUNDECOP Superintendencia Nacional de Costos y Precios Justos

SUNDDE Superintendencia para la Defensa de los Derechos Socioeconómicos

T

TSJ Tribunal Supremo de Justicia

www.bdigital.ula.ve

C.C.Reconocimiento