

ppi 201502ZU4645

Esta publicación científica en formato digital es continuidad de la revista impresa  
ISSN 0798-1171 / Depósito legal pp 197402ZU34



**30**  
AÑOS

# CUESTIONES POLÍTICAS

Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público "Dr. Humberto J. La Roche"  
de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad del Zulia  
Maracaibo, Venezuela



**Vol.31**

**No 55**

**Julio  
Diciembre  
2015**

## Federalismo venezolano: Una revisión a la autonomía de las contralorías subnacionales\*

*María Milagros Matheus Inciarte\*\**  
*Eduviges Morales Villalobos\*\*\**  
*Joan López Urdaneta\*\*\*\**

### Resumen

En el presente trabajo se plantean algunas consideraciones en torno al federalismo y, para ello, se aborda uno de sus principios fundamentales: la autonomía. El análisis se plantea desde la constitucionalización en 1999 de este principio y su atribución a los Estados y Municipios y los entes contralores que en estas entidades subnacionales operan. El método empleado es el analítico-hermenéutico. Se concluye que en el modelo federal venezolano, tanto desde el punto de vista formal como práctico, debe reconocerse y garantizarse la autonomía de los entes territoriales para la organización de sus poderes públicos y, en consecuencia, las contralorías subnacionales gozan de idéntica autonomía de la que está investida la Contraloría General de la República, por tanto, aquéllas no se encuentran respecto a esta última en relación de jerarquía so pena de menoscabar la autonomía que les corresponden.

**Palabras clave:** Federalismo; autonomía; coordinación; contralorías estatales y municipales; Venezuela.

\* Este artículo de investigación constituye el producto de los Proyectos de Investigación “Ciudadanía, Participación y Democracia en Venezuela” y “El Federalismo Venezolano y el Control sobre la Administración Pública Descentralizada”. Financiados por el Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico CONDES, adscritos al Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público “Dr. Humberto J. La Roche”. Universidad del Zulia. Venezuela.

\*\* Doctora en Derecho. Profesora Titular e Investigadora de la Universidad del Zulia. Directora del Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público “Dr. Humberto J. La Roche”. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad del Zulia. Venezuela. [minciarte23@gmail.com](mailto:minciarte23@gmail.com).

\*\*\* Doctora en Derecho. Profesora Titular e Investigadora adscrita en la Sección de Derecho Público del Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público “Dr. Humberto J. La Roche”. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad del Zulia. Venezuela. [eduvigesm@gmail.com](mailto:eduvigesm@gmail.com).

\*\*\*\* Licenciado en Ciencia Política. Asistente de investigación del Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público “Dr. Humberto J. La Roche”. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad del Zulia. Venezuela. [jlopezurdaneta@gmail.com](mailto:jlopezurdaneta@gmail.com).

## Venezuelan federalism: A review of the autonomy of subnational comptrollers

### Abstract

In this paper some considerations about federalism arise and it addresses one of its fundamental principles: autonomy. The analysis arises from the constitutionalization in 1999 of this principle and its attribution to the states and municipalities and the controllers entities that operate in these subnational entities. The analytical method used is the hermeneutical. We conclude that in the Venezuelan federal model, both formal and practical point of view, recognize and empower local authorities to organize their public powers guaranteed and therefore subnational comptrollers enjoy the same autonomy which is vested the Comptroller General of the Republic, therefore, those are not relative to the latter in relation hierarchy pain of undermining the autonomy which they are entitled.

**Keywords:** Federalism; autonomy; coordination; state and municipal comptrollers; Venezuela.

### Introducción

En la presente investigación, se da inicio al análisis desde algunas consideraciones principistas en torno al federalismo, sobre todo en cuanto a la naturaleza polisémica de este concepto y su necesaria asociación a la división del poder que lo conecta en apariencia a principios contradictorios, por un lado, unitario y, por otro, federativo.

Ciertamente, se hace referencia a una amplia gama de connotados autores que han contribuido a determinar el sentido del federalismo como sistema de organización y funcionamiento del Estado, en el cual autonomía, libertad y unión en un propósito común se funden y en definitiva, terminan expresándose en los textos constitucionales.

Se trata de proponer algunas reflexiones y el debate sobre el verdadero contenido del federalismo establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 (CRBV), considerando como punto de partida la noción de autonomía declarada para Estados y Municipios y como ésta alcanza necesariamente a la organización y funcionamiento de las contralorías que en estos niveles funcionan.

El método empleado es el analítico-hermenéutico y el trabajo se ha dividido en tres apartados. En el primero, se analizan los principios de autonomía y coordinación en los sistemas federales; el segundo, toca particularmente el federalismo venezolano y la condición real de la

autonomía de las entidades subnacionales; y, en el tercero, se diserta sobre la organización de los poderes públicos en éstos específicamente, en referencia a sus contralorías, para lo cual se relatan sus antecedentes, persiguiendo dilucidar el dilema real que en Venezuela se está planteando entre una concepción de autonomía-coordinada o de jerarquía, siendo que esta última visión desvirtúa el verdadero sentido y alcance del principio autonómico dentro de un esquema federal.

### 1. Reflexiones en torno a la concepción del federalismo

El federalismo es un término con variedad de significados y con ausencia de un concepto unívoco capaz de satisfacer en su totalidad a los estudiosos del tema. La flexibilidad y variedad de los sistemas federales inducen a algunos autores a considerar al federalismo ambiguo y confuso (Shubert, 1998; Rojo Salgado, 2000); sin embargo, Elazar (1976, citado por Rojo Salgado, 2000) opina lo contrario y afirma que tales atributos demuestran la riqueza, las potencialidades inherentes, la importancia y la operatividad del concepto de federalismo ante las sociedades.

Los requisitos básicos requeridos para el Estado federal lo constituyen: la división del poder, garantizada por una Constitución federal y los gobiernos subnacionales; y, una parte sustancial del poder debe ejercerse en el nivel regional (sin especificar la proporción del mismo). La definición es ampliada por Elazar (1997) y Lijphart, (2000), al señalar que el poder se distribuye en una multiplicidad de centros, constituyéndose como propósito de la no centralización del poder la descentralización del mismo.

En este sentido, algunos autores (Carré de Malberg, 1948; Linares Quintana, 1956; Jellinek, 1958; Burdeau, 1980; Shultze, 1993; Shubert, 1998; García Pelayo, 1999; Bracho Grand, 2000; Watts, 2001) agregan que la organización y el funcionamiento del Estado federal están basados en dos elementos aparentemente contradictorios, pero en realidad complementarios y esenciales, ellos son el elemento unitario y el elemento federal.

El elemento unitario traducido en la soberanía del Estado federal, tanto interna como internacional se consagra y limita en su Constitución federal. El elemento unitario, también es expresado en el Estado federal por la propiedad de su territorio, el cual aunque distribuido entre varios Estados particulares, constituye un territorio estatal único. De la misma manera, la uniformidad se refleja porque sus estados particulares o miembros se someten a su directa potestad para garantizar el orden y la seguridad, cuyo perfeccionamiento, amerita control y órganos centrales que se impongan sobre la colectividad estatal entera, formando sus ciudadanos un cuerpo nacional único.

El principio federalista, por otra parte, se refleja en la participación de las entidades federativas para conformar la voluntad federal. Asimismo, el referido principio se encuentra en la autonomía y libertad ejercida por los estados miembros, pues éstos renuncian a sus soberanías individuales a favor del Estado federal y preservan cierta independencia en la gestión de sus asuntos, al establecer su propio régimen constitucional sin contrariar la Constitución federal.

En este sentido, La Roche (1993) y Schultze (1993) ratifican que los estados miembros disponen de una competencia propia fijada por la Constitución federal en materia legislativa, ejecutiva y jurisdiccional, la cual no puede ser allanada por la intervención de otro nivel, pues su heterogeneidad, multiplicidad y autonomía debe ser preservada por la propia Constitución.

### **1.1. Principios primordiales del federalismo: autonomía y coordinación**

El principio de autonomía en el federalismo es de gran trascendencia, pues tal como se advirtiera, los estados miembros en un Estado federal renuncian a sus soberanías, pero con el propósito de quedarse con una cuota de éstas para poder organizar y gestionar sus actividades. Señalan Giannini (1991) y Peña Solís (2001) que el término autonomía tiene su origen en la filosofía, luego transitó el campo de la Ciencia Política y, posteriormente, llegó a la Ciencia Jurídica, en la cual tiene diversos significados, algunos de ellos contradictorios entre sí. De allí la importancia de precisarse, según la tendencia a imponerse, pues a mayor descentralización, mayor autonomía; o, viceversa, si la tendencia es a centralizar o a concentrar el poder, la interpretación sobre el principio de autonomía disminuirá su inclinación a la libertad o independencia.

En este orden de ideas, autonomía significa independencia o autodeterminación de un ente y, excepcionalmente, de un órgano, pero para ello se necesita que este ente u órgano, se encuentre relacionado con otro, por tal razón, en esta relación el primero se considera originario, y el segundo derivado, lo que permite afirmar que la autonomía del segundo es el mayor o menor ámbito de independencia o autodeterminación que detenta teniendo como referencia al primero (Peña Solís, 2001). Está claro, en consecuencia que la autonomía es limitada; surge básicamente en las relaciones entre el Estado y los entes territoriales menores, se reitera que se es independiente en relación a algo. En un Estado unitario fuertemente centralizado la autonomía carece de límites y se confunde con soberanía.

Según Galatería (1993, citado por Peña Solís, 2001) los elementos que caracterizan a la autonomía son: 1) independencia relativa y limitada de la figura subjetiva titular de la autonomía con relación a la figura subjetiva

que sirve de referencia; 2) el sujeto autónomo debe poseer capacidad de autodeterminación con el fin de que pueda cuidar los intereses propios; y, 3) su posición nunca será originaria, siempre derivada, de un ordenamiento jurídico sobreordenado del cual obtiene poderes, derechos y garantías. Desde este ámbito surge la diferencia entre soberanía y autonomía, en virtud de que la primera posee independencia plena y absoluta, y la segunda, independencia relativa graduada caso por caso.

La autonomía es típicamente intersubjetiva (por ejemplo, entre el Estado y las regiones o estados y municipios dependiendo del país, todas personas jurídicas o sujetos de derecho) y excepcionalmente interorgánica (órganos desconcentrados, creados con independencia suficiente para poder autogestionarse), pues la situación entre órganos, en la mayoría de los casos, está presidida por el principio de la jerarquía (Peña Solís, 2001).

Una de las consecuencias fundamentales de la descentralización, es el hecho de que el ente descentralizado, goza siempre de cierta autonomía. Se afirma que la autonomía reconocida al ente descentralizado, es inversamente proporcional al control ejercido por el ente matriz (Brewer Carías, 1994); es decir, a mayor control menor autonomía y a menor control mayor autonomía.

Para evitar interpretaciones contradictorias, Giannini (1951, citado por Caballero Ortíz, 1995) expresa que el término autonomía ha de ir acompañado de un adjetivo que distinga conceptos diversos. A continuación serán explicados diferentes significados de autonomía, a efectos de una mejor comprensión de aspectos subsiguientes de la presente investigación, tales como: autonomía política, autonomía normativa, organizativa y funcional.

Según Peña Solís (2001), la **autonomía política** alude a la independencia de los entes territoriales en relación al Estado con el propósito de darse una orientación político administrativa distinta a la de éste, siempre y cuando no contraríe los intereses generales tutelados, establecidos constitucionalmente. Puede observarse que este es un mecanismo de control del Estado sobre los entes territoriales, así como otros límites constituidos por los principios constitucionales.

Ello refleja que la efectiva autonomía política de los entes territoriales depende más de tendencias centrífugas o centrípetas manejadas dentro del Estado; es decir, la interpretación es más o menos de libertad e independencia de los subniveles según como sea el manejo de la voluntad política (descentralizadora o centralista). Es importante, en consecuencia, que los Poderes Públicos preserven amplio margen de independencia en sus decisiones; con el propósito de que existan pesos y contrapesos entre ellos, para evitar tentaciones centralizadoras que impongan límites exacerbados a la autonomía de los entes territoriales.

La **autonomía normativa** se le confiere a los entes territoriales (excepcionalmente se le confiere a entes no territoriales) como potestad de autonormarse. Así las regiones, provincias, estados o municipios, dictan

dentro de su esfera territorial constituciones, leyes, ordenanzas, reglamentos, entre otros. La **autonomía organizativa** debe entenderse como la facultad legal para crear, modificar y extinguir sus propios órganos y dependencias administrativas, así como para establecer sus competencias y configurar la disciplina relativa al personal, bienes y servicios.

La **autonomía funcional** es la libertad que tiene la administración para actuar en su esfera de competencia delimitada constitucional o legalmente. El tipo y grado de autonomía, sólo se determinará analizando las normas constitucionales y legales (Peña Solís, 2001).

Paralelamente la coordinación es otro de los principios que conviene abordar para fundamentar teóricamente el presente análisis. La coordinación es una fórmula organizativa que cada vez es más importante en Estados de distribución flexible de poder, pues los esquemas rígidos son más coincidentes con la organización fuertemente centralizada. Existe aumento de los niveles de especialización de las actividades impulsadas por el Estado, dada la asunción de nuevos cometidos, principalmente en el campo económico y social, lo que conduce a la creación de multiplicidad de organismos en el seno de la administración pública del Estado; todos ellos intentando cumplir con diferentes intereses públicos, pero en la mayoría de los casos con competencias concurrentes, por lo que en la realización de las actividades que cada uno posee se puede producir lo que en matemáticas se denomina una intersección.

Justo esa intersección de actividades ha de redundar en beneficio del fin unitario del Estado en la materia que le es común a tales instituciones y dado que se les dota de autonomía, ello excluye la utilización del poder jerárquico, se impone la aplicación de la coordinación, definida como fórmula que establece la unidad de dirección de organismos que actúan en un determinado sector de la vida pública (Peña Solís, 2001).

La demarcación teórica de la coordinación es muy discutida en doctrina, y a la vez muy diversa en el mundo jurídico-político, desde el punto del ejercicio del federalismo consiste en la relación entre el poder central con las entidades subnacionales, involucrando de igual manera en el plano de nivel de gobierno a los municipios, siendo esta participación imprescindible, para el alcance de los objetivos pretendidos para el desarrollo integral nacional (Roque Fourcade, 1996).

Por lo que la esencia de esta vinculación jurídico-política, persigue el propósito de alcanzar la unidad y coherencia en la acción y ejecución de las actividades públicas nacionales, siendo esta decisiva para el logro de su eficiencia y eficacia. En relación a la concepción del término, existen doctrinalmente dos grandes posturas, en primer lugar, la coordinación jerarquizada, definida como la expresión natural de los poderes de mando donde se desenvuelve la relación de jerarquía, a razón de que el superior jerárquico, en ejercicio de sus poderes debe garantizar la coordinación de las acciones de sus órganos subordinados. Ello

significa que la jerarquía constituye una estructura piramidal donde existe competencia material única, razón por la cual a los jefes para conseguir el fin de la organización, solo necesitan impartir órdenes, instrucciones y directivas, basados en la potestad de la relación de jerarquía que se instaura entre órganos (Peña Solís, 2001).

Mientras que la postura doctrinaria contraria, es la coordinación cohesionada, posición que cuenta con mayor aceptación en el ámbito académico e intelectual, es comprendida como aquella en el cual la administración pública en conjunto con los diferentes niveles de gobierno, se permitan de forma deliberada, como a su vez consensuada, establecer reglas, valores, principios y acciones que conlleven a un regular y ordenado funcionamiento del aparato institucional público, en aras de alcanzar la consecución de sus atribuciones constitucionales, desde este punto de vista, ésta no supone la ablación de las competencias de los entes coordinados; es decir, no equivale a jerarquía (Sánchez Morón, 1992; Rodríguez, 2007).

Es importante enfatizar en la independencia entre coordinación y jerarquía, pues la primera sólo se consolida cuando entre los organismos existe una total paridad, ello significa que ninguno de los dos es superior a otro, es decir, todos atienden a distintos áreas públicas, pero inclinados a la consecución de un objetivo unitario, razón por la cual se impone armonizar sus actividades, lo que sólo es posible, por la relación de paridad que los une (Peña Solís, 2001).

Ciertamente en la coordinación puede existir planificación, programación, información recíproca, entre otras (Coscolluela Montaner, 1998). Esto no justifica que un Estado tras su atribución coordinadora solape su intención de vaciar de contenido las competencias de los otros niveles territoriales, lo cual termina cediendo campo a las fuerzas centrípetas. Asimismo, confirman Grimaldo Lorente y Rangel Guerrero (2003) que deben establecerse parámetros de coordinación y gestión conjunta para evitar el caos.

## **2. Federalismo venezolano: ¿autonomía efectiva de los Estados y Municipios?**

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 consagra en su artículo 4 un federalismo descentralizado, ello significa que su balanza de competencias debe estar inclinada a favor de los subniveles, es decir, estados y municipios. No obstante, el desarrollo legislativo y jurisprudencial proveniente de la Asamblea Nacional, de la propia Presidencia de la República y de las decisiones del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ), han disminuido hasta hacer prácticamente nugatorias las tendencias centrífugas del federalismo venezolano.

Tales casos se mencionan brevemente, dado que ya fueron objeto de estudio en investigaciones anteriores<sup>1</sup>. No obstante, se impone realizar un somero resumen para respetar la ilación investigativa. La Sala Constitucional (SC) del Tribunal Supremo de Justicia (sentencia del 15 de abril de 2008) expone, básicamente que el artículo 164, numeral 10, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999: “Es de la competencia **exclusiva** de los Estados: ...10. La conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial, en **coordinación** con el Ejecutivo Nacional” (destacado de autores), puede éste en ejercicio de tal potestad coordinadora asumir directamente tal competencia en aras de mantener el buen resguardo del derecho de los usuarios a prestar un servicio público en condiciones de calidad, pues en virtud del carácter obligatorio en la prestación del servicio, no puede el Estado admitir el cese funcional en la prestación del mismo.

En dicha sentencia la Sala Constitucional exhorta, además, a la Asamblea Nacional que proceda a la revisión y correspondiente modificación de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (LODDT); en cuya reforma realizada, por cierto con deficiente técnica legislativa, se cambia la esencia de la exclusividad de la competencia estatal del artículo 164, numeral 10, CRBV, dado que se permite la reversión e intervención de esta competencia por parte del Ejecutivo Nacional. A ello se agrega que las competencias pueden ser reasumidas por el Poder Público Nacional porque la titularidad de las carreteras, autopistas, puertos y aeropuertos corresponden a la República, basados en posiciones y conceptos más cercanos a la jerarquía que a la coordinación, siendo esta posición fundamentada en una parte de las aseveraciones de Santamaría Pastor (citado por SC/TSJ, en sentencia del 15 de abril de 2008), quien expresa que coordinación:

...supone una posición de superioridad o supremacía de unos entes respecto de los otros, que deriva de la atribución al ente superior de auténticos poderes de dirección del ente o entes sujetos a la coordinación...; coordinación...implica un límite efectivo al ejercicio de sus competencias por parte de los entes coordinados...

A su vez, Sánchez Falcón (2011), resalta que el fallo explica de una manera particular el concepto de coordinación y para ello, hizo uso de consideraciones doctrinales atribuidas a Santamaría Pastor, pero destaca que omite absolutamente aquellas en que este autor señala lo siguiente:

La coordinación, en segundo término, no supone la ablación de las competencias del ente coordinado, el cual las mantiene intactas; coordinación no equivale a jerarquía, lo que supone que el ente superior no puede sustituir sin más la

1 Ver Matheus Inciarte, 2013. Federalismo venezolano: encrucijadas y opciones. Encuentro de Organizaciones sociales. Universidad Católica Andrés Bello.

voluntad del inferior, asumiendo su capacidad de decisión: y, asimismo, que el ejercicio de las potestades de coordinación debe respetar, en todo caso, un margen de libre decisión o discrecionalidad a favor de las Administraciones sujetas a ellas (SantaMaría Pastor, 2000, citado por Sánchez Falcón, 2011: 105).

Es importante para preservar la seguridad jurídica que la justicia se administre en forma imparcial, idónea, transparente y responsable, según el artículo 26 CRBV, ello conduce a que la interpretación jurídica que hace principalmente el TSJ, sea considerada idónea y no caprichosa, sujeta a vaivenes de diversas causas, pues de ocurrir, conduciría a un caos interpretativo, afectándose la transparencia y la imparcialidad (SC/TSJ, en sentencia del 26 de junio de 2007).

Además se afecta la autonomía de las entidades subnacionales y se refuerza con disminución de recursos, escasa capacidad de generar ingresos propios, principalmente para los Estados; es obvia la afectación de la autonomía de los Estados en cuanto al Situado Constitucional; aunado a la eliminación del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) y de la Ley de Asignaciones Económicas Especiales (LAEE) (la cual ha experimentado varias reformas que disminuyen las cuotas a distribuir y se amplían los beneficiarios de éstas); por otro lado, en cuanto al Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), consagrado en la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno de 2010 no están claro los criterios para la asignación de recursos, permitiendo distribuciones discrecionales que en la mayoría de los casos no benefician a los subniveles constitucionales; entre otras disminuciones de recursos.

Asimismo, la creación por vía legislativa o por decretos con rango y valor de ley y/o leyes de figuras paralelas que están por encima de Estados y Municipios, tales como Autoridades Regionales (2008), Consejos Comunales (2010), Comunas (2010), Distritos Motores de Desarrollo (2009), solo por citar algunos y no hacer pesada la redacción, los cuales generan confusión, por su vinculación directa con el Poder Ejecutivo Nacional, conllevando a un caos la articulación constitucionalmente consagrada y el control que debe ejercerse sobre quienes la integran.

Estas consideraciones conducen a que Carmona (2010), exprese que el sistema de transferencia de competencias, servicios y recursos, adoptado por el ordenamiento jurídico venezolano, no parece responder a un estudio serio que permita darle la coherencia y eficiencias requeridas para alcanzar los complejos objetivos de los principios de autonomía, solidaridad interterritorial y suficiencia.

Es indispensable no perder el norte de la importancia que el constituyente venezolano le otorgó al modelo federal descentralizado cuando expresó en el artículo 158 CRBV a la descentralización como política nacional, la cual 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.

Tal acercamiento del poder a la población no debe ser excluyente ni desarticulado, pues los entes del Poder Público más cercanos al ciudadano son los Estados y Municipios y son éstos y no otros diferentes y paralelos con quien debe concatenarse la articulación. Por otra parte, los artículos 159 y 168 de la CRBV, destacan respectivamente 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 a cumplir esta Constitución y las leyes de la República.

Los Municipios constituyen la unidad política primaria de la organización nacional, gozan de personalidad jurídica y autonomía dentro de los límites de esta Constitución y de la ley...

### **3. Organización de los Poderes Públicos a nivel subnacional: especial referencia a las Contralorías Estadales y Municipales**

No sólo es importante analizar si los Estados poseen autonomía suficiente en el ejercicio de sus competencias, lo cual ya ha sido demostrada la merma en su ejercicio, sino que al interior de sus órganos de control, los cuales poseen también autonomía constitucional se han observado algunos aspectos confusos centralizadores, pero ahora, vistos con respecto a la Contraloría General de la República.

En efecto, existe una distribución vertical del poder territorial, basada en la forma federal descentralizada que consagra la CRBV en el artículo 4 para el Estado venezolano, contemplada en el artículo 136: el Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, Estadal y Nacional y a su vez, el Nacional se divide en Ejecutivo, Judicial, Ciudadano, Legislativo y Electoral. Esa misma división horizontal debería ser tanto para los Estados como para los Municipios; pero otro panorama muestra la realidad. Los estados tienen Poder Ejecutivo conformado por el Gobernador y Poder Legislativo por los Consejos Legislativos y los municipios un Poder Ejecutivo cuya cabeza es el Alcalde y un Poder Legislativo con un Concejo Municipal. No obstante, a esta conformación bipartita se suman las contralorías estadales y municipales que no ejercen ni el Poder Ejecutivo ni el Legislativo, sino que forman parte del Poder Ciudadano a nivel nacional, y a nivel estadal y municipal queda incompleto dicho poder.

Aunado a lo anterior, la CRBV consagra en el artículo 164 las competencias exclusivas de los Estados, cuyo numeral 1, expresa que pueden dictar su Constitución para organizar los poderes públicos, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución.

Ello significa que la autonomía de las entidades político-territoriales, omite toda relación jerárquica, no supone sujeción alguna entre ellas, ni de orden legislativa ni ejecutiva conforme lo garantizado por la Constitución, salvo las excepciones que expresamente se contemplen en

el texto fundamental. Es decir, en un Estado federal, la Constitución es la que establece la garantía de la autonomía y en consecuencia sus límites (Brewer Carías, 2001). Ello significa que en lo referente a las contralorías estatales y municipales, los Estados, dada su autonomía y como expresión de su competencia exclusiva deben ser los verdaderos protagonistas en la organización de éstas y al interior de las contralorías subnacionales también debe respetarse la autonomía y la coordinación en relación a la Contraloría General de la República.

### **3.1. Antecedentes legislativos de la Contraloría General de la República y las contralorías subnacionales**

La Contraloría General de la República es el máximo ente externo de control fiscal en Venezuela. Su existencia data de la promulgación de la Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional en el año 1938; desde su creación la Contraloría ha sido un organismo independiente de los demás órganos del Poder Público y, en particular, del Ejecutivo Nacional (Orlando, 2004). En 1947 con la promulgación de la Constitución de los Estados Unidos de Venezuela, se consagra como órgano autónomo encargado de fiscalizar los ingresos del tesoro nacional, la centralización y control de todas las operaciones fiscales de los bienes nacionales; dado los cambios abruptos en el escenario sociopolítico e institucional venezolano, esta autonomía queda disminuida al modificarse la Constitución en 1953 (Garrido, 1997).

Posteriormente, en la Constitución de 1961 con tinte también de marcado centralismo expresa en el artículo 234: “Corresponde a la Contraloría General de la República el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes nacionales, así como de las operaciones relativas a los mismos...”. A su vez, el artículo 236 establecía: “La Contraloría General de la República es órgano auxiliar del Congreso en su función de control sobre la Hacienda Pública, y gozará de autonomía funcional en el ejercicio de sus atribuciones”.

Por tanto, la Contraloría General de la República, bajo la vigencia de la Constitución de 1961 es un órgano con autonomía funcional respecto a los poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), cuyo aspecto resulta contradictorio, al ser un órgano auxiliar del Congreso y el nombramiento del Contralor le correspondía también al Congreso.

En el año 1975 se promulga la ley propia de la Contraloría General de la República donde no se reitera su autonomía funcional acordada en el artículo 236 de la Constitución de 1961. Esta ley de 1975 queda derogada por la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República de 1984 que tampoco ratifica lo de la autonomía funcional.

Luego, en 1995 se deroga la ley de 1984, reforzando y ampliando lo

expresado constitucionalmente en el artículo 236, cuando en el artículo 1 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, se consagra que ésta gozará de autonomía orgánica, funcional y administrativa. Asimismo, el artículo 60, *ejusdem*, expresa que el control fiscal en los órganos de los Estados y Municipios, incluidos los entes descentralizados en que éstos tengan participación, corresponde a las Contralorías Estadales y Municipales, sin perjuicio de que la Contraloría General de la República pueda ejercer sobre esas administraciones las funciones de inspección y de fiscalización. Según el artículo 62, *ejusdem*, dispone que la Contraloría podrá ampliar su acción de control sobre las entidades a que se refiere ese Título, apoyándose en las Contralorías Estadales y Municipales. No deja claro en cual situación se encuentran las contralorías subnacionales con respecto a la Contraloría General de la República, si se encuentran en una relación jerárquica o coordinada; no obstante, por la estructura federal y aunque nada indicase la Constitución de 1961, esta relación debió ser entendida como de coordinación y autonomía.

### **3.2. ¿Autonomía-coordinada o coordinación jerarquizada entre la Contraloría General de la República y las contralorías subnacionales?**

El 15 de diciembre de 1999, se promulga la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, reestructurando el Poder Público Nacional en sentido horizontal, adicionándose dos poderes públicos el Poder Electoral y el Poder Ciudadano. De esta manera, la Contraloría General de la República y las Contralorías Estadales y Municipales pasan a formar parte de un poder independiente al Ejecutivo, Legislativo o Judicial, abandonándose el régimen de la Constitución de 1961 en el cual era un órgano auxiliar del Poder Legislativo, lo cual no garantizaba autonomía alguna en la práctica.

El artículo 273 CRBV expresa que la Contraloría General de la República constituye uno de los órganos que conforman el Poder Ciudadano. En este sentido, el artículo 287 CRBV expresa:

La Contraloría General de la República es el órgano de control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos, bienes públicos y bienes nacionales, así como de las operaciones relativas a los mismos. Goza de autonomía funcional, administrativa y organizativa, y orienta su actuación a las funciones de inspección de los organismos y entidades sujetas a su control.

En sintonía con el modelo federal, la CRBV constitucionaliza a las Contralorías Estadales y Municipales, respectivamente:

Artículo 163. Cada Estado tendrá una Contraloría que gozará de autonomía orgánica y funcional. La Contraloría del Estado ejercerá, conforme a esta Constitución y a la ley, el control, la vigilancia y la fiscalización de los ingresos, gastos y bienes estadales, sin menoscabo del alcance de las funciones de la Contraloría General de la República. Dicho órgano actuará bajo la dirección y responsabilidad de

un Contralor o Contralora, cuyas condiciones para el ejercicio del cargo serán determinadas por la ley, la cual garantizará su idoneidad e independencia, así como la neutralidad en su designación, que será mediante concurso público.

Artículo 176. Corresponde a la Contraloría Municipal el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes municipales, así como las operaciones relativas a los mismos, sin menoscabo del alcance de las atribuciones de la Contraloría General de la República, y será dirigida por el Contralor o Contralora Municipal, designado o designada por el Concejo mediante concurso público que garantice la idoneidad y capacidad de quien sea designado o designada para el cargo, de acuerdo con las condiciones establecidas por la ley.

Obsérvese que nada expresa la CRBV sobre la autonomía de las Contralorías Municipales, aspecto que sí garantiza la Ley Orgánica del Poder Público Municipal de 2010 (LOPPM), en su artículo 101: “La Contraloría Municipal gozará de autonomía orgánica, funcional y administrativa, dentro de los términos que establezcan esta Ley y la ordenanza respectiva”.

Por otro lado, la LOPPM nada consagra sobre la competencia del Contralor Municipal para nombrar y remover al personal de la Contraloría; competencia que sí estaba adjudicada expresamente en el artículo 97 al Contralor Municipal en la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1989. Es digno de resaltar esta atribución, pues esta Ley entró en vigencia bajo la derogada Constitución de 1961, la cual tenía, supuestamente, una perspectiva centralista, presumiéndose que las leyes dictadas después de promulgada la Constitución de 1999, deberían ser más descentralizantes y respetuosas de la autonomía, dado que la descentralización es el calificativo del federalismo venezolano en el artículo 4 y está consagrada como política nacional en el artículo 158 de la CRBV.

A su vez, la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal de 2010 (LOCGR), en su artículo 3 dispone que en el ejercicio de sus funciones no está subordinada a ningún otro órgano del Poder Público y reitera que goza de autonomía funcional, administrativa y organizativa, además goza de la potestad de dictar normas reglamentarias en las materias de sus competencias. Por otra parte, el artículo 4 define al Sistema Nacional de Control Fiscal como el conjunto de órganos, estructuras, recursos y procesos que, integrados bajo la rectoría de la Contraloría General de la República, interactúan **coordinadamente** a fin de lograr la unidad de dirección de los sistemas y procedimientos de control que coadyuvan al logro de los objetivos generales de los distintos entes y organismos sujetos a esta Ley, así como también al buen funcionamiento de la Administración Pública (destacado de los autores).

A su vez, el artículo 14, *ejusdem*, asigna al Contralor General de la República la competencia de dictar el Estatuto de Personal de la Contraloría de conformidad con lo previsto en esta Ley, del mismo modo nombrar, remover, destituir y jubilar al personal conforme a dicho Estatuto.

Interpretando de esta manera, que dicha atribución se concentra a nivel de la Contraloría General de la República, eliminando la competencia, tal y como lo hizo la LOPPM de manos de las Contralorías Municipales e igualmente de las Estadales. De esta manera, se disminuye la autonomía funcional y orgánica de las contralorías subnacionales, consagrada constitucional y legalmente (artículos 163 CRBV y 101 LOPPM). Además, la autonomía ratificada por la Sala Constitucional, al expresar que "...la autonomía orgánica y funcional de la que gozan las Contralorías Estadales, que les faculta para dictar sus propias normas jurídicas en sujeción al ordenamiento jurídico general del Estado..." (TSJ/SC, en sentencia del 26 de junio de 2007).

En el mismo orden de ideas, debe traerse a colación que existe en el Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema de Nacional de Control Fiscal (RLOCGR) una disposición (artículo 57) que contiene la posibilidad de que el Contralor General de la República (exclusivamente) intervenga los órganos de control fiscal, incluye, entre otras, a las contralorías subnacionales, cuando de las evaluaciones practicadas surjan presunciones de graves irregularidades en el ejercicio de sus funciones. Conviene aclarar que se justifican sanciones para el órgano que incumpla con sus funciones; pero esta figura de intervención está más cercana al principio de jerarquía que al de coordinación, inclusive uno de los efectos de la jerarquía es la sustitución, la cual constituye la asunción de competencia por el órgano superior de la competencia del inferior en caso de incumplimiento (Peña Solís, 2001).

Este procedimiento debería reglamentarse en la normativa de las Contralorías Estadales y Municipales y no dejarse a la discrecionalidad de una sola persona, en este caso Contralor General de la República; admitiéndose la actuación de una comisión representada por personas de avalada trayectoria profesional y ética de la región, por ejemplo, para evitar que se tergiverse el control y alejar la tentación de que se convierta en control político con el propósito de afianzar su autonomía funcional.

Otro caso, digno de mención lo constituye el artículo 7 del Reglamento sobre los Concursos Públicos para la designación de los Contralores Distritales y Municipales, y los Titulares de las Unidades de Auditoría Interna de los órganos del Poder Público Nacional, Estadal, Distrital y Municipal y sus Entes descentralizados de 2009, por cierto, título confuso y con deficiente técnica legislativa. El referido artículo, expresa:

Vencidos los lapsos indicados en el artículo 6 del presente Reglamento, sin que el órgano o autoridad correspondiente hubiere convocado el respectivo concurso, **el Contralor General de la República**, con el propósito de garantizar la idoneidad, capacidad e independencia en el ejercicio de las funciones de los órganos de control fiscal, podrá mediante Resolución que se publicará en la Gaceta Oficial de la República, convocar los concursos públicos para la designación de los titulares de los órganos de control fiscal, sin perjuicio de las sanciones que pudieren derivarse del incumplimiento de la obligación de convocar el respectivo concurso.

En dicha Resolución se **ordenará** al órgano o autoridad correspondiente, efectuar el llamado público a participar en el concurso, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la publicación de la citada Resolución y garantizar al jurado que lo tramite hasta su culminación (destacado de los autores).

Asimismo, el artículo 6, *ejusdem*, dispone que el concurso público para la designación de los contralores de los Distritos y Municipios, se convocará por medio de acto motivado dictado por el “**...Consejo Metropolitano o Distrital o el Concejo Municipal**, respectivamente, dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a la fecha del vencimiento del período para el cual fue designado el Contralor Distrital o Municipal saliente...” (destacado de los autores).

Estas disposiciones dificultan el ejercicio efectivo de la autonomía de las Contralorías Municipales y Estadales; asimismo, obstaculizan la coordinación que se proclama desde el artículo 4 de la LOCGR cuando utiliza verbo como “ordenará”, pues, pareciera más bien que los órganos estadales o municipales (consejos metropolitanos, concejos municipales, contralorías municipales) son jerárquicamente inferiores a la Contraloría General de la República, es pertinente recalcar la necesidad de que el Sistema Nacional de Control Fiscal preserve la paridad entre sus órganos, pues el modelo federal venezolano debe ser flexible y evitar cualquier tentación de acciones subordinadas, solapado en el logro de los objetivos generales.

Como esta normativa existen otras, que dificultan la autonomía, tales como figuras, cuyas competencias colindan con las competencias de las Contralorías Estadales y Municipales creadas por el artículo 23 del Reglamento Interno de la Contraloría General de la República de 2012, específicamente la Dirección General de Control de Estados y Municipios, a la cual le compete ejercer funciones de control, vigilancia y fiscalización sobre los Estados, los Distritos Metropolitanos, los Distritos, los Municipios.

A propósito de lo anterior, es importante citar lo expresado en sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia (sentencia del 10 de octubre de 2006):

Ahora bien, las Contralorías de Estados y Municipios, no obstante su integración como parte del Sistema Nacional de Control Fiscal, conservan la autonomía propia que se deriva de su pertenencia a los entes político-territoriales federados o locales. Son Contralorías **que gozan de la misma autonomía** que la Contraloría General de la República, pero que juntas forman un Sistema, encargada su rectoría al Poder Nacional (destacado de los autores).

Es digno destacar dos aspectos de esta sentencia: el primero, ratifica la autonomía de los entes territoriales, basada en el modelo federal, lo cual implica a su vez, el reconocimiento de la organización por parte de los Estados federados de sus Poderes Públicos; y, el segundo aspecto, la reiteración de que las Contralorías subnacionales gozan de la misma autonomía que la Contraloría General de la República, en consecuencia,

mal podría existir jerarquía entre ellas; no obstante, esta última, desarrolla normativa donde se traspasan los límites de la autonomía y la coordinación de las contralorías subnacionales.

A modo reflexivo para efectos del estudio, se declara que la estructura organizativa del actual Sistema Nacional de Control Fiscal concentra todo el poder decisorio en la figura del Contralor General de la República sin consideración alguna de los preceptos constitucionales en el artículo 4 en relación al Estado Federal Descentralizado; y en respuesta a la interrogante planteada en el presente apartado, se asume que en Venezuela existe de forma expresa en su legislación una coordinación jerarquizada entre la Contraloría General de la República y las contralorías subnacionales (Estadales y Municipales), poco conveniente para el desarrollo de sus autonomías efectivas y el cumplimiento de sus elevados objetivos.

### **Conclusiones**

La flexibilidad y variedad de los sistemas federales contribuyen a considerar al federalismo como un concepto polisémico. No obstante, existe en la doctrina consenso en torno a que en un sistema federal los estados miembros disponen de una competencia propia fijada en la constitución federal en materia legislativa, ejecutiva y jurisdiccional, la cual no puede ser allanada por la intervención de otro nivel, pues su heterogeneidad, multiplicidad y autonomía debe ser preservada por la propia constitución.

El principio de autonomía es de gran transcendencia. Los estados miembros de un Estado Federal renuncian a sus soberanías, pero con el propósito de quedarse con una cuota de éstas para poder organizar y gestionar sus actividades. De allí, la importancia de la relación entre grados de descentralización y autonomía, teniendo en cuenta que si la tendencia es a centralizar o concentrar el poder, la interpretación sobre el principio de autonomía disminuirá su inclinación a la libertad o a la independencia. La autonomía es típicamente intersubjetiva y excepcionalmente interorgánica, pues la situación entre órgano, en la mayoría de los casos está presidida por el principio de jerarquía.

El término autonomía, generalmente se califica con un adjetivo que contextualiza su sentido y alcance. Así se distingue como política, normativa, organizativa y funcional. En el ámbito organizacional la autonomía abarca la creación, modificación y extinción de sus propios órganos y dependencias administrativas, así como el establecimiento de las competencias y la configuración de las disciplinas relativas a personal, bienes y servicios.

La coordinación es una fórmula organizativa cada vez más importante en los Estados contemporáneos ante los sistemas de flexibilidad del poder, a ello contribuye el aumento del nivel de especialización de actividades que aquellos asumen, la creación de multiplicidad de organismos, el cumplimiento de diferentes áreas de interés público, la existencia de la concurrencia de competencias, entre otros.

De aquí la importancia de la aplicación del principio de coordinación, como fórmula que establece la unidad de dirección de organismos que actúan en un determinado sector de la vida pública. En la doctrina, en torno al principio de coordinación existen dos posturas. La primera considera que es expresión natural de los poderes de mando donde se desenvuelve la relación de jerarquía, principio que configura una estructura piramidal basada en órdenes, instrucciones y directivas. La otra, considera que la coordinación no supone ablación de las competencias del ente coordinado. En consecuencia, coordinación no supone jerarquía. Esta última es la interpretación mayoritaria. Es importante enfatizar la independencia entre coordinación y jerarquía. La coordinación, sólo se consolida cuando entre los organismos existe una total paridad, en presencia de la cual todos atienden a distintas áreas públicas, pero en procura de un objetivo unitario que los obliga armonizar sus actividades.

La consagración en la CRBV de 1999 de un Estado federal descentralizado, significa que su balanza de competencia debe estar inclinada a favor de los subniveles que lo integran: estados y municipios. No obstante, el desarrollo legislativo y jurisprudencial, así como decisiones emanadas de la Presidencia de la República han disminuido, hasta hacer prácticamente nugatoria las tendencias centrífugas del federalismo venezolano. En efecto, los artículos 159 y 168 de la CRBV 1999, consagran la autonomía de estados y municipios, respectivamente, y esta condición nos remite a considerar la capacidad de organización de los poderes públicos a nivel subnacional. El presente análisis se concentra especialmente, en sus contralorías.

La consecuencia de la autonomía citada de estas entidades político-territoriales es la omisión de toda relación jerárquica, no supone sujeción alguna entre ellas, ni de orden legislativa, ni ejecutiva conforme lo garantiza la Constitución. Esto significa, en consecuencia que en lo relativo a las contralorías subnacionales, los Estados, dada su autonomía y como expresión de su competencia exclusiva deben ser verdaderos protagonistas en la organización de éstas y, al interior de las contralorías subnacionales también debe respetarse la autonomía y la coordinación en relación a la Contraloría General de la República.

A partir de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República de 1995, se consagra para dicho órgano autonomía orgánica, funcional y administrativa, incluyéndose bajo su control fiscal a las entidades subnacionales (funciones de inspección y fiscalización). No quedó claro si las relaciones entre aquellas eran jerárquicas o de coordinación aunque pudo derivarse, debido a la estructura federal prevista en la Constitución (1961), a pesar de que ésta no indicara expresamente, nada al respecto, dicha relación se enmarcaba en el ámbito del principio de coordinación.

Con la promulgación de la CRBV (1999), la Contraloría General de República pierde su carácter de órgano auxiliar del poder legislativo y pasa a integrar la

organización horizontal del poder público, integrándose en el Poder Ciudadano, atribuyéndosele una función de **orientación** en las funciones de inspección de los organismos y entidades sujetos a su control (subrayado de los autores).

En materia de autonomía organizativa, concretamente en cuanto a la competencia para nombrar y remover personal en las Contralorías Municipales, conviene resaltar que esta competencia, prevista en la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1989, desaparece en la ley vigente (LOPPM, 2010).

Del examen sobre la estructura, recursos y procesos del Sistema Nacional de Control Fiscal, se entiende que deben interactuar, como bien lo indica la ley que los rige, coordinadamente, a fin de lograr la unidad del sistema y de los procedimientos para alcanzar sus objetivos generales y el buen funcionamiento de la administración pública.

Si bien es cierto que la ley orgánica de la materia atribuyó al Contralor General de la República, la competencia para dictar el Estatuto del Personal de la Contraloría, esta función debe entenderse como restringida al ámbito de la Contraloría General a nivel nacional, más nunca de carácter extensivo hacia las contralorías subnacionales, cuyas autonomías están consagradas constitucional, legal y jurisprudencialmente.

La figura de intervención de los órganos de control fiscal, en caso de que surjan presunciones de irregularidades de evaluaciones de las contralorías subnacionales, está más cercana al principio de jerarquía que al de la coordinación. Además este procedimiento, ampliamente discrecional, concentrado en una sola persona, puede desembocar en control político e interferir gravemente con la autonomía.

Asimismo, la autonomía de estos órganos se ve afectada con el Reglamento para la Designación de los Contralores Distritales y Municipales, y los Titulares de las Unidades de Auditoría Interna de los órganos del Poder Público Nacional, Estadal, Distrital y Municipal y sus Entes Descentralizados y la Resolución de convocatoria de dichos concursos, de cuya expresión gramatical parece inferirse el predominio del principio de jerarquía, más allá de la debida coordinación. Otro factor que lesiona la autonomía es la colisión existente entre las competencias de las Contralorías Estadales y Municipales con otros entes o direcciones creadas por Reglamentos internos de carácter nacional, por ejemplo, el caso de la Dirección General de Control de Estados y Municipios.

Se concluye que en el modelo federal venezolano, tanto desde el punto de vista formal como práctico, debe reconocerse y garantizarse la autonomía de los entes territoriales para la organización de sus poderes públicos y, en consecuencia, las contralorías subnacionales gozan de idéntica autonomía de la que está investida la Contraloría General de la República, por tanto, aquéllas no se encuentran respecto a esta última en relación de jerarquía so pena de menoscabar la autonomía que les corresponde.

### Referencias bibliográficas

- ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. 1999. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 36.860 Ordinario. 30 de diciembre de 1999. Reimpresión por error material del ente emisor. Caracas, Venezuela. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 5.453 Extraordinario. 24 de marzo de 2000. Enmienda No. 1 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 5.908. Extraordinario. 19 de febrero de 2009.
- ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. 2010. Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 6.013 Extraordinario. 23 de diciembre de 2010.
- ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. 2010. Ley Orgánica del Poder Público Municipal. Gaceta Oficial No. 6.015 Extraordinario. 28 de diciembre de 2010.2
- ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. 2010. Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno. Gaceta Oficial No. 39.382 Ordinario. 9 de marzo de 2010.
- BRACHO GRAND, Pedro. 2000. Fundamentos de Derecho Público una estrategia para su estudio. Segunda Edición. Vadell Hermanos. Quinta Edición. Caracas, Venezuela.
- BREWER CARIAS, Allan. 2001. Reflexiones sobre el constitucionalismo en América Latina. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, Venezuela.
- BREWER CARIAS, Allan. 1994. Principios del Régimen Jurídico de la Organización Administración Venezolana. Segunda Edición. Editorial Jurídica Venezolana. Colección Jurisprudencia No. 49. Caracas, Venezuela.
- BURDEAU, George 1980. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Traducción de Ramón Falcón Tello. Editora Nacional. Madrid, España.
- CABALLERO ORTIZ, Jesús. 1995. Los Institutos autónomos. Tercera edición, ampliada y actualizada. Fundación Estudios de Derecho Administrativo. Caracas, Venezuela.
- CARMONA, Juan Cristóbal. 2010. La descentralización estatal a una década de la entrada en vigencia de la Constitución de la República de Venezuela. En: Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales/Academia de Ciencias Políticas y Sociales. No. 149. Caracas, Venezuela. Pp. 227-317.

- CARRÉ DE MALBERG, R. 1948. Teoría General del Estado. Versión Española de José Li3n Depetre. Fondo de Cultura Econ3mica. M3xico D.F. M3xico.
- CONGRESO DE LA REP3BLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. 1995. Ley Org3nica de la Contralor3a General de la Rep3blica. Gaceta Oficial No. 5.017 Extraordinaria. 13 de diciembre de 1995.
- CONGRESO DE LA REP3BLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. 1989. Ley Org3nica del R3gimen Municipal. Gaceta Oficial No. 4.109 Extraordinaria. 15 de junio de 1989.
- CONGRESO DE LA REP3BLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. 1984. Ley Org3nica de la Contralor3a General de la Rep3blica. Gaceta Oficial No. 3.482 Extraordinaria. 14 de diciembre de 1984.
- CONGRESO DE LA REP3BLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. 1975. Ley Org3nica de la Contralor3a General de la Rep3blica. Gaceta Oficial No. 1.712 Extraordinaria. 6 de enero de 1975.
- CONGRESO DE LA REP3BLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. 1961. Constituci3n de la Rep3blica de Venezuela. Gaceta Oficial No. 662 Extraordinaria. 23 de enero de 1961.
- CONTRALOR3A GENERAL DE LA REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. 2012. Reglamento Interno de la Contralor3a General de la Rep3blica. Gaceta Oficial de la Rep3blica Bolivariana de Venezuela No. 39.840 Ordinario. 11 de enero de 2012.
- CONTRALOR3A GENERAL DE LA REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. 2009. Reglamento sobre los Concursos P3blicos para la Designaci3n de los Contralores Distritales y Municipales, y los Titulares de las Unidades de Auditor3a Interna de los 3rganos del Poder P3blico Nacional, Estatal, Distrital y Municipal y sus Entes Descentralizados. Gaceta Oficial de la Rep3blica Bolivariana de Venezuela No. 39240. 12 de agosto de 2009.
- COSCULLUELLA MONTANER, Luis. 1998. Manual de Derecho Administrativo. Editorial Civitas. Madrid, Espa3a.
- ELAZAR, Daniel. 1997. Contrasting Unitary an Federal Systems. En: Internacional Political Sciencie Review. Vol.18. No. 3. July. En: <http://www.jstor.org/stable/1601342>. Pp. 237-251. Fecha de consulta: 10 de Diciembre de 2014.
- GARC3A PELAYO, Manuel. 1999. Derecho Constitucional Comparado. Primera Edici3n en Manuales. Alianza Editorial. S.A. Madrid, Espa3a.

- GIANNINI, Massimo Severo. 1991. Derecho administrativo. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid, España.
- GRISMALDO LORENTE, Jaime y RANGEL GUERRERO, Christi. 2003. Importancia de las relaciones intergubernamentales en un sistema de Gobierno Federal. En: Provincia. Revista venezolana de estudios territoriales. No. 10. Mérida, Venezuela. Pp. 38-51.
- GARRIDO CÁRDENAS, Antonieta. 1997. De los órganos de la administración pública con autonomía funcional: la Contraloría General de la Republica. En: Revista Anuario del Instituto de Derecho Comparado. Universidad de Carabobo. En <http://servicio.bc.uc.edu.ve/derecho/revista>. Fecha de consulta: 15 de noviembre de 2014.
- JELLINEK, Georg. 1958. Teoría General del Estado. Segunda Edición. Traducción por Fernando De Los Ríos Urruti. Compañía Editorial Continental. S.A. Mexico.
- LINARES QUINTANA, Segundo. 1956. Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional. Argentino y Comparado. Parte Especial. Tomo VI. Editorial Alfa. Buenos Aires, Argentina.
- LA ROCHE, Humberto J. 1973. El Federalismo en Venezuela. Imprenta Universitaria. Maracaibo, Zulia.
- LJPHART, Arend. 2000. Modelos de Democracia. Formas de Gobierno y resultados en treinta y seis países. Segunda Edición. Traducción de Carne Castellnou. Editorial Ariel. Barcelona, España.
- MATHEUS INCIARTE, María. 2013. Federalismo venezolano: encrucijadas y opciones. Encuentro de Organizaciones sociales. Universidad Católica Andrés Bello.
- ORLANDO, Freddy. 2004. La Potestad Inquisitiva de los Órganos de Control Fiscal y la determinación de la Responsabilidad Administrativa en los Funcionarios Públicos. Universidad Católica Andrés Bello. Caracas, Venezuela.
- PEÑA SOLIS, José. 2001. Manual de Derecho Administrativo. Volumen Primero. Colección de Estudios Jurídicos. Tribunal. Supremo de Justicia, Caracas, Venezuela.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. 2010. Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la Republica y del Sistema Nacional de Control Fiscal. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 39.240. 12 de agosto de 2009.
- RODRÍGUEZ LAVERDE, Ninoska. 2007. Las Administraciones Públicas: Potestad organizatoria y ámbitos competenciales en el Proyecto de Reforma Constitucional. En: Revista de Derecho Público. No. 112. En: <http://www.ulpiano.org.ve/revistas>. Pág. 183-189. Fecha de consulta: 20 de febrero de 2015.

- ROJO SALGADO, Argimiro. 2000. Globalización, integración mundial y federalismo. En: Revista de Estudios Políticos. No. 109. Madrid, España. Pp. 29-72.
- ROQUE FOURCADE, Elsa. 1996. Coordinación administrativa y control: instrumentos formales para la eficiencia y legalidad en la función administrativa. En: Alegatos. Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Azcapotzalco. División de Ciencias Sociales y Humanidades. Mexico DF. En: <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/alegatos/pdfs/30/33-09.pdf>. Pp. 331-342. Fecha de consulta: 20 de febrero de 2015.
- SÁNCHEZ FALCÓN, Enrique. 2011. Vigencia del Federalismo en la Venezuela del 2010. En: Revista Erga Ommes. No. 6 Ediciones Sindicatura Municipal de Chacao. Caracas, Venezuela. Pp. 89- 130.
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel.1992. La coordinación administrativa como concepto jurídico. En: Documentación Administrativa. No. 230-231. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, España. En: <http://revistasonline.inap.es>. Pp. 11- 30. Fecha de consulta 20 de febrero de 2015.
- SCHUBERT, Klaus. 1998. El federalismo entre política y ciencia. En: Revista de Diálogo Científico. Vol. 7. No. 1. Tübingen, Alemania. Pp. 9-22.
- SCHULTZE, Rainer-Olaf. 1993. El federalismo en los países industrializados: una perspectiva comparada. En: Contribuciones. No. 4. Buenos Aires, Argentina. Pp. 19-38.
- TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA. SALA CONSTITUCIONAL sentencia del 15 de abril de 2008. En: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/abril/565-150408-07-1108.htm>. Fecha de consulta: 15 de noviembre de 2014.
- TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA. SALA CONSTITUCIONAL. Sentencia del 26 de junio de 2007. En: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/Junio/1300-260607-06-1605.htm>. Fecha: 16 de octubre del 2014.
- TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA. SALA CONSTITUCIONAL. 2006. Sentencia de fecha 10 de octubre de 2006. En: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/octubre/1775-101006-04-0824.HTM>. Fecha: 16 de octubre del 2014.
- WATTS, Ronald. 2001. Modelos de reparto federal de poderes. En: Revista Internacional de Ciencias Sociales. Nº 167. Pp. 17-27.



---

# CUESTIONES POLÍTICAS

Vol.31 N°55

*Esta revista fue editada en formato digital y publicada en diciembre de 2015, por el Fondo Editorial Serbiluz, Universidad del Zulia. Maracaibo-Venezuela*