

Introducción al estudio del Estado

Gabriel Sira Santana*
Abogado

Resumen: *La colaboración repasa algunas ideas necesarias para el estudio del Estado a fin de determinar su relación con las personas y la sociedad, su concepto, evolución histórica y condiciones existenciales*

Palabras Clave: *Estado, sociedad, territorio, poder.*

Abstract: *This paper reviews some necessary ideas for the study of the State in order to determine its relationship with people and society, its concept, historical evolution and existential conditions.*

Key words: *State, society, territory, power.*

SUMARIO

- I. LA PERSONA Y LA SOCIEDAD COMO PUNTO DE PARTIDA
- II. UN CONCEPTO DE ESTADO
- III. LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL ESTADO
1. *Antigüedad.* 2. *Edad Media.* 3. *Estado Nacional.* 4. *Estado Moderno.*
- IV. LAS CONDICIONES EXISTENCIALES DEL ESTADO (VENEZOLANO)
1. *Territorio.* 2. *Población.* 3. *Poder.*

La influencia del Estado en las más disímiles actividades de la vida humana no es un hecho controvertido en sociedades como la nuestra. Tal es así, que en el foro se ha afirmado que “puede decirse que todas las acciones del hombre como ser social, aun las más íntimas o individuales, están en una u otra forma, directa o indirectamente, sometidas a regulaciones y controles estatales o, en última instancia, a la vigilancia imperceptible del Estado”¹.

Por este motivo, no extraña que precisar qué se entiende por Estado –es decir, por el sujeto que ejercería dicha influencia– sea un tema al que los estudiosos del Derecho han prestado especial atención al punto que resulta común oír, como en tantos otros asuntos de interés jurídico, que hay tantas definiciones como autores.

* Abogado mención *summa cum laude* y especialista en Derecho Administrativo, mención honorífica, por la Universidad Central de Venezuela (UCV). Profesor de pregrado y de la Especialización en Derecho Administrativo de la UCV. Profesor de Teoría Política y Constitucional en la Universidad Monteávila. Investigador del Centro para la Integración y el Derecho Público (CIDEP). Ganador del Premio Academia de Ciencias Políticas y Sociales para Profesionales 2017-2018, Dr. Ángel Francisco Brice.

¹ Naranjo Mesa, Vladimiro. *Teoría constitucional e instituciones políticas*, 9° ed., Editorial Temis, Bogotá, 2003, p. 71.

No es nuestra intención reseñar cada una de estas concepciones² del que, para algunos, es “[u]no de los temas más apasionantes de la filosofía y de la ciencia política”³. No obstante, lo que sí haremos es repasar –sin ánimos exhaustivos⁴– algunas particularidades del Estado que convendría no dejar de lado al adentrarnos en otras áreas del Derecho visto que, como se dijo al inicio, y con independencia de si nos encontramos ante un Estado paternalista o de corte liberal, pues en uno u otro solo variaría –en principio– el margen de acción de esta institución⁵, la *omnipresencia* que engloba el término exige conocer sus implicaciones para lograr la mejor defensa de nuestros derechos y libertades.

I. LA PERSONA Y LA SOCIEDAD COMO PUNTO DE PARTIDA

Antes de adentrarnos en el estudio del Estado hay dos nociones que lo anteceden y cuyo manejo resulta necesario: la persona y la sociedad.

La persona es “todo ente susceptible de ser titular de deberes y derecho” o, en otras palabras, aquel que es “capaz de figurar como sujeto pasivo o activo en una relación jurídica; como el sujeto de la relación jurídica o de derecho”. Es decir, “el sujeto (bien sea activo o pasivo) de una relación o situación regulada por el orden legal”⁶.

Esta persona podrá ser de dos tipos: natural⁷ –si se trata de un individuo de la especie humana, según el artículo 16 del Código Civil– o jurídica⁸, si nos referimos a cualquier otro de los “entes aptos para ser titulares de derechos o deberes” que “persiguen fines humanos”⁹ y que, de acuerdo con el artículo 19 *ejusdem*, serían (i) La nación –equiparada por algunos al Estado¹⁰– y las entidades políticas que la componen, como serían los estados y los municí-

² Véanse algunas de ellas en Hans-Joachim Leu y Njaim, Humberto, “Selección de textos en torno al concepto de Estado”, *Revista de la Facultad de Derecho*, N° 37-38, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1968, pp. 151-181, donde el lector podrá encontrar más de treinta definiciones enlazadas en orden cronológico.

³ Meier, Henrique, “Estado e ideología (individualismo, personalismo y transpersonalismo”, *Revista de la Facultad de Derecho*, N° 27, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 1979-1980, p. 41.

⁴ Las líneas que siguen fueron preparadas con ocasión de las clases impartidas en la asignatura Teoría Política y Constitucional II del segundo semestre de la carrera de Derecho en la Universidad Monteávila, de ahí su carácter introductorio.

⁵ Véase, entre otros, Herrera Orellana, Luis Alfonso, “Liberalismo y Estado de Derecho a los 100 años de la ACIENPOL. Reflexiones a partir de Elementos de Derecho Constitucional de Pablo Ruggieri Parra”, *Libro homenaje a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales en el centenario de su fundación 1915-2015*, t. I, ACIENPOL, Caracas, 2015, pp. 125-154.

⁶ María Candelaria Domínguez Guillén, *Inicio y extinción de la personalidad jurídica del ser humano (nacimiento y muerte)*, Tribunal Supremo de Justicia, Caracas, 2007, pp. 22-23.

⁷ También denominadas individual, física, simple o concreta.

⁸ Conocidas también como colectiva, moral, compleja o abstracta.

⁹ Aguilar Gorrondona, José Luis, *Personas. Derecho Civil I*, 20° ed., Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2007, pp. 41-43.

¹⁰ *Ibid.*, p. 43, aunque en la teoría son conceptos diferentes ya que, como expone V. Naranjo Mesa, *ob. cit.*, pp. 80-81, la nación no necesariamente está ligada a un territorio determinado –como sí ocurre con el Estado– ya que impera el elemento humano producto del compartir una historia, tradiciones y costumbres. Este concepto se diferencia, a su vez, del país (en el que predomina el elemento territorial o geográfico), la patria (elemento anímico o espiritual) y la república (forma de gobierno).

pios¹¹, (ii) Las iglesias sin importar su credo, las universidades y los cuerpos morales de carácter público y (iii) Las asociaciones, corporaciones y fundaciones lícitas de carácter privado.

De este modo, las personas morales como ficciones del ordenamiento jurídico que reúnen a varios individuos que la ley trata como uno solo, con derechos y obligaciones particulares, nacerán de la necesidad de asociación del hombre¹² y entre sus caracteres más relevantes encontraremos que tienen identidad, patrimonio y capacidad propia –es decir, “distinta de la de sus creadores o integrantes, de modo que éstos pueden variar sin que cambie la identidad de la persona jurídica”–, así como una sede jurídica y nacionalidad que no necesariamente coincide con las de sus integrantes o creadores¹³.

En todo caso, hemos señalado al hablar de las personas jurídicas que el hombre –como persona natural– tiene la necesidad de asociarse¹⁴. Y así se repite desde la antigüedad con frases como “el hombre es un ser social y dispuesto por la naturaleza a vivir con otros”, acuñada por Aristóteles¹⁵.

Es producto de esta condición humana que surge entonces la sociedad, entendida en el foro en un sentido amplio –es decir, el “conjunto de las relaciones de convivencia objetivadas en unas formas normativas e institucionales o, al menos, dotadas de cierta normalidad”, como lo serían “la familia, el Estado, la Iglesia o una sociedad mercantil”– y restringido, como “formas específicas de convivencia humana, destacadas, precisamente, por su oposición a otras formas de convivencia”¹⁶.

De lo anterior se desprende que según la concepción amplia del término, la sociedad sería el género y nuestro objeto de estudio (el Estado) una de sus tantas especies, indicándose –por ejemplo– que la diferencia entre uno y otro radica en que “la sociedad tiende a ser concebida como una ordenación espontánea de la convivencia frente a la organización artificial y calculada impuesta por el Estado”, o que la primera es “un orden de relaciones de coopera-

¹¹ Ello a tenor de los artículos 159 y 169 de la Constitución de la República publicada en G.O. N° 36.860 del 30-12-1999, reimpresa en N° 5.453 Extraordinario del 24-03-2000 y enmendada en N° 5.908 Extraordinario del 19-02-2009.

¹² Véase Domínguez Guillén, María Candelaria, *Instituciones fundamentales de Derecho Civil*, Centro Latinoamericano de Estudios e Investigaciones Jurídicas, Caracas, 2019, p. 30 y ss.

¹³ Aguilar Gorronzona, J.L. *ob. cit.*, pp. 439-442.

¹⁴ Acercándonos a la anécdota, basta recordar la película Náufrago (*Cast away*, en su título original) donde el protagonista, al encontrarse en una isla desierta, le dio rasgos humanos a un balón de voleibol –que luego llamaría Wilson– para no estar solo. Véase, entre otros trabajos de la misma autora, Pellegrino Pacera, Cosimina G. “Notas sobre el estudio del derecho a través del cine”, *Libro homenaje a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales en el centenario de su fundación 1915-2015*, t. V, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2015, pp. 3411-3427, para conocer cómo el cine, la literatura y la música pueden ser de utilidad al abordar el estudio de las instituciones jurídicas.

¹⁵ Aristóteles, *Ética Nicomáquea. Ética Eudemia*, trad. de Julio Pallí Bonet, Editorial Gredos, Madrid, 1985, p. 370.

¹⁶ García Pelayo, Manuel, “Sociedad”, *Obras completas*, t. III, 2° ed., Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009, p. 2535. Nótese que el autor precisa que es necesario distinguir entre sociedad como “voluntad racionalizada y calculada” y comunidad, que vendría a ser una “voluntad sustancial, profunda y orgánica” que “impone su sello al conjunto de la personalidad de los miembros”.

ción y de concurrencia, basado en la libertad y la igualdad, frente al Estado como un orden de supra y subordinación expresado en relaciones de mando y obediencia”¹⁷.

En este sentido, la sociedad como agrupación de personas que se relación entre sí y comparten una cultura y normas en un momento determinado tendría una connotación diferente al Estado –que todavía no hemos definido–, aun cuando existiría una relación entre ambos afirmándose en ocasiones que “donde hay sociedad hay Estado”¹⁸, o que “[d]entro de la sociedad está el Estado constituido por el conjunto de relaciones, situaciones y procesos sociales cuyo sentido intencional se refiere a lo jurídico”¹⁹.

Así se dice que la sociedad y el Estado, si bien son instituciones autónomas, no pueden considerarse como independientes ya que entre ellas hay un vínculo de retroalimentación –en el sentido que las acciones de uno facilitarán o impedirán las acciones, estabilidad y desarrollo del otro²⁰– o de intersección, de considerarse que existe un conjunto de actividades en donde la sociedad y el Estado actúan de forma conjunta, basados en principios de colaboración y solidaridad²¹.

¹⁷ *Ibid.*, pp. 2535-2541. El autor agrega que la situación actual difiere de la época helénica y romana ya que, en ellas si bien no se hablaba de Estado, el orden político y social se entremezclaba y no se concebía una organización social diferente a aquella que conformaba la *polis*, la *civitas*, la *respublica* o el imperio. Igual ocurría en la era feudal donde también existía una unidad del poder social y político, hasta que el absolutismo concentró en el Estado el rol activo en la política y dejó a la sociedad como el sujeto pasivo de la misma. Esta idea la retomaremos unas páginas más adelante al referirnos a los antecedentes históricos del Estado.

¹⁸ *Ibid.*, p. 2545. El autor sigue las ideas de Francisco de Suárez al sostener que “la comunidad perfecta es aquella que se constituye en unidad política, lo que ha de ser así porque de la comunidad no surge un orden espontáneo ya que cada cual busca su propio bien”, siendo el Estado, en consecuencia, “supuesto para la perfección del hombre en cuanto institución necesaria para el despliegue de sus posibilidades vitales”.

¹⁹ *Ibid.*, p. 2551.

²⁰ Téngase, por ejemplo, las funciones normativa y administrativa del Estado que pueden dictaminar los rumbos de una sociedad al incentivar o dificultar una determinada actividad (vínculo Estado-sociedad), y, en sentido inverso, el mando que posee la sociedad al elegir a sus representantes y ejercer la llamada contraloría social (vínculo sociedad-Estado).

²¹ Véase García Pelayo, Manuel. “Estado y sociedad”, *Obras completas*, t. III, 2º ed., Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009, pp. 2969-2980. El autor expone que es a partir del siglo XVIII que estos términos se anteponen al plantearse que existía un “orden natural de la Sociedad” que determinaba su realidad socioeconómica. Este orden tomaba en cuenta las competencias y capacidades de los miembros de la sociedad y relegaba la intervención de la autoridad –es decir, del Estado– a un rol de mera supervisión a fin de que garantizara las condiciones ambientales mínimas con base en los principios de individualidad, legalidad, igualdad y neutralidad del Estado. No obstante, con el tiempo, el rol del Estado fue en aumento gracias a la incorporación de medidas de fomento y protección de determinados sectores de la vida social al afirmarse que había una serie de necesidades que la sociedad no podía satisfacer por su propia cuenta y, en consecuencia, se requería que el Estado tomase un rol más activo encontrándose en definitiva habilitado para regular los sectores en los que actuaría la sociedad e intervenir directamente en aquellos que considerara oportuno. Véase sobre esta relación, entre otros, el artículo 135 de la Constitución de la República que reza: “[l]as obligaciones que correspondan al Estado, conforme a esta Constitución y a la ley, en cumplimiento de los fines del bienestar social general, no excluyen las que, en virtud de la solidaridad y responsabilidad social y asistencia humanitaria, correspondan a los particulares según su capacidad. La ley proveerá lo conducente para imponer el cumplimiento de estas obligaciones en los casos en que fuere necesario (...)”.

De lo hasta aquí dicho tres parecen ser las conclusiones preliminares a las que podemos arribar sobre el Estado y que hemos de tener presente para los próximos apartes de esta colaboración: (i) El Estado es una persona jurídica, ya que es titular de derechos y obligaciones²²; (ii) El Estado es una especie de sociedad –entendida como género o en sentido amplio–, por lo que las personas que hacen vida en él serán una de sus condiciones existenciales, como veremos más adelante; y (iii) Entre el Estado y la sociedad existen vínculos de retroalimentación e intersección que imposibilitan una independencia total y absoluta de los conceptos, si bien no debe perderse de vista que es el Estado el que estará al servicio de la sociedad y no a la inversa.

II. UN CONCEPTO DE ESTADO

El término “Estado” se inserta en el léxico jurídico a partir del siglo XVI cuando Maquiavelo, en su obra “El Príncipe”, señaló que “[l]os estados y soberanías que han tenido y tienen autoridad sobre los hombres, fueron y son, o repúblicas o principados”²³. Nótese, no obstante, que ello no equivale a decir que antes de Maquiavelo no había Estado, pues la realidad por él descrita existía con otro nombre²⁴.

Desde entonces, el vocablo ha sido ampliamente desarrollado en el foro universal presentándose una serie de definiciones que a pesar de que varían en la finalidad que le otorgan a esta institución²⁵, pueden clasificarse en dos categorías según atiendan al Estado en un sentido restringido –es decir, el “[c]onjunto de los poderes y órganos de gobierno de un país soberano”– o amplio, si se trata de la “[f]orma de organización política, dotada de poder soberano e independiente, que integra la población de un territorio”²⁶.

²² Téngase como ejemplo de obligaciones del Estado el artículo 19 y el único aparte del artículo 26 de la Constitución de la República (“[e]l Estado garantizará a toda persona (...) el goce y ejercicio irrenunciable, indivisible e interdependiente de los derechos humanos” y “[e]l Estado garantizará una justicia gratuita, accesible, imparcial, idónea, transparente, autónoma, independiente, responsable, equitativa y expedita, sin dilaciones indebidas, sin formalismos o reposiciones inútiles”, respectivamente), y de derechos el artículo 133 *ejusdem* que comprende el deber de toda persona “(...) de coadyuvar a los gastos públicos mediante el pago de impuestos, tasas y contribuciones que establezca la ley” que, por interpretación a contrario, equivaldría al derecho del Estado de exigir y recibir tales recursos. Para un mayor desarrollo de esta idea consúltese Moles Caubet, Antonio, “La personalidad jurídica del Estado”, *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*, N° 81, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1991, pp. 11-50.

²³ Maquiavelo, Nicolás. *Obras políticas*, trad. de Luis Navarro, Instituto Cubano del Libro, La Habana, 1971, pp. 303-359.

²⁴ Véase Naranjo Mesa, V. *ob. cit.*, pp. 77-78. El autor indica como antecedentes inmediatos que “[e]n el Renacimiento se planteó en Italia el problema de distinguir la totalidad del territorio de las diversas comunidades políticas particulares en que se encontraba dividida la península itálica. Cada reino constituía una *citá*. Surgió entonces, en el lenguaje jurídico italiano, el término *Stato* (de *status*), sinónimo de situación, que fue unido primero al nombre de la ciudad, *v.gr.*: *Stato Firenze*. De esta manera, se encontró un término que podría aplicarse a cualquier fenómeno político, sin consideración a la forma que revistiera –monarquía o república–, o a su tamaño”.

²⁵ Véase Leu, H. y Njaim, H. *ob. cit.*, en donde se alude –entre otros– a conseguir la paz y la seguridad de la vida (Spinoza), garantizar la propiedad y monopolizar el uso de la fuerza (Locke) o dominar las clases sociales (Marx).

²⁶ Respectivamente, séptima y sexta acepción del vocablo en el *Diccionario de la Lengua Española*, disponible en <http://dle.rae.es>

A modo de ejemplo, dentro del sentido restringido podemos incluir las aproximaciones de Cosculluela Montaner y Ortiz Ortiz visto que el primero define al Estado como “una estructura organizativa de dominación social con poder superior a cualquier otro”²⁷ –frente a lo cual podríamos preguntarnos quién es “cualquier otro”²⁸– y el segundo como “un ente territorial y soberano” que “puede someter a su potestad de mando a todo aquél que resida dentro de su territorio, por el mero hecho de su residencia, sin que medie un acto de voluntad de parte del súbdito” y, adicionalmente, “es supremo dentro de sus fronteras e independiente fuera de ellas frente a los otros Estados”, por lo que “el orden jurídico vigente en el Estado proviene de éste en última instancia, sin nexos alguno de dependencia respecto de otros entes, internos o externos”²⁹.

Sobre esto último hemos de recordar que esta independencia no es en todo caso absoluta pues en el marco de los procesos de integración regional es factible que organismos internacionales (la Unión Europea siendo el mejor ejemplo) dicten normas que serán parte del ordenamiento jurídico de los Estados miembros de forma automática –es decir, sin aprobaciones nacionales o exequatur–, siempre que la Constitución del Estado parte así lo permita³⁰.

Asimismo interesa destacar que el poder del Estado se extiende más allá de aquellas personas que residen dentro de su territorio –como expone el autor citado–, ya que “[l]a residencia constituye el lugar donde normalmente ‘habita’ la persona, sirve de sede jurídica respecto de aquellas personas naturales que no se les puede precisar el domicilio”³¹, por lo que, de aceptarse esta definición, quienes no habitan en el territorio de un Estado no estarían sujetos a sus autoridades y normas aun cuando se encontrasen en él, lo que consideramos errado³².

²⁷ Cosculluela Montaner, Luis. *Manual de Derecho Administrativo*, t. I, 16° ed., Thomson Civitas, Madrid, 2005, p. 19.

²⁸ Si la expresión se refiere al poder de otras estructuras sociales que hagan vida dentro del Estado en cuestión no presentaría mayor problema, más allá de la definición de los límites del ejercicio del poder que veremos luego, a diferencia de si se refiere a estructuras fuera del Estado –como podrían ser otros Estados u organizaciones internacionales cuyas decisiones sean vinculantes e imperativas– ya que la superioridad de tal poder se encontraría en entredicho y, más bien, se trataría de un poder “igual a cualquier otro” (al compararlo con otros Estados) o “sometido a otro” (al relacionarlo con las organizaciones propias del derecho de la integración).

²⁹ Ortiz Ortiz, Eduardo, “La Administración Pública y las funciones del Estado”, *La función administrativa y las funciones del Estado*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2014, pp. 69-70.

³⁰ Véase, en general, Suárez Mejías, Jorge Luis, *Constitución, integración y Mercosur en Venezuela*. Centro para la Integración y el Derecho Público y Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2016, pp. 75-121. Según el autor, con estos procesos el Estado ya “no decide por su cuenta los aspectos involucrados en el proceso, sino que deben adoptarse decisiones comunes en el seno de la organización creada, siendo ésta, formalmente, la autora jurídica de las mismas, esto sin quitar que los Estados pueden seguir adoptando decisiones individualmente en los aspectos no incluidos en la integración”. Véase adicionalmente el artículo 153 de la Constitución de la República que reza: “(...) Las normas que se adopten en el marco de los acuerdos de integración serán consideradas parte integrante del ordenamiento legal vigente y de aplicación directa y preferente a la legislación interna”.

³¹ Domínguez Guillén, M.C. *Instituciones fundamentales...*, *ob. cit.*, p. 59.

³² Téngase como ejemplo el turista de un Estado “A” que se encuentra de visita en el Estado “B” y, por ende, aun cuando no es residente, estaría sometido a la potestad de mando de este último por el tiempo de su estadía.

Finalmente, también formaría parte de este sentido restringido la definición de Brewer-Carías quien, acercándonos al contenido administrativo del término, preceptúa que el Estado es “la organización política de la sociedad, es decir, el conjunto de instituciones, órganos, procesos y mecanismos destinados a regular la distribución del Poder, su separación y su control”³³.

Por su parte, las definiciones en sentido amplio del Estado serían aquellas que parten de sus elementos siendo ejemplos representativos los postulados de Jellinek –para quien el Estado, como concepto de Derecho, es “la corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio”³⁴– y García Máynez, que lo conceptualiza como “la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio”³⁵.

Ideas compartidas en el foro nacional según se desprende de la obra de Useche Díaz y Arismendi, al exponer el primero que el Estado es “una organización de vida común destinada al fomento de finalidades vitales” producto de “la formación de comunidades nacionales asentadas sobre porciones específicas del territorio”³⁶, y el segundo que “el Estado más que un término es una realidad social” que se diferencia de otras sociedades –públicas o privadas– dado su carácter corporativo, territorial y político; lo que se traduce en la presencia de un pueblo que cuenta con un asiento estable y permanente y que, en su conjunto, con base en su ordenamiento jurídico y soberano, persigue fines generales que los hombres por sí solos no podrían alcanzar³⁷.

De lo hasta aquí dicho pueden extraerse las siguientes pautas para conceptualizar al Estado: (i) El término Estado sirve para referirnos tanto a quienes ejercen el poder en un territorio determinado como a la forma de organización política en que se constituye una sociedad; (ii) Hoy en día el poderío de un Estado no puede considerarse en términos absolutos ya que las relaciones internacionales impone cotas en virtud del derecho de la integración, aunado a los límites intrínsecos del ejercicio del poder como sería el respeto de los derechos fundamentales; y (iii) La existencia de todo Estado requiere la presencia concurrente de una población, un territorio y un poder.

Ahora bien, antes de desarrollar las ideas del párrafo anterior hemos de plantearnos una interrogante: ¿si toda sociedad puede considerarse como una estructura social y de poder al contar con un elemento humano (relaciones entre individuos) y un elemento de mando (relaciones de obediencia), respectivamente³⁸, ¿qué diferencia entonces al Estado de estas otras sociedades? Tres parecen ser las notas características para hallar esta respuesta:

³³ Brewer-Carías, Allan R. *Reflexiones sobre el constitucionalismo en América*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2001, p. 167.

³⁴ Jellinek, Georg, *Teoría general del Estado*, trad. de Fernando de los Ríos, 2º reimp., Fondo de Cultura Económica, México D.F., 2004, p. 196.

³⁵ García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del Derecho*, Editorial Porrúa, México D.F., 2001, p. 98.

³⁶ Useche Díaz, Luis Enrique, “El Estado social y democrático de derecho y de justicia. Utopía y frustración”, *Tendencias actuales del Derecho Constitucional: homenaje a Jesús María Casal Montbrun*, t. I, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2007, pp. 131-134.

³⁷ Arismendi, Alfredo, *Derecho Constitucional*, t. I, 2º reimp., Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2008, pp. 117-124.

³⁸ Piénsese, por ejemplo, en un club social o deportivo en el que sus miembros (elemento humano) están sujetos a una serie de normas dictadas por las autoridades respectiva que, a su vez, se encar-

En *primer lugar*, el Estado cuenta con un elemento territorial que resulta ajeno a otro tipo de sociedades que, a lo sumo, poseen es un domicilio entendido como “(...) el asiento principal de sus negocios e intereses” (artículo 27 del Código Civil), que “(...) se halla en el lugar donde esté situada su dirección o administración, salvo lo que se dispusiere por sus Estatutos o por leyes especiales” (artículo 28 *eiusdem*)³⁹.

En *segundo lugar*, el poder que ejerce el Estado es supremo en el sentido que no conoce límites más allá de los que derivan de los derechos fundamentales y el derecho de la integración –según comentamos–, a diferencia de las otras sociedades que hacen vida en él y que, si bien son libres para autorregularse en virtud del principio de la autonomía de la voluntad⁴⁰, deben atender en todo momento al ordenamiento jurídico del Estado so pena de que sus actuaciones puedan ser declaradas contrarias a derecho por las autoridades competentes.

No en vano autores como Kelsen y García Pelayo, cuando definen al Estado, hacen énfasis en el Derecho al apuntar el primero que “[e]l Estado es un orden jurídico relativamente centralizado” que se caracteriza por contar con “órganos que funcionen con división del trabajo, para la producción y aplicación de las normas que lo constituyen”⁴¹, y el segundo que el Estado se manifiesta como una “unidad de poder” y consiste en “una organización que tiene por objeto asegurar la convivencia pacífica y la vida histórica de un grupo humano”, cuya eficacia depende de que se establezca en su Constitución “a) Quiénes están llamados a ejercer su poder; b) con arreglo a qué principios orgánicos; c) según qué métodos; d) con qué limitaciones”⁴².

Y, en *tercer lugar*, al contrario de otras sociedades en las que los vínculos son únicamente económicos, sentimentales o culturales, en el Estado se habla de un vínculo político que se antepone al resto y deviene de la pretendida satisfacción de necesidades que resultan comunes a todos sus miembros y que, sin esta institución, difícilmente podrían alcanzarse.

Es justamente este vínculo el que se considera el elemento determinante para diferenciar al Estado de otras organizaciones sociales y que hace imperativo detenernos en el concepto de *política*, a fin de precisar qué hemos de entender por el lazo en cuestión.

En este sentido, García Pelayo expone que históricamente la política ha sido definida según una *visión dinámica* –que parte de la tensión o lucha social que deriva en supremacía temporal, visto que antropológicamente el hombre es malvado y rebelde, por lo que requiere de un poder superior que lo controle a través de una relación, valga la cacofonía, de poder– o una *visión pasiva* que, a diferencia de la anterior, parte de la armonía o convivencia social mediante la cual se alcanza la paz, gracias a que antropológicamente el hombre es bueno y

gan de velar por su cumplimiento (elemento de mando). El mismo ejercicio podría hacerse en cuanto a sociedades mercantiles, centros de educación básica y diversificada, universidades, entre otros.

³⁹ Véase sobre el domicilio de las personas jurídicas Aguilar Gorrondona, J.L. *ob. cit.*, pp. 454-455.

⁴⁰ Véase De Freitas De Gouveia, Edilia, “La autonomía de la voluntad en el derecho de la persona natural”, *Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia*, N° 1, Caracas, 2013, pp. 40-82.

⁴¹ Kelsen, Hans, *Teoría pura del Derecho*, trad. de Roberto Vernengo, 16° ed., Editorial Porrúa, México D.F., 2009, p. 291.

⁴² García Pelayo, Manuel, *Derecho Constitucional comparado*, Fundación Manuel García-Pelayo, Caracas, 2005, pp. 19-20 y 101. El autor agrega que “[e]n verdad que ni la organización del Estado se agota en la constitución, ni ésta se agota en la organización del Estado; pero sí es, en una o en otra forma, parte integrante y supuesto de la existencia de ésta”.

sociable, por lo que se requiere es de un orden revelado por la razón que favorezca la mejor satisfacción de sus necesidades en virtud de una relación de justicia⁴³.

En el primer caso –es decir, la política como lucha–, el concepto que nos avoca va enlazado con la posibilidad del uso de la fuerza física por parte del Estado –de forma legítima y monopólica– en contra de los disidentes e incluye la aspiración de participar directa o indirectamente en el Poder⁴⁴. Lo anterior, en el entendido de que existen decisiones que generan un alto grado de antagonismo y, para evitar conflictos armados que pongan en riesgo la supervivencia de la sociedad, se debe generar “una zona pacificada, para lo cual el Estado asume todas las decisiones políticas necesarias para instaurar la paz y transformar la oposición existencial de amigo y enemigo en oposición agonal (es decir, sujeta a reglas)”⁴⁵.

Por su parte, si se toma la idea de la política como orden, ella será el medio para alcanzar y conservar la paz, así como los objetivos, fines y valores planteados racionalmente por la sociedad⁴⁶ en virtud del consenso y lealtad de sus miembros que no constituyen una comunidad perfecta –pues se está consciente que siempre habrá una minoría revoltosa que no debe tolerarse– y que, para garantizar el orden, requiere de sanciones jurídicas y sociales que serán aplicadas por una institución –*ergo*, el Estado– que representa a la sociedad y se debe a ella⁴⁷.

Así, aunque ambas visiones parten de puntos diferentes –o concordantes, en opinión de García Pelayo⁴⁸– arriban a una conclusión similar: existe una estructura llamada Estado que, a través de la implementación de normas jurídicas y su posterior ejecución, asegura la permanencia en el tiempo de la sociedad y la satisfacción de sus necesidades más elementales, siendo el vínculo político al que hemos hecho referencia la sumisión racional a esta forma de organización que estará impregnada de un poder, orden, seguridad jurídica y representación social que responde –a su vez– a fenómenos políticos y politizados⁴⁹.

De este modo luce acertado lo afirmado por Moles Caubet para quien el Estado es “una colectividad unificada que se manifiesta en una organización regida por el Derecho” que es, a su vez, “sujeto exclusivo de la soberanía” y “algo más que una reunión de asociados que han

⁴³ García Pelayo, Manuel, “Idea de la política”, *Obras completas*, t. II, 2° ed., Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009, pp. 1765-1766.

⁴⁴ Téngase como ejemplo de participación directa el ser electo para ocupar un cargo público (presidente, gobernador, alcalde) e indirecta la labor de *lobby* (también conocido como cabildeo o gestión de intereses), en virtud de la cual se incide en la implementación de políticas públicas sin ser, propiamente, parte de la Administración o del Legislativo. Véase sobre el *lobby* García, José Francisco, “Modelos de regulación del lobby en el derecho comparado”, *Revista Chilena de Derecho*, vol. 35, N° 1, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, 2008, pp. 107-134 y Álvarez Ugarte, Ramiro, “Democracia y lobby: un marco teórico”, *Revista Nueva Sociedad*, N° 276, Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires, 2018, pp. 62-72.

⁴⁵ García Pelayo, M. *Idea de la política...*, *ob. cit.*, pp. 1769-1770. El autor sigue de cerca los postulados de Weber y Schmitt.

⁴⁶ En otras palabras: qué se quiere lograr, qué se puede lograr, cómo se puede lograr y cuándo se puede lograr.

⁴⁷ García Pelayo, M. *Idea de la política...*, *ob. cit.*, pp. 1773-1776. El autor sigue las ideas de Barth, Sternberger y Hättich.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 1776. El autor indica que la trilogía “lucha, poder y voluntad” propia de la visión dinámica se corresponde con la trilogía “paz, justicia y razón” de la visión estática y el estudio de una no puede darse en abstracción de su par.

⁴⁹ Téngase como ejemplos de los primeros los fines y la distribución del poder interno y externo y, de los segundos, circunstancias como la religión, la economía y la raza. *Ibid.*, pp. 1789-1792.

establecido un nexo contractual y cuyo querer y cuyos intereses son la suma de voluntades y de intereses particulares expresados por la mayoría⁵⁰, visto que estos asociados “constituyen una nueva individualidad”⁵¹.

Esta aserción es completada por el autor con otras de interés tales como la necesidad de una organización para que esa colectividad manifieste su voluntad⁵² y que dicha organización estatal será imperiosamente regulada por normas jurídicas que tendrán su fundamento en la Constitución, visto que es ella la que determinará no solo la estructura del Estado, sino, también, el reparto de la función pública a través de reglas de competencia.

Así las cosas, basados en las aproximaciones del foro que hemos traído a colación, podríamos conceptualizar al Estado como una organización que agrupa a los individuos de un mismo territorio y que establece de forma soberana –más no exenta de limitaciones– quienes detentan el Poder y bajo qué parámetros habrán de ejercerlo, así como los mecanismos con los que cuenta su población para controlar tal ejercicio y garantizar su subsistencia.

III. LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL ESTADO

Tal como apunta Meier, “[e]l Estado como toda forma social tiene una historia” ya que, “como forma moderna de poder, constituye una entidad histórica, una síntesis de elementos y factores naturales, económicos, sociales y culturales; una creación humana, la organización que ha adquirido la lucha por el poder, en un determinado período de la vida de los pueblos que integran la humanidad”⁵³.

Por tal motivo, en este aparte nos circunscribiremos a distinguir cuatro momentos históricos de relevancia para nuestro objeto de estudio –a saber: la antigüedad, la Edad Media, el Estado Nacional y el Estado Moderno–, de los que podemos extraer algunos de esos elementos y factores que han ayudado a la configuración de lo que hoy conocemos como Estado.

1. *Antigüedad*

Si bien en Grecia y Roma no se hablaba de Estado, ambos escenarios presentan elementos de valor para su estudio al constatarse organizaciones que lo preconfigurarían a través de la *polis* y la *civitas*, respectivamente.

Así, Grecia coincidiría con lo que hoy denominamos una ciudad-Estado que nació como “aldea fortificada”, y luego se extendería a “ciudad edificada en torno a esta aldea (...) o al menos, el núcleo de una comunidad estática cuya magnitud territorial era análoga a la de un cantón suizo”⁵⁴.

⁵⁰ Moles Caubet, Antonio, *La personalidad jurídica...*, *ob. cit.*, p. 35.

⁵¹ Mestre, Achille, “La notion de personnalité morale chez Rousseau”, *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, t. XVIII, Librairie générale de droit et de jurisprudence, París, 1902, p. 450. Citado en *Ibid.*

⁵² Al respecto, Moles Caubet hace suya la cita de Kelsen para quien “el Estado no coexiste con sus órganos, pues no existe sino en ellos, no siendo más que la unidad de todas las funciones orgánicas”. Hans Kelsen, *Teoría General del Estado*, Editorial Labor, Madrid-Barcelona, 1934, p. 352. Citado en *ibid.*, p. 36.

⁵³ Meier, H. *Estado e ideología...*, *ob. cit.*, pp. 41-42.

⁵⁴ Jellinek, G. *ob. cit.*, pp. 291-292. Para facilitar la comprensión de la comparación, nótese que la superficie de los cantones suizos varía entre los 27 y 7.100 km², mientras que el Distrito Capital de

Dentro de esta ciudad se consideraría al hombre un *ser jurídico* con derechos y obligaciones mientras que, fuera de ella, sería un *bárbaro* ante la falta de seguridad, libertad y humanidad⁵⁵.

De este modo, la *polis* constituiría una comunidad cultural y comercial con fuerte vínculos religiosos dada –como expone Jellinek– “la antigua convicción del pueblo, que ve en el Estado la obra de Dios y la morada permanente del mismo, cuya veneración era el deber primero y sumo del ciudadano”, por lo que nuestro objeto de estudio “no sólo ha de ocuparse del derecho, sino también de la honestidad de la vida. Abarca cuanto es sagrado y querido al hombre, de aquí que el griego no deba entregarse al Estado por temor a una coacción exterior, sino por devoción. Es verdad que el Estado solo le garantiza su vida de ciudadano, pero ésta abarca justamente todo lo que solamente es el hombre digno”⁵⁶.

Lo que permite al autor concluir –luego de destacar que el elemento primordial de la *polis* eran los ciudadanos que la conformaban, con independencia de consideraciones territoriales⁵⁷– que:

(...) el Estado helénico es una asociación de ciudadanos, unitaria, independiente y que tiene como base leyes y autoridades propias. Esta asociación ofrece un doble carácter: estatista y religioso. El principio superior para la administración y el derecho es, en esta asociación, la conformidad con la ley. A causa de esto el ciudadano tiene un círculo de derechos perfectamente determinado y reconocido, del cual la ciencia del Estado sólo ha sabido poner de manifiesto y hacer penetrar en la conciencia científica la parte referente al ejercicio de los poderes del Estado por el individuo; pero le ha faltado un conocimiento claro de los demás elementos de capacidad jurídica de que gozaba el individuo⁵⁸.

Por su parte, la *civitas* romana era la “comunidad organizada socialmente” que se diferenciaba de la *res publica* –o “comunidad de intereses”– y el *imperium*, que surgiría luego ante la gran extensión de territorio bajo el dominio romano⁵⁹.

Esta *civitas* constituía –como ocurría con la *polis*– una ciudad-Estado a la que le serían aplicables las consideraciones efectuadas para Grecia en cuanto a la comunidad cultural y la participación dentro de la sociedad –sin ser esta la ocasión para profundizar en los pormeno-

Venezuela tiene una extensión de 433 km², el estado Yaracuy de 7.100 km² y el estado Bolívar de 240.528 km².

⁵⁵ Véase Naranjo Mesa, V. *ob. cit.*, p. 76.

⁵⁶ Jellinek, G. *ob. cit.*, p. 293. El autor agrega que con el tiempo, a medida que creció la cultura y la concepción de que al hombre “sólo se le pueden imponer obligaciones mediante leyes”, aumentó también la libertad en el sentido que los individuos empezaron a distinguirse de la *polis* –en abstracción de la máxima “el individuo no se pertenece, sino que pertenece al Estado”–, sin que por ello pueda sostenerse que “el pueblo se oponía al soberano porque él era el soberano”, lo que a fin de cuentas se traducía en que “el Estado ha de llevar a cabo funciones en interés del individuo, las cuales tiene éste derecho a exigir que se cumplan”.

⁵⁷ Al respecto, Jellinek hace suya la cita de Szántó cuando afirma que, en Grecia, “[e]l concepto del Estado va adscrito inmediatamente al de ciudadano –incluso cuando éstos abandonan su patria– no al territorio, y porque el derecho del ciudadano es un derecho gentilicio, va unido el Estado, en primer lugar, a la existencia de las razas y no a la de la tierra que ellas habitan ni a los lugares sagrados en que se veneran los dioses nacionales”. Emil Szántó, *Das griechische b rgerrecht*, Freiburg i.B., Mohr, 1892, p. 5. Citado en *ibid.*, p. 36.

⁵⁸ *Ibid.*, pp. 301-302.

⁵⁹ Véase Naranjo Mesa, V. *ob. cit.*, pp. 76-77.

res del Derecho Romano⁶⁰—, entendiéndose en definitiva a la *civitas* como “una unidad interior y general” en virtud de la cual, “no obstante la pluralidad de los órganos, sólo en uno debe residir la plenitud del Estado (...) y a los demás sólo les puede corresponder un derecho derivado”, visto que “[c]uando el *princeps* se coloca en la cumbre del Estado, entonces su poder procede de que el pueblo le ha transmitido, mediante la ley regia, los derechos que originalmente pertenecían a éste y precisamente por ello representa el *princeps* en su persona al pueblo en su totalidad”⁶¹.

Vemos entonces que en este período tres parecen ser las características que servirán de antecedentes al Estado: (i) Los individuos tenían la necesidad de asociarse en pequeñas colectividades —llamadas ciudades— para la mejor defensa de sus intereses y la protección de su persona y patrimonio; (ii) El vínculo entre el individuo y la ciudad respondía —entre otros— a motivos culturales, económicos y religiosos, más allá del nexo territorial; y (iii) Las ciudades nacían por la voluntad de sus ciudadanos y se debían a ellos, por lo que quien hiciera las veces de autoridad no podía —o debía— ir en contra de los designios o necesidades de la colectividad.

2. *Edad Media*

Como señala Useche Díaz, la sociedad medieval era “estamental y feudal” y, por ende, desconocía el concepto de Estado⁶². Afirmación que hemos de complementar con los dichos de García Pelayo quien apunta que esto era así “en la mayoría de los países occidentales europeos desde la segunda mitad del siglo IX”⁶³, pues el feudalismo fue:

(...) una respuesta a la pretensión de organizar políticamente un Reino de relativa amplitud, ante una situación caracterizada por las siguientes notas: 1) La dispersión de la realidad social en una pluralidad de centros autónomos sin apenas relaciones entre sí y, por consiguiente, sin llegar a constituir una homogeneidad social que sirva de supuesto a una ordenación política uniforme; 2) la insuficiencia de medios técnicos e institucionales —lo que impide asegurar la vigencia de la paz y de la justicia y el establecimiento de un orden de dominación más allá del ámbito espacial reducido— (...) 3) la existencia de ciertas relaciones e instituciones capaces —hasta cierto punto— de dar vigencia a la paz y a la justicia, y de permitir la articulación de las partes en un todo, aunque dicha articulación revista de forma laxa⁶⁴.

En este sentido, continua el autor, el feudalismo significó “el reconocimiento de que el orden político ha de adaptarse a la pluralidad de unidades sociales y de centros de poder, ya que su insuficiencia de medios no le permite allanarlos ni, por consiguiente, establecer un orden de dominación que asegure inmediata y directamente la vigencia de la paz y de la justicia, lo que, en cambio, se hace posible si se la encomienda a los poderes locales”⁶⁵.

⁶⁰ Véase, entre otros, Juan Iglesias, *Derecho Romano*, 17^o ed., Ariel, Barcelona, 2008 y César Ramos, *Derecho Romano: introducción histórica*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1999.

⁶¹ Jellinek, G. *ob. cit.*, p. 303.

⁶² Useche Díaz, L.E. *El Estado social...*, *ob. cit.*, p. 131.

⁶³ García Pelayo, Manuel, “El feudalismo”, *Obras completas*, t. III, 2^o ed., Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009, p. 3331. El autor precisa que este régimen coincide con “los pueblos que habían formado el antiguo Imperio carolingio, más aquellos a los que fue importado, como es el caso de Inglaterra, Sicilia y Reinos cristianos de Oriente”.

⁶⁴ *Ibid.*, pp. 3331-3332.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 3332. García Pelayo precisa —adicionalmente— que estas circunstancias fungen como el “eje de la constitución federal” que se caracterizó por (i) “la idea de Reino, basada en la vivencia de ordenaciones políticas de determinadas gentes o estirpes que, de modo más o menos preciso se

Así, los diversos *centros de poder* de este modelo de organización política y socioeconómica se fundamentarían en el dominio de las tierras que eran propiedad de la Corona, que permitía que los señores feudales las administraran y explotaran en nombre de la primera y mediante el servicio de sus vasallos⁶⁶, sin que pueda perderse de vista que “el Rey goza de preeminencia frente a los señores, lo que se manifiesta en su trascendencia al puro orden secular y en su carácter de origen y fin de la jerarquía feudal”⁶⁷, por lo que todos en el reino habrían de responder a su llamado.

Estas circunstancias darían paso a los estamentos como castas sociales conformadas en primer lugar por la nobleza y los señores feudales –es decir, quienes poseían tierras–, en segundo por el clero –visto el alto grado de poder que tenía la iglesia en aquel entonces– y en tercer y último lugar los individuos sin títulos nobiliarios o meros habitantes de la ciudad en cuestión; que al unirse cobrarían “fuerza política” y constituirían “espacios de poder en las relaciones cuasi-contractuales que mantienen con el Rey” a través de las Cortes⁶⁸.

No obstante, con el paso del tiempo el poderío de los señores feudales –que originalmente, como se dijo, estaba limitado a administrar y explotar la tierra dada por el monarca– fue en aumento procediendo a modo de ejemplo a acuñar monedas y administrar justicia, lo cual lleva a autores como Useche Díaz a sostener que “[e]s característico que toda la actividad del Estado, tanto en lo económico como en lo político, fuera absorbida por los señores feudales, erigiéndose estos como instancias intermedias de poder entre la monarquía y los súbditos y debilitándose en consecuencia, la propia unidad de la organización Estadal”⁶⁹. Idea compartida por Jellinek quien afirma que “[m]ediante la feudalización de las funciones del rey y la posterior formación de las inmunidades, nacen dentro del Estado nuevos poderes públicos que cada vez devienen más independientes”⁷⁰.

De este modo, la Edad Media nos provee de otras tres características que sirven de antecedentes al Estado: (i) El aumento demográfico de la sociedad hizo imperativo que existiesen múltiples centros de poder para que estos se encontraran más próximos a la persona y, en consecuencia, pudiesen satisfacer mejor sus necesidades, (ii) Ese proceso de *delegación* del poder respondió originalmente a criterios netamente territoriales –vale decir, los feudos– y tuvo su base en una organización jerárquica cuya cúspide era Dios y los mortales eran simples tenedores precarios, por lo que el poder no les era intrínseco ni derivaba de la colectividad; y (iii) Al incrementarse cuantitativa y cualitativamente las competencias ejercidas por

extendieron sobre un territorio”, (ii) “la autonomía de las partes componentes” y (iii) “las relaciones interpersonales en virtud de las cuales el pluralismo es capaz de trascender hacia una cierta unidad, y que permiten asegurar un orden de dominación disperso en una serie de centros, pero con efectividad dentro de cada uno de ellos”.

⁶⁶ Véase *ibid.*, pp. 3337-3338, donde el autor precisa que al convertirse una persona (el vasallo) hombre de otra (el señor feudal), operaba “la enajenación incondicional del vasallo a la persona del señor” que se traducía en que este “no debe hacer nada contra el honor, la posesión, la justicia y las acciones del señor”, en adición a las obligaciones positivas de *auxilium* (servicio militar o aportes económicos) y *consilium* (consejo).

⁶⁷ *Ibid.*, p. 3345.

⁶⁸ Useche Díaz, L.E. *El Estado social...*, *ob. cit.*, p. 131. Sobre cómo la sociedad estamental se mantuvo vigente incluso luego de superado el feudalismo véase García Pelayo, Manuel, “La constitución estamental”, *Obras completas*, t. III, 2° ed., Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009, pp. 2197-2211.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 132.

⁷⁰ Jellinek, G. *ob. cit.*, p. 309.

los señores feudales como autoridades intermedias entre los vasallos y el monarca, este último perdió poder en beneficio de los primeros y, por ende, las partes (feudos) adquieren mayor relevancia que el todo (reino), lo que colocó en riesgo la unidad de la organización política y obligó a efectuar reformas a fin de evitar su resquebrajamiento.

3. *Estado Nacional*

A finales de la edad media (s. XIII) la lucha entre imperios y monarquías que desconocían un poder superior a ellos mismos derivó en lo que se conoce como el Estado Nacional, a través del cual los monarcas buscaron unir y homogeneizar los territorios –y con ello a la población– desligados por el feudalismo, además de distanciarse de la influencia de la iglesia que tenía a su cargo un cúmulo importante de *funciones sociales*, tales como la educación, sanidad y beneficencia⁷¹.

De este modo, al disminuir la dependencia del monarca de otros factores de poder (al contrario de lo ocurrido en la era feudal), su autoridad sobre los súbditos fue en aumento dando origen al Estado como comunidad nacional asentada en un territorio que –justamente por su carácter nacional– compartía nexos culturales y sociales que luego se verían fortalecidos por mecanismos de integración política, jurídica, económica y militar entre los que autores como Useche Díaz destacan el fortalecimiento de fronteras, la creación de ejércitos permanentes y servicios diplomáticos, y el perfeccionamiento de la Administración Pública al dotar “de eficacia a sus fiscos o haciendas públicas, generando recursos para activar su política económica”⁷².

Lo hasta aquí narrado a grandes rasgos, concluye el autor citado, dio origen a dos modelos de Estados: (i) El *absolutista*, propio de latitudes como España y Francia, en el que imperó la voluntad desmedida del monarca sobre lo súbditos, ya que “el Rey era depositario de la soberanía y por encima de su poder no había ningún otro poder humano” y, por ende, él “concentraba todo el poder: hacía o dictaba la ley, la aplicaba e interpretaba”, y (ii) El *parlamentarista*, típico de Inglaterra donde –a diferencia del caso anterior– “la nobleza y la burguesía se impusieron a la Corona, estableciendo un sistema de gobierno nuevo (...) y fijaron las libertades del hombre frente al Poder Público”⁷³.

Nótese en todo caso que, tal como expone Moles Caubet, este poderío generaba en cabeza del monarca una obligación: el “asegurar el orden público y la felicidad de sus súbditos”, ya que “[e]l soberano se encuentra en su puesto para proteger y aumentar el bienestar general y entonces todas las prerrogativas que le pertenecen tienen esta única razón de ser, es decir, la ‘razón de Estado’”⁷⁴; por lo que ni siquiera en épocas absolutistas el Estado podía ser un medio para ir en contra de los individuos que lo conformaban, a pesar de que la realidad no se compaginase con ese precepto que –más bien– serviría de combustible a los revolucionarios que abogaban por un cambio.

4. *Estado Moderno*

Ante los malestares originados por el Estado Nacional surgió como respuesta el Estado Moderno con fundamento en la doctrina del liberalismo –no en vano, el Estado de Derecho

⁷¹ Véase Useche Díaz, L.E. *El Estado social...*, *ob. cit.*, p. 133.

⁷² *Ibid.*, p. 134.

⁷³ *Ibid.*, pp. 134-135.

⁷⁴ Moles Caubet, Antonio, “Estado y Derecho (configuración jurídica del Estado)”, *Estudios de Derecho Público*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1997, p. 116.

fue originalmente conocido como Estado liberal burgués— que, *grosso modo*⁷⁵, planteaba el valor de la tierra (propiedad) y el derecho como límites que condicionan la legitimidad del propio Estado y sus autoridades⁷⁶.

De este modo, el nuevo Estado se fundamentaría en ideas como (i) La necesidad de normas claras y preestablecidas que proveyeran de seguridad jurídica a la población, (ii) Que los poderes —o funciones— del Estado se encontrasen separados —o distribuidos— entre varios sujetos que se supervisarían y controlarían entre sí para evitar abusos⁷⁷, y, de suma relevancia, (iii) La teorización de los derechos humanos —entre ellos: la libertad, propiedad y seguridad— como *algo* superior y anterior al propio Estado, por lo que los derechos de este último “comienzan sólo donde terminan los derechos de la persona humana” que, cuando se constituye como pueblo, es la verdadera titular de la soberanía⁷⁸.

Así lo confirma García Pelayo al señalar que el Estado liberal “gira en torno a una afirmación de la libertad y a la consideración del Estado como instrumento para hacer efectiva esa libertad”, lo que “ha tratado de cumplir (...) mediante tres caminos”:

a) El reconocimiento patente y solemne de un grupo de derechos individuales que acotan una esfera de libertad personal frente al poder del Estado.

b) Un principio de organización de su poder de manera que se limite a sí mismo y garantice la vigencia de tales derechos (división de poderes y otros métodos).

c) La sumisión de la actividad del Estado a unas normas jurídicas precisas mediante las cuales queda eliminado todo arbitrio peligroso para la seguridad de la esfera jurídica individual y contrario a la dignidad e igualdad sustancial de los sometidos (Estado de Derecho)⁷⁹.

Caminos estos que sirven de conclusión a nuestro somero repaso de los antecedentes históricos del Estado y que permiten observar cómo a lo largo del tiempo la idea del poder se ha ido delimitando en pro de la sociedad sobre la cual se ejerce dicho poderío, ya que este último se debe a la primera y existe para asegurar su permanencia en el tiempo. Idea que veremos reiterada, una vez más, cuando abordemos las condiciones existenciales del Estado a continuación.

IV. LAS CONDICIONES EXISTENCIALES DEL ESTADO (VENEZOLANO)

De los conceptos que hemos citado en el segundo aparte de esta colaboración se extraen tres elementos que se consideran las condiciones existenciales del Estado o, en palabras de Moles Caubet, “aquel conjunto de realidades que tiene carácter necesario para su existencia,

⁷⁵ Sobre los inicios del Estado de Derecho, consúltense —entre otros— Moles Caubet, A. *Estado y Derecho...*, *ob. cit.*, pp. 105-114.

⁷⁶ Véase Useche Díaz, L.E. *El Estado social...*, *ob. cit.*, pp. 135-137. El autor cita la obra de Kaplan, quien plantea que en “[l]a concepción liberal clásica (...) por la separación entre lo económico y lo político, entre lo privado y lo público, el Estado no debe interferir en las acciones individuales que, dejadas en libertad y operantes en el mercado, harían coincidir el interés y el bienestar privados y públicos. El Estado debe restringirse a lo que se supone indudablemente público (orden y la seguridad)”.

⁷⁷ Nos referimos, claro está, a la teoría de los pesos y contrapesos o *checks and balances* sobre la cual puede revisarse, entre otros, M. García Pelayo, *Derecho Constitucional comparado...*, *ob. cit.*, pp. 154-157.

⁷⁸ Useche Díaz, L.E. *El Estado social...*, *ob. cit.*, p. 138.

⁷⁹ García Pelayo, M. *Derecho Constitucional comparado...*, *ob. cit.*, p. 144.

aun cuando la suma de todas ellas no sea suficiente para determinarlo”⁸⁰. Nos referimos –claro está– al territorio, la población y el poder o, lo que es lo mismo, el dato geográfico, demográfico y político, respectivamente.

A ellos dedicaremos este aparte, no sin antes aludir a un *cuarto elemento* que, a pesar de no denominarse una condición existencial, sí podríamos catalogar como necesaria o complementaria para la eficacia del Estado. Esto es el reconocimiento internacional que permite, en palabras de Naranjo Mesa, que este “adquier[a] derechos frente a la comunidad internacional, como son los de concluir tratados, hacerse representar diplomáticamente ante los otros Estados y ante los organismos internacionales (...) y (...) el eventual principio de su responsabilidad internacional”⁸¹.

Sobre este reconocimiento –que no debe confundirse con el reconocimiento del gobierno⁸²– lo primero que interesa destacar es que Kelsen lo relaciona con la validez temporal del Estado, al existir este último no solo en un espacio sino tiempo determinado cuando, en un momento dado, se constata que hay un gobierno independiente que aplica de forma efectiva un ordenamiento jurídico que le es propio⁸³.

Así, basado en el razonamiento de que si los Estados son sujetos de derecho internacional es este último el que ha de determinar qué es un Estado –tal como el derecho interno establece quiénes son los sujetos de las obligaciones y derechos que él prevé, según vimos en el primer aparte de este trabajo–, Kelsen expone que para que opere el reconocimiento se requerirá que exista un ordenamiento jurídico relativamente centralizado que esté subordinado solo al derecho internacional y que regule la conducta de un grupo humano en un territorio específico. Todo ello, de modo eficaz gracias al poder de mando de un gobierno independiente⁸⁴.

Estas ideas son recogidas, por ejemplo, en la Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados de la Organización de Estados Americanos (Convención de Montevideo de 1933), que prevé en su artículo 1 que “[e]l Estado como persona de Derecho Internacional debe reunir los siguientes requisitos: 1. Población permanente. 2. Territorio determinado. 3. Gobierno. 4. Capacidad de entrar en relaciones con los demás Estados”⁸⁵.

⁸⁰ Moles Caubet, A. *Estado y Derecho...*, *ob. cit.*, pp. 80-81.

⁸¹ Naranjo Mesa, V. *ob. cit.*, p. 135.

⁸² Es decir, de los individuos que ejercen la representación del Estado en sus relaciones con otros Estados u organizaciones internacionales, cuyo reconocimiento puede darse (o negarse) al cambiar de forma contraria al régimen constitucional sin que ello afecte al reconocimiento del Estado como institución. Véase, en general, Rojas Amandi, Víctor M. *Derecho internacional público*, Nostra Ediciones y Universidad Nacional Autónoma de México, México DF, 2010, pp. 63-64.

⁸³ Véase (en inglés) Kelsen, Hans, *General theory of law and State*, trad. de Anders Wedberg, The Lawbook Exchange, New Jersey, 2011, formato Kindle. El autor agrega que el nuevo gobierno solo puede surgir de una revolución o un golpe de Estado y, para que dé lugar a otro Estado, deberá afectar la conformación territorial del anterior pues, si esta no varía, solo habrá un cambio de gobierno y no podrá hablarse de sucesión de Estados entendida como la transmisión de derechos y obligaciones del viejo al nuevo Estado. Véase sobre algunos de los problemas que plantea tal sucesión: Montiel, Moisés A. “La sucesión de los Estados y el derecho de los tratados. El principio de la tabula rasa y sus excepciones”, *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*, N° 138, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2013, pp. 143-155.

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ Disponible en <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-40.html> La convención fue firmada por Venezuela el 26-12-1933 y ratificada el 04-11-1939. Asimismo, resultan de interés los artícu-

Ahora bien, una vez constatada la presencia de estos elementos surge una interrogante: ¿están los otros Estados obligados a reconocer al nuevo? La respuesta que ofrece el foro es negativa por ser este reconocimiento de carácter voluntario, discrecional y estar basado – como ocurre con la mayoría de los temas del derecho internacional– en el principio de reciprocidad. De este modo, será decisión de cada Estado reconocer de forma unilateral o bilateral, expresa o tácita, retroactiva o no, a otro como su par, siendo prudente acotar que, en todo caso, tal reconocimiento será irrevocable y no podrá estar sujeto a condición⁸⁶.

No obstante lo hasta aquí dicho, es oportuno recordar que al no ser el reconocimiento una condición existencial del Estado sino un *requisito para su eficacia internacional*, el mismo tiene una naturaleza declarativa y no constitutiva⁸⁷ pues, tal como lo prevé el artículo 3 de la Convención de Montevideo de 1933, “[l]a existencia política del Estado es independiente de su reconocimiento por los demás Estados” y “[a]un antes de reconocido el Estado tiene el derecho de defender su integridad e independencia, proveer a su conservación y prosperidad y, por consiguiente, de organizarse como mejor lo entendiere, legislar sobre sus intereses, administrar sus servicios y determinar la jurisdicción y competencia de sus tribunales”, visto que “[e]l ejercicio de estos derechos no tiene otros límites que el ejercicio de los derechos de otros Estados conforme al Derecho Internacional”⁸⁸.

los 4.1, 18.2 y 27.3 de la Carta de las Naciones Unidas que determinan que para reconocer a un Estado como miembro se requiere el voto favorable de dos tercios de la Asamblea General –previa recomendación de nueve de los quince miembros del Consejo de Seguridad sin que China, Francia, Reino Unido, Rusia y USA hayan vetado la moción– y que el Estado que pretende ser reconocido sea amante de paz y acepte y pueda cumplir las obligaciones de la mencionada carta. El instrumento se encuentra disponible en <https://www.un.org/es/charter-united-nations/>

⁸⁶ Véase Naranjo Mesa, V. *ob. cit.*, pp. 135-136 y Kelsen, H. *General theory...*, *ob. cit.* Nótese que este último autor distingue entre el reconocimiento jurídico –es decir, la posibilidad de ser titular de derechos y obligaciones internacionalmente al ser el Estado soberano no solo dentro de sus fronteras (es decir frente a la población) sino también fuera de ellas (frente a otros Estados)– y el reconocimiento político, que presupone el anterior y versa sobre la posibilidad de entablar relaciones internacionales o diplomáticas, pudiendo este último someterse a condiciones o revocarse ya que responde a intereses que escapan de lo jurídico (políticas económicas, sociales, de integración, etc.). Asimismo, resultan de valor los artículos 6 y 7 de la Convención de Montevideo de 1933 según los cuales “[e]l reconocimiento de un Estado meramente significa que el que lo reconoce acepta la personalidad del otro con todos los derechos y deberes determinados por el Derecho Internacional. El reconocimiento es incondicional e irrevocable” y “[e]l reconocimiento del Estado podrá ser expreso o tácito. Este último resulta de todo acto que implique la intención de reconocer al nuevo Estado”, respectivamente.

⁸⁷ Como se sabe, las primeras son aquellas actuaciones que dan certeza sobre la existencia o inexistencia de un determinado hecho, situación o relación jurídica que antecede a la decisión (por ejemplo, la sentencia que determina quién es el propietario de un bien), mientras que las segundas crean, modifican o extinguen tales situaciones o relaciones (por ejemplo, la sentencia que concede el divorcio).

⁸⁸ Véase sobre las funciones del Estado en general Brewer-Carías, Allan R. “Las funciones del Estado, la función administrativa, y las actividades estatales”, *La función administrativa y las funciones del Estado. Cuatro amigos, cuatro visiones sobre el Derecho Administrativo en América Latina*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2014, pp. 185-248.

1. *Territorio*

El Estado, tal como expone García Pelayo, “surge (...) cuando el orden político deja de constituirse sobre relaciones preponderantemente personales para constituirse sobre relaciones territoriales o, dicho en términos jurídicos, como ‘corporación territorial’”⁸⁹.

En este sentido, el territorio será entonces el lugar físico, concreto y determinable donde se asentará espacialmente una sociedad que derivará en Estado y que –adicionalmente– ofrece posibilidades e impone límites que derivan de los recursos naturales que alberga o su posición geográfica, aun cuando el aprovechamiento de los primeros y la neutralización de los segundos dependerá de la “empresa estatal”⁹⁰.

De este modo, el territorio –que no constituye una unidad geográfica sino jurídica⁹¹– da la validez espacial del Estado y de su ordenamiento jurídico en el sentido que, como apunta Kelsen, las medidas coercitivas y las sanciones que impongan las autoridades estatales podrán ser ejecutadas –en principio– únicamente en este ámbito especial⁹²; a diferencia de otros órdenes sociales como podría ser la moral, los convencionalismos sociales y el Derecho Internacional Público que tienden a la universalidad o la idiosincrasia de la sociedad en la que nos encontremos.

Lo anterior puede resumirse en dos máximas precisadas por García-Pelayo: (i) “quienquiera que se encuentre dentro del territorio de un Estado queda sometido al poder de éste” y (ii) “dentro del territorio de un Estado no puede ejercerse poder público alguno que no derive del propio Estado o que no sea reconocido por éste”⁹³.

Ahora bien, ¿cómo se encuentra conformada esa unidad jurídica en el caso venezolano? La respuesta la hallamos en el artículo 11 de la Constitución de la República según el cual:

La soberanía plena de la República se ejerce en los espacios continental e insular, lacustre y fluvial, mar territorial, áreas marinas interiores, históricas y vitales y las comprendidas dentro

⁸⁹ García Pelayo, Manuel. “Estado”, *Obras completas*, t. III, 2º ed., Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009, p. 2956. El autor agrega que cuando ello no ocurre, no estamos en presencia de una nación estatal sino de otra formación social como podría ser una etnia o pueblo.

⁹⁰ *Ibid.* Como ejemplo de lo acertado de este planteamiento basta pensar en el caso del Estado venezolano que, a pesar de que su ubicación geográfica lo constituye en la “puerta de entrada a América” en materia aeronáutica y la multiplicidad de recursos naturales que posee, ninguno de estos *activos* ha sido explotado correctamente a lo largo de nuestra historia.

⁹¹ Kelsen, H. *General theory...*, *ob. cit.* El autor expone que el territorio puede encontrarse desmembrado en diferentes porciones de tierra por lo que la máxima “un Estado – un territorio” es errada y, lo relevante, es que solo haya un Estado en ese territorio. Téngase como ejemplo de lo anterior el caso del Estado del Reino de los Países Bajos (conformado por Aruba, Curazao, Sint Maarten y los Países Bajos) o el Estado del Reino de Dinamarca (conformado por Dinamarca, las Islas Feroe y Groenlandia).

⁹² *Ibid.* La excepción a la regla sería cuando las autoridades del Estado realizan actos fuera de su territorio, pero vinculantes para el mismo, como sería la firma de tratados o acuerdos internacionales en el extranjero.

⁹³ García Pelayo, M. *Estado...*, *Ob. cit.*, p. 2956. Nótese que estos postulados tienden a converger con la idea del territorio como límite del Estado, en contraposición a las teorías del territorio-objeto (según la cual lo que existía sobre el mismo era un derecho de propiedad, tal como si se tratase de un inmueble cualquiera por influencia del feudalismo) y del territorio-sujeto, que exponía que el territorio formaba parte de la personalidad del Estado –es decir, su aptitud o idoneidad para ser titular de deberes y derechos– al estar el primero íntimamente relacionado con la soberanía.

de las líneas de base recta que ha adoptado o adopte la República; el suelo y subsuelo de éstos; el espacio aéreo continental, insular y marítimo y los recursos que en ellos se encuentran, incluidos los genéticos, los de las especies migratorias, sus productos derivados y los componentes intangibles que por causas naturales allí se encuentren.

El espacio insular de la República comprende el archipiélago de Los Monjes, archipiélago de Las Aves, archipiélago de Los Roques, archipiélago de La Orchila, isla La Tortuga, isla La Blanquilla, archipiélago Los Hermanos, islas de Margarita, Cubagua y Coche, archipiélago de Los Frailes, isla La Sola, archipiélago de Los Testigos, isla de Patos e isla de Aves; y, además, las islas, islotes, cayos y bancos situados o que emerjan dentro del mar territorial, en el que cubre la plataforma continental o dentro de los límites de la zona económica exclusiva.

Sobre los espacios acuáticos constituidos por la zona marítima contigua, la plataforma continental y la zona económica exclusiva, la República ejerce derechos exclusivos de soberanía y jurisdicción en los términos, extensión y condiciones que determinen el derecho internacional público y la ley.

Corresponden a la República derechos en el espacio ultraterrestre suprayacente y en las áreas que son o puedan ser patrimonio común de la humanidad, en los términos, extensión y condiciones que determinen los acuerdos internacionales y la legislación nacional.

Es decir, que el territorio del Estado venezolano coincide con el Derecho Internacional al incluirse dentro del mismo al (i) Suelo, (ii) Subsuelo, (iii) Espacio aéreo, (iv) Mar territorial, (v) Zona contigua, (vi) Zona económica exclusiva y (vii) Plataforma continental; agregándose como *octavo punto* “el espacio ultraterrestre suprayacente (...) en los términos, extensión y condiciones que determinen los acuerdos internacionales y la legislación nacional”.

Esta última inclusión hace imperativo recordar lo dicho por Kelsen para quien la forma geométrica del territorio del Estado se asemeja a un cono invertido –cuyo vértice es el centro de la tierra– que no se extiende *ad infinitum* en ninguno de sus extremos sino, únicamente, hasta donde sus autoridades puedan garantizar la efectividad del ordenamiento jurídico del Estado en cuestión, siendo el resto *tierra sin Estado*⁹⁴.

Por ende, somos de la opinión que la alusión constitucional al “espacio ultraterrestre suprayacente” constituiría un exabrupto del Constituyente venezolano⁹⁵ que debe ser matizada

⁹⁴ Kelsen, H. *General theory...*, *ob. cit.* El autor alerta que esta situación no debe dar pie a que un Estado realice actos debajo del subsuelo o por arriba del espacio aéreo de la “zona de efectividad” de otro Estado por contar el primero con la tecnología o medios para ello –a diferencia del último que se encontraría más limitado–, ya que esta circunstancia violaría principios del derecho internacional. Lo anterior se traduce en que existiría un “derecho exclusivo de ocupación” por parte de cada Estado para, de acuerdo con sus posibilidades de desarrollo, ampliar las dimensiones del cono comentado acercándose cada vez más al centro de la tierra y el espacio exterior siempre que no vulnere los derechos de terceros.

⁹⁵ Así lo expresaron incluso algunos constituyentes como Virgilio Ávila Vivas –destacó que esta inclusión “revela una excesiva prepotencia, ya que si el país no puede garantizar la soberanía en sus fronteras con países vecinos, menos podrá controlar el espacio” y “[e]s absurdo pretender ejercer soberanía en espacios que no se controlan”– o Jorge Olavarría al exponer que “...cuando una potencia que pueda hacerlo va a mandar un satélite al planeta Marte o a la Luna, va a tener que pedirle permiso a la República de Venezuela. Señor Presidente, ¡por favor! Seamos un poquito sensatos en cuanto a lo que aquí se propone”. Postura contrario sostuvo el constituyente Guillermo García Ponce al indicar: “[n]o hemos dicho que Venezuela ejerce soberanía sobre el espacio ultraterrestre; hemos dicho que tenemos derecho porque el espacio ultraterrestre está siendo objeto de la aidez, de la voracidad de las grandes transnacionales Venezuela tiene derecho. Ahora no podría colocar un satélite o no podría disponer de cohetes, pero, podrá hacerlo en el futuro. Entonces, hoy el constituyente debe tener esa previsión histórica, de gran aliento nacional”. Véase al respecto

por los acuerdos internacionales que el mismo artículo destaca y entre los que se encuentra el *Tratado sobre los principios que deben regir las actividades de los Estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre, incluso la Luna y otros cuerpos celestes* de 1967⁹⁶ según el cual, “[e]l espacio ultraterrestre, incluso la Luna y otros cuerpos celestes, no podrá ser objeto de apropiación nacional por reivindicación de soberanía, uso u ocupación, ni de ninguna otra manera” (artículo 2); por lo que mal podrían considerarse parte del territorio del Estado venezolano.

Por su parte, la mención al “espacio aéreo continental, insular y marítimo” debemos entenderla en los términos del *Convenio sobre Aviación Civil Internacional* de 1944⁹⁷ que estipula que “[l]os Estados contratantes reconocen que todo Estado tiene soberanía plena y exclusiva en el espacio aéreo situado sobre su territorio” (artículo 1); mientras que sobre los espacios acuáticos regiría a nivel internacional la *Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar* de 1982⁹⁸ que, al no haber sido firmada a la fecha por Venezuela⁹⁹, podría servir a lo sumo para interpretar el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos¹⁰⁰ que regula al mar territorial, la zona contigua, la zona económica exclusiva y la plataforma continental dentro de nuestras fronteras¹⁰¹.

Finalmente, sobre el suelo y el subsuelo resulta de interés el artículo 10 de la Constitución de la República conforme con el cual “[e]l territorio y demás espacios geográficos de la República son los que correspondían a la Capitanía General de Venezuela antes de la transformación política iniciada el 19 de abril de 1810, con las modificaciones resultantes de los tratados y laudos arbitrales no viciados de nulidad”¹⁰².

Diario de Debates de la Asamblea Nacional Constituyente de 1999, v. II, pp. 266 y 268, en <http://allanbrewercarias.com/wp-content/uploads/2019/06/ANC.-Actas-Vol-II.-sept.-octubre-1999.pdf>

⁹⁶ Disponible en <http://www.unoosa.org/pdf/publications/STSPACE11S.pdf> El tratado fue firmado por Venezuela el 27-01-1967 y ratificado el 03-03-1970.

⁹⁷ Su última edición, de 1997, está disponible en https://www.icao.int/publications/Documents/7300_7ed.pdf El convenio fue firmado por Venezuela el 01-04-1947 y ratificado el 20-05-1947. Véase en general, sobre las implicaciones de este convenio, Folchi, Mario, *Tratado de Derecho Aeronáutico y Política de la Aeronáutica Civil*, Astrea, Buenos Aires, 2015.

⁹⁸ Disponible en https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/convemar_es.pdf

⁹⁹ Véase al respecto Romero Lares, María Carolina, “La codificación del derecho del mar en la legislación venezolana”, *Contingencias de Derecho Marítimo*, Legis, Caracas, 2013. La autora indica que pese a que “era imposible para el país adoptar esta Convención porque algunas de sus disposiciones, tales como la definición de isla, las reglas para la delimitación de costas opuestas o adyacentes de dos Estados y el régimen obligatorio de solución de controversias, podrían considerarse como desfavorables para las delimitaciones pendientes con nuestros países vecinos”, parte de sus disposiciones fueron adoptadas en el derecho interno mientras que otros supuestos se rigen por las Convenciones de Ginebra de 1958 sobre el mar territorial y la zona contigua; la alta mar; la plataforma continental; y la pesca y conservación de los recursos vivos de la alta mar.

¹⁰⁰ Publicado en G.O. N° 6.153 Extraordinario del 18-11-2014.

¹⁰¹ Entre otros asuntos de interés, el decreto-ley precisa cuál es la anchura de los diferentes espacios marítimos (12 millas náuticas para el mar territorial, 24 para la zona contigua y 200 para la zona económica exclusiva y la plataforma continental, todas contadas desde la línea de más baja marea) y qué actividades puede llevar a cabo el Estado en cada uno de ellos, así como en qué consiste el paso inocente y cuáles son sus implicaciones.

¹⁰² Véase al respecto Brewer-Carías, A.R. *La Constitución de 1999: Estado democrático y social de Derecho*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2014, pp. 242-259. El autor parte de la concep-

De este modo, el territorio del Estado venezolano quedará conformado por los aspectos que mencionamos siendo prudente acotar que, si bien su expansión es posible de acuerdo con el artículo 14 de la Constitución de la República¹⁰³, no ocurrirá lo mismo en cuanto a su reducción pues, de conformidad con el encabezado del artículo 13 *ejusdem*, “[e]l territorio no podrá ser jamás cedido, traspasado, arrendado, ni en forma alguna enajenado, ni aun temporal o parcialmente, a Estados extranjeros u otros sujetos de derecho internacional”¹⁰⁴.

Esta norma es complementada por el segundo aparte del mismo artículo al estipular que “[l]os Estados extranjeros u otros sujetos de derecho internacional sólo podrán adquirir inmuebles para sedes de sus representaciones diplomáticas o consulares dentro del área que se determine y mediante garantías de reciprocidad, con las limitaciones que establezca la ley. En dicho caso quedará siempre a salvo la soberanía nacional”, y que debemos necesariamente leer junto con la *Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas* de 1961¹⁰⁵ y la *Convención de Viena sobre Relaciones Consulares* de 1963¹⁰⁶, que prevén la inviolabilidad de los locales de las misiones diplomáticas y consulares y de las residencias de sus agentes, así como la obligación del Estado receptor de adoptar todas las medidas adecuadas para su protección contra intrusiones o daños (artículos 22 y 30 de la primera convención y 31 de la segunda) y su deber de “facilitar la adquisición en su territorio de conformidad con sus propias leyes, por el Estado acreditante, de los locales necesarios para la misión, o ayudar a éste a obtener alojamiento de otra manera” (artículo 21.1 de la *Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas* que reitera con meros cambios de redacción el artículo 30 de la *Convención de Viena sobre Relaciones Consulares*).

Con motivo de lo anterior, mal podría considerarse vigente en nuestro país la *tesis de la extraterritorialidad* según la cual las embajadas y demás sedes diplomáticas “se consideran parte integrante del territorio del Estado que representan”¹⁰⁷, ya que la solución aportada por el derecho internacional e interno hoy en día tiende es a la *tesis de la función* según la cual el reconocimiento de privilegios e inmunidades a los representantes de los Estados tiene como objetivo garantizar el desempeño eficaz de sus funciones diplomáticas y consulares¹⁰⁸.

ción del *uti possidetis juris* en la historia constitucional de Venezuela para luego referirse a los tratados sobre la materia que ha celebrado el país.

¹⁰³ Reza la norma que “[l]a ley establecerá un régimen jurídico especial para aquellos territorios que por libre determinación de sus habitantes y con aceptación de la Asamblea Nacional, se incorporen al de la República”. Dicha ley, vale acotar, no ha sido sancionada a la fecha.

¹⁰⁴ En el mismo orden de ideas, el artículo 12 de la Constitución de la República precisa que “[l]os yacimientos mineros y de hidrocarburos, cualquiera que sea su naturaleza, existentes en el territorio nacional (...) pertenecen a la República, son bienes del dominio público y, por tanto, inalienables e imprescriptibles. Las costas marinas son bienes del dominio público”.

¹⁰⁵ En <https://www.oas.org/legal/spanish/documentos/convencionvienna.htm>. La convención fue firmada por Venezuela el 18-04-1961 y ratificada el 16-03-1965.

¹⁰⁶ En <https://www.oas.org/legal/spanish/documentos/convvienaconsulares.htm> La convención fue firmada por Venezuela el 24-04-1963 y ratificada el 27-10-1965.

¹⁰⁷ Naranjo Mesa, V. *ob. cit.*, p. 115.

¹⁰⁸ Ello lo podemos constatar en el prólogo de ambas convenciones que aluden –entre otros– a que “tales inmunidades y privilegios se conceden, no en beneficio de las personas, sino con el fin de garantizar el desempeño eficaz de las funciones de las misiones diplomáticas en calidad de representantes de los Estados” (relaciones diplomáticas) o que “la finalidad de dichos privilegios e inmunidades no es beneficiar a particulares, sino garantizar a las oficinas consulares el eficaz desempeño de sus funciones en nombre de sus Estados respectivos” (relaciones consulares).

De esta forma, las misiones diplomáticas no formarían parte del territorio del Estado que ellas representan, sino que, por el contrario, han de considerarse jurídicamente en el territorio del Estado donde se hallen, aun cuando en dichos locales no aplique la legislación del Estado receptor dada la inmunidad de jurisdicción¹⁰⁹.

Distinto sería el caso de las aeronaves y embarcaciones que sí se regirían por el principio de extraterritorialidad en virtud de la “ley de pabellón” de acuerdo con el artículo 17 del *Convenio sobre Aviación Civil Internacional* de 1944¹¹⁰ y el artículo 91.1 de la *Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar*¹¹¹. De ahí que se diga con cierta frecuencia que los nacidos en una aeronave o buque tendrán la nacionalidad de dichos medios de transporte (por aplicación extensiva del numeral 1 del artículo 32 de la Constitución de la República¹¹², a fin de evitar los apátridas¹¹³), a pesar de no existir en el derecho nacional una dispo-

¹⁰⁹ Véase, como ejemplo representativo de la no extraterritorialidad de las misiones diplomáticas, lo ocurrido con la Embajada de Suiza en Venezuela y su protesta contra las pelotas de golf que caían dentro de esta sede diplomática. BBC (2015, 20 de junio), *Pelotas de golf que caen en “territorio suizo” desatan polémica en Caracas*, en https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/06/150619_venezuela_suiza_caracas_pelotas_golf_jg

¹¹⁰ Reza el artículo que “[l]as aeronaves tienen la nacionalidad del Estado en el que estén matriculadas”, lo que reitera la Ley de Aeronáutica Civil, publicada en G.O. N° 39.140 del 17-03-2009, en el encabezado del artículo 20 (“[s]on aeronaves civiles venezolanas las matriculadas en el Registro Aeronáutico Nacional. La marca de nacionalidad venezolana se identifica con las siglas YV y se acredita con el certificado de matrícula”) concatenado con el artículo 2 *ejusdem* (“[q]uedan sometidos al ordenamiento jurídico venezolano vigente: 1. Toda aeronave civil que se encuentre en el territorio venezolano o vuele en su espacio aéreo, su tripulación, pasajeros y efectos transportados en ella. 2. Los hechos que ocurran a bordo de aeronaves civiles venezolanas, cuando vuelen fuera del espacio aéreo de la República. 3. Los hechos cometidos a bordo de aeronaves civiles, cualesquiera sea su nacionalidad, cuando ocurran en el espacio aéreo extranjero y produzcan efectos en el territorio venezolano o se pretenda que lo tengan en éste. 4. Los hechos ocurridos en aeronaves civiles extranjeras que vuelen el espacio aéreo venezolano”). Más claro incluso es el Convenio sobre Indemnización por Daños Causados a Terceros por Aeronaves de 2009 (en https://www.icao.int/secretariat/legal/DCCD2009/doc/DCCD_doc_42_es.pdf), que prevé en su artículo 2.3.A que “el daño a un buque que se encuentre en alta mar o en la zona económica exclusiva o a una aeronave que esté sobrevolando esas zonas se considerará un daño ocurrido en el territorio del Estado en el que está matriculado; sin embargo, si el operador de la aeronave tiene su oficina principal en el territorio de un Estado que no es el Estado de matrícula, se considerará que el daño a la aeronave ha ocurrido en el territorio del Estado en el que el operador tiene su oficina principal”.

¹¹¹ Reza el artículo que “[c]ada Estado establecerá los requisitos necesarios para conceder su nacionalidad a los buques, para su inscripción en un registro en su territorio y para que tengan el derecho de enarbolar su pabellón. Los buques poseerán la nacionalidad del Estado cuyo pabellón estén autorizados a enarbolar. Ha de existir una relación auténtica entre el Estado y el buque”. Véase, en el caso venezolano, el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Marinas y Actividades Conexas –publicado en G.O. N° 6.153 Extraordinario del 18-11-2014– que prevé en su artículo 133 que “[l]a Patente de Navegación es el documento que acredita la nacionalidad Venezolana del buque y lo autoriza a navegar bajo bandera Venezolana”

¹¹² Señala el artículo que “[s]on venezolanos y venezolanas por nacimiento: 1. Toda persona nacida en territorio de la República”.

¹¹³ Piénsese por ejemplo en un niño que nazca en una aeronave venezolana, en aguas internacionales, cuyos padres sean de un Estado que no prevea el *ius sanguini* y, en consecuencia, la nacionalidad de estos últimos no se transmitiría de forma inmediata al hijo.

sición expresa que regule este supuesto como sí ocurre –por ejemplo– en la Constitución mexicana¹¹⁴.

2. Población

La siguiente condición existencial del Estado es la población, entendida como el “conjunto de personas, de seres racionales que cumplen un ciclo vital determinado, durante el cual persiguen a la vez fines individuales y colectivos”¹¹⁵ o, en palabras de Kelsen, aquellos individuos cuyo comportamiento es regulado por el ordenamiento jurídico del Estado y que, en consecuencia, constituirían la validez personal de este último¹¹⁶, siendo todas las valoraciones extrajurídicas –como el lenguaje, sexo y raza– irrelevantes ya que, independientemente de la voluntad del individuo o su realidad, de encontrarse dentro del ámbito de validez en cuestión el ordenamiento le resultaría aplicable.

En este sentido, somos de la opinión que limitar la población de un Estado a quienes sean nacionales de ese Estado no es correcto pues estos son solo parte de un grupo mayor que alberga a todos quienes hagan vida en el mismo y dentro de los podrían incluirse a extranjeros, residentes o incluso transeúntes según la vinculación que exista entre ellos y el Estado en cuestión¹¹⁷.

Esta idea sería compartida por De Stefano quien señala que la población “es un concepto esencialmente demográfico, de carácter aritmético, cuantitativo y sirve a comprender toda la masa de los individuos, ciudadanos, extranjeros y ‘apolidos’, que en un determinado momento viven en el territorio de un ‘estado’ [*sic*]”¹¹⁸ y por Kelsen, al apuntar que un Estado puede en principio dirigir actos coercitivos contra cualquiera que se encuentre en su territorio¹¹⁹. A lo que podríamos agregar el artículo 7 y 21 de la Constitución de la República en cuanto a que “[t]odas las personas (...) están sujetos a esta Constitución” y “[t]odas las personas son iguales ante la ley”, respectivamente, sin ser entonces la nacionalidad un elemento que permita reducir el campo de acción estatal.

En todo caso, hemos de diferenciar a la población de otros dos conceptos con los que suele confundirse en el argot coloquial: (i) La *nación*, que vendría a ser “una unidad étnico-social que, además de factores físicos y biológicos, tiene en común elementos históricos, morales y psicológicos”, que “puede tener una propia existencia separada del ‘estado’

¹¹⁴ El artículo 30 de esta Constitución reza que “[l]a nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización. A) Son mexicanos por nacimiento: (...) IV. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes”.

¹¹⁵ Naranjo Mesa, V. *ob. cit.*, p. 89. El autor destaca que su antecedente más remoto es la familia como “primera organización social concebida por el hombre” que evolucionó en hordas, clanes y posteriormente las tribus a fin de lograr una mejor protección del grupo y de su propiedad.

¹¹⁶ Kelsen, H. *General theory...*, *ob. cit.*

¹¹⁷ Piénsese por ejemplo en el caso de un venezolano que nunca haya situado un pie en el territorio nacional, pero haya adquirido la nacionalidad por nacimiento por ser hijo de padre y madre venezolanos, en contraposición al extranjero que, sin haber llevado a cabo el procedimiento de nacionalización, viva en el territorio nacional o haga constantes visitas al mismo por motivos económicos y que se compaginan con la idea de “ciclo vital” comentada.

¹¹⁸ Stefano, Juan De, “Consideraciones sobre el ‘Estado’ y el ‘pueblo’”, *Revista de la Facultad de Derecho*, N° 11, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1957, p. 204.

¹¹⁹ Kelsen, H. *General theory...*, *ob. cit.*

[sic]¹²⁰ –por lo que la población de un Estado podrá estar conformada por diferentes naciones¹²¹– y (ii) El *pueblo*, constituido por aquellas personas que gozan de derechos políticos al ser ciudadanos de un Estado¹²² y que, en consecuencia, se traducirá en un “órgano colegial” de este último en el sentido que “constituye en realidad el Cuerpo electoral para ejercer funciones públicas, sean éstas las de elegir sus representantes, o bien, actuar en el plebiscito, o en el ‘referendum’” al residir en él la soberanía¹²³.

Así, estos vocablos –cuya definición no está exenta de debates en el foro¹²⁴– dan pie a otros dos términos que también debemos tener presentes al estudiar la población de un Estado, por ser cuantitativamente su principal –más no único, según dijimos– componentes. Nos referimos a la *nacionalidad* –entendida como “la pertenencia a la sociedad civil de un Estado” y que determinará quiénes son sus nacionales y, por interpretación a contrario, quiénes se consideran extranjeros– y la *ciudadanía*, o “la pertenencia a la sociedad política de un Estado” que precisa quiénes son ciudadanos¹²⁵.

Por lo que respecta a la nacionalidad venezolana como “vínculo jurídico y político que une a la persona con el Estado” (numeral 6 del artículo 4 de la Ley de Nacionalidad y Ciudadanía¹²⁶), ella podrá ser originaria o derivada.

¹²⁰ De Stefano, J. *ob. cit.*, pp. 205 y 207. El autor agrega que “[e]l concepto de nación, por eso, indica esencialmente una unidad de carácter étnico, religioso, cultural, lingüístico, por cuanto en un dado grupo social los individuos, por encima de su pertenencia a un ‘estado’ [sic], están unidos por vínculos comunes de sangre, lengua, tradición [sic] histórico-cultural, religión, de modo que forman un todo étnico, social y espiritualmente [sic] homogéneo”.

¹²¹ Téngase como ejemplo el Estado Plurinacional de Bolivia que reconoce a cerca de cuarenta etnias indígenas dentro de su territorio y que, de acuerdo con el artículo 2 de su Constitución Política, “[d]ada la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y su dominio ancestral sobre sus territorios, se garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del Estado, que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales, conforme a esta Constitución y la ley”. Al respecto resulta de interés lo indicado por De Stefano en *ibid.* al apuntar que “[e]l *estado* [sic] comprende siempre y necesariamente un sólo pueblo político y jurídicamente organizado; pero este pueblo puede ser integrado por individuos pertenecientes a nacionalidades diversas, así como una nación puede ser dividida en más pueblos, si es fraccionada en más *estados* [sic], porque pueden encontrarse ‘estados’ [sic] que comprenden a más naciones, como naciones que comprenden a más ‘estados’ [sic]”.

¹²² De Stefano, J. *ob. cit.*, pp. 207-210. Nótese que el autor expone que esta definición –que califica de jurídico-positiva– peca de incompleta al obviar el elemento jurídico-social (generaciones pasadas, presentes y futuras que conforman una unidad social a desarrollarse en el tiempo).

¹²³ Moles Caubet, A. *Estado y Derecho...*, *ob. cit.*, p. 143.

¹²⁴ Véase, por ejemplo –respecto al uso del término nación como sinónimo de República o del propio Estado en la Constitución de la República y el actuar del Poder Legislativo y Judicial– Silva Aranguren, Antonio, “La Sala Constitucional y las correcciones al Constituyente (y a sí misma)”, *Revista de Derecho Público*, N° 126, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2011, pp. 217-220 y Brewer-Carías, Allan R. “El Estado, la república y la nación. Precisión sobre las personas jurídicas estatales en la Constitución de 1999 y sobre el error en el que incurrió la Sala Constitucional al confundir la ‘nación’ con la ‘república’”, *Revista de Derecho Público*, N° 126, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2011, pp. 205-216.

¹²⁵ Hernández Bretón, Eugenio, “Nacionalidad, ciudadanía y extranjería en la Constitución de 1999”, *Revista de Derecho Público*, N° 81, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, p. 48.

¹²⁶ Publicada en G.O. N° 37.971 del 01-07-2004 y derogada parcialmente (artículos 32 y 33) por la Ley Orgánica de Registro Civil, en G.O. N° 39.264 del 15-09-2009.

El *primer caso* responde a la frase “son venezolanos (...) por nacimiento” prevista en el artículo 32 de la Constitución de la República, que alude a su vez a los dos mecanismos típicos en la materia: (i) El *ius soli* –es decir, el ser “una persona nacida en el territorio de la República” (numeral 1)– y (ii) El *ius sanguinis*, referido al ser “hijo (...) de padre venezolano por nacimiento y madre venezolana por nacimiento” (numeral 2), independientemente del Estado en que dicho hijo haya nacido ya que el vínculo con el Estado venezolano derivaría de la filiación del menor con sus progenitores, en adición a lo que la doctrina denomina un criterio atributivo de nacionalidad por *ius sanguinis* “relativo”¹²⁷ en el caso en que uno solo de los padres sea venezolano por nacimiento (numeral 3) o por nacionalización (numeral 4) ya que, en estos supuestos, el vínculo filiatorio no será suficiente para adquirir la nacionalidad y habrán de constatarse requisitos adicionales¹²⁸.

Por su parte, el *segundo caso* lo encontramos regulado en el artículo 33 *ejusdem* y responde a la naturalización de extranjeros mediante alguna de las tres modalidades allí previstas: (i) La carta de naturaleza por contar con al menos diez años –o cinco, si la persona es española, portuguesa, italiana o de algún país latinoamericano o del Caribe– de residencia ininterrumpida en el país¹²⁹ (numeral 1), (ii) El contraer matrimonio con un venezolano, una vez hayan transcurrido cinco años de las nupcias y siempre que el extranjero declare su voluntad de querer ser venezolano¹³⁰ (numeral 2), y (iii) El que el padre se

¹²⁷ Véase *ibid.*, p. 50.

¹²⁸ En el caso del numeral 3, que los sujetos “(...) establezcan su residencia en el territorio de la República o declare su voluntad de acogerse a la nacionalidad venezolana” (criterios no concurrentes) y del numeral 4 que “(...) antes de cumplir dieciocho años de edad establezca su residencia en el territorio de la República y antes de cumplir veinticinco años de edad declare su voluntad de acogerse a la nacionalidad venezolana” (criterios concurrentes).

¹²⁹ Nótese que si bien Hernández Bretón califica este supuesto de “discrecional”, en el sentido que “corresponderá al Estado venezolano decidir soberana y unilateralmente acerca de la solicitud presentada por el interesado, sin que tenga obligación alguna de atribuir nacionalidad venezolana al solicitante” (Eugenio Hernández Bretón, *ob. cit.*, p. 51), somos de la opinión que se trataría más bien de una facultad reglada en el sentido que dado el supuesto de hecho (un extranjero con más de diez años ininterrumpidos en el país hace la solicitud), habría de darse la consecuencia jurídica prevista por la norma constitucional (carta de naturaleza) sin mayor valoración por parte del funcionario que conoce del asunto. Es decir, que “la Administración se limitaría a verificar la existencia del supuesto de hecho y a aplicar la consecuencia jurídica pertinente, sin que haya margen de escogencia”, a diferencia de la potestad discrecional donde “la norma no establece todos y cada uno de los requisitos para su ejercicio” y da “[l]ibertad de selección entre múltiples opciones (adoptar o no la decisión, cómo, cuándo y bajo qué modalidades)” (Miguel Ángel Torrealba Sánchez, “Las potestades discrecionales de la Administración y su control judicial. Panorama actual en la doctrina hispanoamericana”, *Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia*, N° 7, *Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia*, Caracas, 2016, pp. 342-343). No obstante, lo anterior del texto de la Ley de Nacionalidad y Ciudadanía pareciera desprenderse que nos encontramos, en efecto, ante una potestad discrecional visto que en su artículo 23 enlista una serie de “circunstancias favorables para la obtención de la Carta de Naturaleza” que habrían de ser evaluadas por el funcionario y donde se incluyen supuestos de hechos adicionales a los diez años mencionados. Por ejemplo: poseer bienes inmuebles en el territorio de la República, tener hijos venezolanos bajo la patria potestad o haber obtenido títulos académicos en universidades venezolanas.

¹³⁰ A lo que Hernández Bretón agrega que, de conformidad con el artículo 77 de la Constitución de la República, “[d]onde quiera que el legislador venezolano utiliza la expresión matrimonio también debe entenderse escrita las uniones estables de hecho entre un hombre y una mujer. Como consecuencia de lo anterior, la disposición del artículo 33(3) de la Constitución de 1999 también aprovecharía a las uniones estables entre un hombre y una mujer”. *Ibid.*, p. 52. Véase sobre las uniones

haya nacionalizado cuando el hijo todavía era menor de edad y se encontrara bajo su patria potestad –es decir, no emancipado– y ahora este último desee también ser venezolano¹³¹ (numeral 3).

Es decir, que aquellos individuos que se encuentren en alguno de los supuestos que hemos mencionado y, por ende, sean nacionales venezolanos –bien sea de forma originaria o derivada–, formarán en principio parte de la población de nuestro Estado y, como tales, del ámbito de la validez personal de este último, siendo prudente precisar que ello será así independientemente de que el sujeto tenga múltiples nacionalidades –ya que de acuerdo con el artículo 34 constitucional “[l]a nacionalidad venezolana no se pierde al optar a otra nacionalidad”¹³²– y siempre que él no haya renunciado a ella (artículo 36 *ejusdem*¹³³) o exista sentencia judicial que la revoque (artículo 35 *ejusdem*, aplicable únicamente a los venezolanos por naturalización ya que, de acuerdo con el mismo artículo, “[l]os venezolanos (...) por nacimiento no podrán ser privados (...) de su nacionalidad”¹³⁴).

Por otro lado, la ciudadanía comprende –como hemos dicho más arriba– la titularidad de derechos y deberes políticos, siendo sujetos de la misma los “venezolanos (...) que no estén sujetos (...) a inhabilitación política ni a interdicción civil, y en las condiciones de edad previstas en esta Constitución” (artículo 39 *ejusdem*)¹³⁵ o, en palabras del legislador venezolano, “la condición jurídica obtenida por la nacionalidad venezolana, la cual permite el goce y el ejercicio de los derechos y deberes políticos previstos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y en las leyes” (numeral 4 del artículo 4 de la Ley de Nacionalidad y Ciudadanía).

Esta titularidad, si bien no se puede renunciar de modo directo –salvo por lo que se refiere a la actitud pasiva del sujeto al no ejercer su derecho–, podrá lograrse dicho objetivo por vía de

estables de hecho y sus efectos en el ordenamiento jurídico venezolano Domínguez Guillén, M.C. *Instituciones fundamentales...*, ob. cit., pp. 257-267.

¹³¹ El supuesto prevé como requisitos adicionales y concurrentes que esta voluntad se exteriorice antes de los veintinueve años de edad y que la persona haya residido ininterrumpidamente en el Estado venezolano durante los cinco años anteriores a la solicitud.

¹³² No obstante, téngase presente el artículo 7 de la Ley de Nacionalidad y Ciudadanía, según el cual “[l]os venezolanos (...) que posean otra nacionalidad deberán hacer uso de la nacionalidad venezolana para su ingreso, permanencia y salida del territorio de la República, debiendo identificarse como tales en todos los actos civiles y políticos”.

¹³³ La disposición es complementada por los artículos 13 y siguientes de la Ley de Nacionalidad y Ciudadanía que, entre otros, precisa que la renuncia expresa solo será válida si persona interesada ha obtenido otra nacionalidad.

¹³⁴ La disposición es complementada por los artículos 36 y siguientes de la Ley de Nacionalidad y Ciudadanía que, entre otros, incluye como causales de pérdida de la nacionalidad la participación de cualquier modo (ejecución, colaboración, incitación, etc.) de actos contra los intereses de la República, su integridad, independencia o la seguridad nacional.

¹³⁵ Nótese que si bien la *edad base* para ser ciudadano son los dieciocho años (artículo 64 *ejusdem* en concordancia con el artículo 18 del Código Civil), determinados derechos políticos se encuentran sujetos a edades diferentes. Téngase como ejemplo el ser candidato a los cargos de alcalde de un municipio o gobernador de un estado, ya que ambos supuestos exigen ser mayor de veinticinco años (artículos 174 y 160 *ejusdem*, respectivamente). Asimismo, téngase presente que el artículo 52 de la Ley de Nacionalidad y Ciudadanía incluye como supuestos adicionales de suspensión –además de la interdicción e inhabilitación– “la aceptación de funciones políticas u honores de otro Estado o la prestación de servicios militares a otro Estado, sin la previa autorización de la Asamblea Nacional” y “la ofensa a los símbolos patrios”.

consecuencia al renunciarse o perderse la nacionalidad ya que, tal como lo expresa el artículo 42 de la Constitución de la República, “[q]uien pierde o renuncia la nacionalidad pierde la ciudadanía” en una suerte de lo accesorio (ciudadanía) sigue a lo principal (nacionalidad).

Así, en principio¹³⁶, únicamente los ciudadanos del Estado serán titulares de derechos políticos como lo son el “participar libremente en asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos”, ejercer el derecho al sufragio activo o pasivo y de solicitar rendiciones de cuentas, asociarse con fines políticos y manifestar pacíficamente (artículo 62, 64, 66, 67 y 68 *ejusdem*, respectivamente), a lo que el artículo 70 de la Carta Magna agrega que serán “medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, en lo político: la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, las iniciativas legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas cuyas decisiones serán de carácter vinculante, entre otros”¹³⁷.

En todo caso, independientemente del estatus jurídico que tenga el individuo (nacional, extranjero, ciudadano, residente, transeúnte...) no debemos olvidar –tal como se ha destacado en el foro– “la importancia de colocar a la persona concreta en el centro de la vida política” para “humanizar el poder”, ya que la Administración Pública –como manifestación del poderío estatal que desarrollaremos de seguida– “no debe olvidar nunca su esencial papel de mejorar continuamente la calidad de vida de los ciudadanos”¹³⁸.

3. Poder

Concluiremos esta colaboración refiriéndonos brevemente a la última condición existencial del Estado: el poder.

El poder es definido por García Pelayo como “la posibilidad [de cualquier organización] de lograr sus objetivos superando las eventuales resistencias mediante la aplicación de energía generada por la propia organización”, siendo lo característico del Estado que este poder es “cualitativamente único” al ser “de *imperium*, es decir, (...) un poder de ordenación y de mando sustantivo, originario, generalizado y superior a cualquier otro dentro de su ámbito territorial” que, al estar “jurídicamente configurado”, responde a límites legítimos y formas de ejercicio específicas¹³⁹.

¹³⁶ Constituye excepción a la regla el único aparte del artículo 64 de la Constitución de la República, que permite la participación de extranjeros en elecciones parroquiales, municipales y estatales cuando “hayan cumplido dieciocho años de edad, con más de diez años de residencia en el país”.

¹³⁷ Véase sobre la participación ciudadana en general Sira Santana, Gabriel, *Poder Popular, descentralización y participación ciudadana*, Centro para la Integración y el Derecho Público y FUNE-DA, Caracas, 2018, pp. 69-85, y la bibliografía ahí citada. Entre ella: Meier, Henrique, “Estado, nacionalidad y ciudadanía (someras reflexiones)”, *Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano*, N° 6, Universidad Monteávila, Caracas, 2015, pp. 51-72.

¹³⁸ Rodríguez-Arana, Jaime, “Estado, ciudadanos y sociedad civil”, *Derecho Administrativo iberoamericano. 100 autores en homenaje al postgrado de Derecho Administrativo de la Universidad Católica Andrés Bello*, t. I, Ediciones Paredes, Caracas, 2007, pp. 443-448. El autor agrega que la consecuencia inmediata de esta aseveración es fomento de las libertades y la participación ciudadana, que deriva en la prestación de servicios reales a los ciudadanos y que se sirvan sus intereses reales, y que “la gente, es el centro del sistema, y, por ello, el poder público no debe ejercerse nunca desde la perspectiva de los privilegios o las prerrogativas, sino como un instrumento de servicio a la entera sociedad”.

¹³⁹ García Pelayo, M. *Estado...*, *Ob. cit.*, p. 2958.

Así, el poder estatal se manifestará a través de potestades, atribuciones y competencias que –con base en criterios materiales y territoriales– especifican quién es la autoridad y qué funciones puede ejercer, por lo que el Derecho, en definitiva, será el *marco del Estado* “en el sentido de que las decisiones y acciones de éste han de tener lugar dentro de los límites y de las formas jurídicamente establecidas”, y su *medida*, ya que “[e]l Estado ha de someterse, por tanto, a la ‘primacía del Derecho’” cuando ejerce su “facultad de estatuir y (...) garantizar la vigencia de un orden jurídico que ordene imperativamente las relaciones de los individuos entre sí, de los ciudadanos con el Estado y las internas de la propia organización estatal”¹⁴⁰.

Más breve, pero en la misma línea de razonamiento, es la aproximación de Kelsen al tema cuando exterioriza que –aunque la palabra *poder* tiene diferentes significados según el contexto en el que nos encontremos¹⁴¹–, cuando nos referimos al poder del Estado él no es más que la validez o eficacia del ordenamiento jurídico que se traduce en el ejercicio de las funciones (legislativa, ejecutiva y judicial) a través de las cuales ese conjunto de normas pasa a ser una realidad¹⁴².

Aunque con diferentes énfasis, podemos percibir que ambas aproximaciones parten de un elemento común: la norma jurídica como base del poder estatal que permite diferenciar –como lo hace Moles Caubet– entre el *poder fáctico o de hecho* –es decir, aquél “que se manifiesta (...) de una manera espontánea como consecuencia de una peculiaridad psicológica de los seres humanos, constituyendo por tanto un poder natural”– y el *poder legalizado o de derecho*, que “se funda en la exigibilidad de deberes jurídicos” que “no tiene lugar sino en el Estado regido conforme a reglas de derecho”¹⁴³.

Es gracias a esta positivización del poder como condición existencial del Estado que surge la expresión *Poder Público* para referirse al “espectro o cúmulo de Potestades Públicas indivisibles, que gozan los órganos que integran la estructura del Estado y son los encargados de llevar a cabo las funciones públicas”, cuyo origen no es otro sino “la traslación de los derechos individuales subjetivos de lo múltiples particulares que componen la sociedad a la entelequia o ficción denominada Estado, por medio de [*sic*] llamado Pacto Social”¹⁴⁴; o, en palabras de Guanchez, “la potestad constitucional, basada en la soberanía popular, de la cual deriva, para el ejercicio de la voluntad colectiva por parte del Estado, a través de legítimos representantes elegidos para tal fin por medio del sufragio”¹⁴⁵.

De este modo, siendo en consecuencia el Poder uno solo (del Estado), surge a su vez la noción de la *separación de funciones* que, para Gordillo, tiene por finalidad “coordinar el ejercicio del poder público y evitar que pueda ser fuente de despotismo o arbitrariedad” pues, “para que el poder contenga al poder, (...) es imprescindible que el poder estatal sea ejercido

¹⁴⁰ *Ibíd.*, p. 2959.

¹⁴¹ Piénsese por ejemplo en sus connotaciones económicas (poder adquisitivo), religiosas (poder espiritual), administrativas (poder jerárquico) o civiles (poder como mandato).

¹⁴² Kelsen, H. *General theory...*, *ob. cit.*

¹⁴³ Moles Caubet, A. *Estado y Derecho...*, *ob. cit.*, pp. 100-101.

¹⁴⁴ Carrillo Artiles, Carlos Luis, *La composición del Poder Público en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, en http://www.carrilloartiles.com/wp-content/uploads/Composicion_PoderPublico_ConstitucionBolivariana.pdf

¹⁴⁵ Guanchez, Aileen, “La participación ciudadana, modelo de una democracia responsable”, *El control y la responsabilidad en la Administración Pública*, Editorial Jurídica Venezolana y Centro de Adiestramiento Jurídico, Caracas, 2012, p. 170.

por órganos diferenciados, cuantos más mejor¹⁴⁶. Aproximación que debemos complementar con lo dicho por Brewer-Carías para quien “por ‘función’ ha de entenderse la acción que desarrollan los órganos estatales o la actividad que desempeñan como tarea que les es inherente, en el sentido que sólo en ejercicio del Poder Público pueden cumplirse”, agregando que “[d]e ahí que la función es toda actividad de la propia esencia y naturaleza de los órganos estatales y, por tanto, indelegable, salvo que exista una autorización constitucional¹⁴⁷”.

Así, la conformación del Poder Público venezolano y la separación de sus funciones fue abordada extensamente por nuestro Constituyente en los títulos IV y V de la Constitución de la República (del Poder Público y de la organización del Poder Público Nacional, respectivamente), en los que se previó en el encabezado del artículo 136 que “[e]l Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional. El Poder Público Nacional se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral”, correspondiéndole a la Constitución y la ley definir “(...) las atribuciones de los órganos que ejercen el Poder Público, a las cuales deben sujetarse las actividades que realicen” (artículo 137, conocido en el foro como la base del principio de legalidad¹⁴⁸).

Es decir, que el Constituyente asumió una pentadivisión del Poder Público a nivel nacional –situación que no ocurrió a nivel estatal y municipal, pese al postulado de Estado federal descentralizado del artículo 4 constitucional¹⁴⁹– y una distribución en tres niveles políticos territoriales que va de lo más general o alejado a los individuos (la República) a lo más particular o cercano a ellos (los municipios como unidad política primaria de la organización nacional), pasando por un nivel intermedio que serían los estados.

Es con motivo de lo anterior que todo ejercicio de potestades públicas –entendiendo por ellas, según Santamaría Pastor, la “situación de poder que habilita a su titular para imponer conductas a terceros mediante la constitución, modificación o extinción de relaciones jurídicas o mediante la modificación del estado material de cosas existente¹⁵⁰– para que ocurra dentro del marco de la legalidad que ha de caracterizar al Estado, habrá de darse a través de uno de los órganos o entes insertos en las ramas del Poder Público que prevé el texto consti-

¹⁴⁶ Gordillo, Agustín, “Las funciones del poder”, *La función administrativa y las funciones del Estado*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2014, pp. 118-119.

¹⁴⁷ Brewer-Carías, A.R. *Las funciones del Estado...*, *ob. cit.*, p. 206.

¹⁴⁸ Sobre este principio, cuyo estudio excede el objeto de esta colaboración, véase Moles Caubet, Antonio, “Implicaciones del principio de legalidad”, *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración*, v. 2, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1972, pp. 137-173; Carrillo Artilles, Carlos Luis, “La ampliación cuantitativa del principio de legalidad en la Constitución de 1999”, *Revista de Derecho Público*, N° 89-92, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2002, pp. 33-45; Rebollo Puig, Manuel, “El principio de legalidad de la Administración”, *Revista de la Facultad de Derecho*, N° 60-61, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2005-2006, pp. 279-313; y Pérez Luciani, Gonzalo, *El principio de legalidad*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2009.

¹⁴⁹ Recuérdese que acuerdo con los artículos 160, 162, 174 y 175 de la Constitución de la República, la división del Poder en los estados y municipios se limita al Ejecutivo y el Legislativo, no contando tales entes territoriales con un Poder Judicial, Ciudadano o Electoral propio.

¹⁵⁰ Santamaría Pastor, Juan Alfonso, *Principios de Derecho Administrativo*, v. I, 3° ed., Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A., Madrid, 2000, p. 394. El autor señala que la potestad como poder autoritario es normalmente de titularidad pública, aunque restan algunas de carácter privado como la patria potestad.

tucional (en nuestro caso: Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano o Electoral)¹⁵¹ y atendiendo a los principios fundamentales del mismo –tales como sería el respeto de los derechos individuales y la supremacía del ordenamiento jurídico–, o, de lo contrario, no estaremos frente a la condición existencial desarrollada en este acápite aun cuando exista una serie de organizaciones que pretendan dividirse recursos y competencias para atender las necesidades de la población.

A lo largo de esta colaboración hemos reiterado que el Estado se debe a la sociedad pues no es más que un medio –y nunca un fin– para que los hombres logren materializar sus derechos individuales e intereses legítimos.

Pues bien, para alcanzar ese objetivo, el poder –como condición existencial del Estado– es dotado de una serie de caracteres que lo superponen y centralizan como poderío político, civil y laico –en contraposición a la supremacía por razones económicas, militares o religiosas de otros tiempos– y convierten en el medio idóneo para plantear las disputas de la sociedad al haber un monopolio del uso de la fuerza legítima, además de representar los intereses de la colectividad en la comunidad internacional¹⁵².

Tal poder existe y no se pone en duda. Lo que llama ha de llamarnos a la reflexión es el uso de ese poder para fines ajenos a la institución a la que hemos dedicado esta colaboración ya que, al ser este poderío no más que una de las tres partes del todo que sería el Estado (relación contenido – continente), escapa a todo razonamiento lógico que el primero pueda ir en contra del segundo arrojándose potestades que no posee o, lo que podría llegar a ser más peligroso, tergiversando las que sí posee por vía de interpretación para perseguir fines distintos a aquellos previstos por la norma u otros de naturaleza sumamente subjetiva e indeterminada, como podría ser la felicidad del pueblo tan frecuentemente invocada en los actos del Poder Público venezolano¹⁵³.

Ya en el foro han alertado cómo la *diligencia* política ha amañado los conceptos e instituciones que nos caracterizan como Estado de Derecho para lograr –con éxito– sus intereses

¹⁵¹ Nótese que existe una excepción a esta regla producto de los llamados “actos de autoridad”, pero su estudio rebasa nuestro objeto. Al respecto puede consultarse –entre otros– Chavero Gazdik, Rafael, “Los actos de autoridad”, *Revista de la Facultad de Derecho*, N° 50, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 1996, p. 60. El autor coloca como ejemplo a los colegios profesionales y las federaciones deportivas cuando ellas colaboran con el Estado en la prestación de un servicio público y ejercen prerrogativas públicas que le han sido atribuidas por alguna norma jurídica.

¹⁵² Véase Naranjo Mesa, V. *ob. cit.*, pp. 129-133, quien sigue las ideas de Hauriou.

¹⁵³ Aseveraba Meier casi cuarenta años que “[l]a paradoja de la Administración Pública Venezolana es tal, que cuando cuenta con normas precisas para cumplir sus fines en cualesquiera de los sectores de actividad que le corresponde desarrollar, entonces argumentando incapacidad técnica, deficiencia presupuestaria y falta de personal, no ejecuta las atribuciones que le han otorgado para controlar de manera racional y respetando los derechos de los particulares, las actividades contrarias al interés público y al orden público y social. // Sin embargo, esa incapacidad para administrar pretende ser subsanada con prácticas destinadas a aparentar eficacia en el cumplimiento de las tareas públicas, mediante actos absolutamente irregulares, nacidos de la sociología burocrática”. Véase Meier, Henrique, “El principio de la legalidad administrativa y la administración pública”, *Revista de Derecho Público*, N° 5, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1981, p. 52. Ejemplo representativo de ello lo constituye el uso de la figura del estado de excepción a partir del año 2015, según precisamos en Sira Santana, Gabriel, *El estado de excepción a partir de la Constitución de 1999*, Centro para la Integración y el Derecho Público y Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2017.

personalistas en perjuicio de la sociedad venezolana bajo un aparente velo de legalidad¹⁵⁴. Nos queda la labor de sanear estos conceptos, fortaleciendo su alcance y contenido, a fin de evitar nuevos descabros en nuestro porvenir.

¹⁵⁴ Véase, por ejemplo, Canova González, Antonio, Et. al., *La neolengua del poder en Venezuela. Dominación política y de la destrucción de la democracia*, Editorial Galipán, Caracas, 2015.