

LA FEDERACIÓN CENTRALIZADA EN VENEZUELA: UNA CONTRADICCIÓN CONSTITUCIONAL*

Allan R. Brewer-Carías

Profesor de la Universidad Central de Venezuela

La Federación venezolana actual, a pesar de la larga tradición federalista del país, no puede considerarse como un buen ejemplo de un sistema federal descentralizado, con mecanismos efectivos para el desarrollo de políticas subnacionales o estatales llevadas a cabo por Estados autónomos en un marco constitucional estatal (sub nacional) sustantivo.

Durante el siglo pasado la Federación en Venezuela fue progresivamente centralizada, debilitándose consecuentemente la propia democracia, y minimizándose el rol de los Estados en el desarrollo de políticas públicas. Este proceso de centralización, lamentablemente, puede decirse que se ha completado con la Constitución de 1999.

Pero ello no siempre ha sido así: Durante el Siglo XIX el país tuvo un importante sistema de gobierno descentralizado, habiendo experimentado sucesivamente en su evolución política, el movimiento pendular provocado por las fuerzas políticas centrípetas y centrífugas, las cuales en la historia del país han originado gobiernos más o menos centralizados.

* Las ideas expuestas en este documento han sido debatidas por el autor en la **Conference on Federalism And Sub-National Constitutions, Design And Reform**, Center for State Constitutional Studies, Rutgers University-Camden, Rockefeller Foundation Study and Conference Center, Bellagio, Italy, March 23-26, 2004.; y en el **Seminar on Federalism in the Americas.... and Beyond**, Duquesne University, Pittsburg, 11-13 November 2004.

I. ALGUNOS ASPECTOS HISTÓRICOS DEL DESARROLLO DE LA FEDERACIÓN EN VENEZUELA

La primera Constitución de un Estado latinoamericano independiente fue la Constitución Federal de los Estados de Venezuela sancionada el 21 de diciembre de 1811 por el Congreso General de las Provincias que venían de declararse independientes; mediante la cual se adoptó en el país la forma federal del Estado, sin duda, bajo la influencia de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica. En ese momento, la Federación era el único mecanismo constitucional del que disponían los fundadores de la República para configurar el nuevo Estado, mediante la integración de siete antiguas Provincias coloniales que nunca antes, en particular antes de 1777, habían estado unidas. Por tanto, puede decirse que Venezuela fue el segundo país en la historia del constitucionalismo moderno en haber adoptado la forma federal del Estado, habiendo sido el federalismo un aspecto importante de nuestro constitucionalismo.

Después de los interminables conflictos y guerras civiles que marcaron la historia del país durante el Siglo XIX, provocadas por la permanente lucha entre los caudillos regionales y el recién instalado y débil gobierno central en formación, hacia finales de dicho Siglo la forma federal del Estado comenzó a ser limitada.

Ello fue consecuencia de las tendencias centralizadoras que se derivaron de la consolidación tardía del Estado Nacional, reforzadas particularmente durante la primera mitad del Siglo XX por los gobiernos autocráticos que se instalaron en el país, administradores únicos de la naciente riqueza petrolera, las cuales se manifestaron particularmente en los aspectos militar, administrativo, impositivo y legislativo. Estas tendencias centralizadoras provocaron la casi desaparición de la distribución territorial del Poder Público y de las efectivas autonomías territoriales de los 20 Estados y el Distrito Federal que conformaban la organización federal del Estado.

El proceso de democratización del país, por otra parte, en realidad sólo comenzó a producirse a partir de la segunda mitad del Siglo XX, particularmente después de la sanción de la Constitución de 1961, en la cual si bien se conservó la forma federal del Estado, ello fue con la regulación de autoridades nacionales altamente centralizadas, incorporándose sin embargo como *desideratum* al texto constitucional, la política de descentralización.

Precisamente debido a la progresiva democratización del país y conforme a las expresas previsiones constitucionales, en 1989 se comenzó un proceso de descentralización política, mediante la transferencia de competencias y servicios desde los niveles nacionales de gobierno hacia los Estados. Incluso, entre 1993 y 1994, se designó un Ministro para la Descentralización como miembro del Consejo de Ministros a los efectos de conducir y reforzar dicho proceso. También en 1989, por primera vez desde el Siglo XIX, se produjo la elección por sufragio universal, directo y secreto de los Gobernadores de Estado, con lo que la vida política regional comenzó a jugar un papel importante en el país.

La crisis del sistema de partidos que estalló en la década de los noventa, condujo al proceso constituyente de 1999, con importantes y radicales cambios políticos, entre ellos, el abandono de los esfuerzos por descentralizar el poder que se había venido realizando. La Asamblea Nacional Constituyente electa en 1999 se convirtió en el principal instrumento del recién electo Presidente de la República (1998), Hugo Chávez Frías - un Teniente Coronel retirado que había liderizado un intento de golpe de Estado militar en 1992- para apoderarse de todas las ramas del Poder Público y reforzar la centralización de la Federación. La Asamblea Nacional Constituyente fue electa en julio de 1999, integrada por 131 miembros, 125 de los cuales fueron ciegos seguidores del Presidente de la República. Sólo cuatro voces disidentes se pudieron oír durante los seis meses de su funcionamiento; ciertamente, una "oposición" muy precaria.

Desafortunadamente, el proceso constituyente de 1999 no fue concebido como un instrumento para la conciliación con vistas a la reconstrucción del sistema democrático, para asegurar se gobernabilidad efectiva. Ello hubiera requerido el compromiso político de todos los componentes de la sociedad y del liderazgo político, así como la participación de todos sus sectores en el diseño de una nueva forma de funcionamiento de la democracia, lo cual no ocurrió. El proceso constituyente, al contrario, sirvió para lo antes mencionado, es decir, para facilitar el total apoderamiento de todas las ramas del Poder Público por el nuevo grupo político que se formó en torno al nuevo Presidente, que aplastó no sólo a los otros grupos y partidos políticos, sino a la autonomía de los Estados de la federación.

Como consecuencia de ello, casi todas las oportunidades de inclusión y participación política fueron reducidas, y el proceso constituyente se convirtió en un interminable *coup d'état*. Ello ocurrió a partir del momento en el cual la Asamblea Constituyente comenzó a violar la entonces vigente Constitución de 1961, mediante la intervención y asunción de todas las ramas del Poder Público e, incluso, interviniendo los Estados de la Federación, para lo cual no había sido autorizada en el referendo de abril de 1999 que le había dado existencia.

Este ilegítimo proceso fue seguido por el de la violación de la nueva Constitución después de su aprobación por referendo el 15 de diciembre de 1999, cuando la misma Asamblea Nacional Constituyente -que ya había cumplido su cometido- sancionó un "Régimen de Transición de los Poderes Públicos" cuyo texto no fue sometido a la aprobación popular por referendo. Esa situación ha continuado posteriormente -el de la transitoriedad constitucional- afectando seriamente la separación de poderes y "permitiendo" a la Asamblea Nacional electa en 2000 incluso legislar fuera del marco constitucional, con el lamentable aval de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia.

La nueva Constitución de 1999, por otra parte, carecía de las previsiones necesarias para que el país pudiera asumir los cambios democráticos que eran necesarios, particularmente a través de la efectiva descentralización política de la Federación y el reforzamiento de los poderes de los Estados y Municipios. La Constitución de 1999 en realidad, continuó con los mismos principios centralizadores que tenía la Constitución precedente, en algunos casos centralizando aún más ciertos aspectos.

Si bien es cierto que la Constitución define el proceso de descentralización como una política nacional para perfeccionar la democracia (Artículo 158), en contraste, las políticas públicas desarrolladas durante los últimos cuatro años pueden caracterizarse como una progresiva centralización gubernamental, sin un real desarrollo de los gobiernos locales. En consecuencia, en Venezuela, el federalismo ha quedado pospuesto y la democracia debilitada.

II. LAS PREVISIONES CONSTITUCIONALES RELATIVAS A LA FEDERACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN DE 1999

Una federación, ante todo, es una forma de Estado en la cual el Poder Público está distribuido territorialmente entre diversos niveles de gobierno con instituciones políticas autónomas. Por ello es que en principio, la federación y la descentralización política son conceptos íntimamente relacionados, siendo la descentralización el más efectivo instrumento no sólo para garantizar los derechos individuales y sociales, sino para permitir la efectiva participación de los ciudadanos en el proceso político. En este contexto, la relación entre gobiernos locales y la población es esencial. Por ello, en general puede decirse que las fuertes tendencias centralizadoras de los últimos años en Venezuela, son contrarias a la gobernabilidad democrática y a la participación política.

De acuerdo con el artículo 4 de la Constitución de 1999, la República de Venezuela formalmente se la define como un “Estado federal

descentralizado” en los términos indicados en la misma Constitución, conforme a los principios de integridad territorial, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad. Sin embargo, los términos definidos en la Constitución son centralizadores, por lo que el país continúa siendo una “Federación Centralizada”, lo que sin duda constituye una contradicción.

El artículo 136 de la Constitución establece que el Poder Público se distribuye entre los Municipios, los Estados y la República, estableciendo una Federación a tres niveles de gobierno y autonomía política: el Poder Nacional, que se ejerce por los órganos de la República (nivel federal); el Poder Estatal, que se ejerce por los órganos de los 23 Estados y el Distrito Capital; y el Poder Municipal que se ejerce por los órganos de los 338 Municipios existentes. En cada uno de esos niveles, conforme a la Constitución, los gobiernos deben ser siempre democráticos, participativos, electivos, descentralizados, alternativos, responsables, plurales y de mandatos revocables (Artículo 6).

El Distrito Capital sustituyó al antiguo Distrito Federal (establecido desde 1863), eliminándose todo tipo de intervención o ingerencia del nivel federal en las autoridades del Distrito Capital.

La organización de las instituciones políticas en cada nivel territorial está condicionada por el principio de la separación orgánica de poderes, aún cuando con diferente alcance. En el nivel nacional, en el marco de un sistema presidencial de gobierno, el Poder Público Nacional está dividido entre los Poderes “Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral” (Artículo 136). La Constitución de 1999, por tanto, superó la clásica división tripartita del Poder Público, agregando los Poderes Ciudadano (Ministerio Público, Contraloría General y Defensor del Pueblo) y Electoral (Consejo Nacional Electoral). Las ramas Judicial y Electoral están reservadas al nivel nacional (federal).

Debe destacarse en relación con el Poder Legislativo, que la Constitución de 1999 estableció una Asamblea Nacional unicameral, elimi-

nando la larga tradición de bicameralismo, y específicamente eliminando al Senado. En consecuencia, Venezuela se ha convertido en un raro Estado federal sin “cámara federal” o senado que es donde los Estados, a través de sus representantes, pueden en definitiva ser iguales (igualdad de voto). En la Asamblea Nacional, al contrario, no hay representantes de los Estados y sus miembros solo son, en general, representantes de los ciudadanos y de los Estados en su conjunto, sin que puedan teóricamente estar sujetos a mandatos e instrucciones, debiendo votar sólo conforme a los dictados de su conciencia (Artículo 201). Ello eliminó efectivamente todo vestigio de representación territorial.

La Constitución estableció también que cada Estado tiene un Gobernador que debe ser electo mediante sufragio universal, directo y secreto (Artículo 160), y un Consejo Legislativo compuesto por representantes electos de acuerdo con el principio de representación proporcional (Artículo 162).

Corresponde a los Consejos Legislativos de los Estados dictar su propia Constitución para organizar sus Poderes Públicos conforme a las disposiciones de la Constitución nacional, la cual garantiza la autonomía de los Estados (Artículo 159). Es decir que, en principio, las ramas Ejecutiva y Legislativa del Poder Público Estatal deben estar reguladas en las Constituciones estatales, al igual que el Contralor General de los Estados.

Por otra parte, a pesar de las estipulaciones de la Constitución Nacional en relación con las Constituciones de los Estados, en el sentido que deben estar destinadas sólo a regular la organización y funcionamiento de sus Poderes Públicos, debe mencionarse que en todas las Constituciones de los Estados (Sub nacionales), adicionalmente a su parte orgánica, se ha incorporado una parte dogmática regulándose los derechos individuales, sociales y económicos.

Por otra parte, en general, todas las Constituciones estatales, además, se pueden reformar o enmendar por los Consejos Legislativos

de los Estados, mediante votaciones con mayoría específica diferente a la requerida para la reforma de la legislación ordinaria.

III. LOS LÍMITES AL CONTENIDO DE LAS CONSTITUCIONES ESTADALES

Como se ha indicado, en principio, cada Estado tiene poderes constitucionales para sancionar su propia Constitución a los efectos de organizar sus Poderes Públicos, es decir, su Poder Ejecutivo, su Poder Legislativo y, adicionalmente, sus propios órganos de control fiscal.

En lo que se refiere a los derechos individuales, sociales y económicos, como se indicó, todas las Constituciones de los Estados tienen regulaciones específicas sobre ellos, pero en general repiten lo que está ya regulado en la Constitución nacional. Esta tiene una extensísima regulación relativa a los derechos humanos protegibles (civiles, políticos, sociales, educacionales, culturales, económicos, ambientales y de los pueblos indígenas), agregando incluso la protección de los derechos no enumerados en el Texto que sean inherentes a la persona humana, dejando muy poco campo para regulaciones adicionales o innovadoras para las Constituciones estatales. La Constitución nacional también constitucionalizó los derechos enumerados en los Tratados internacionales sobre derechos humanos, cuyas normas no sólo tiene rango constitucional sino rango *supra* constitucional en el sentido que prevalecen cuando establezcan regulaciones más favorables al ejercicio y goce de los derechos.

Pero en relación con las regulaciones relativas a la organización y funcionamiento de las ramas estatales del Poder Público, el ámbito de los poderes de los Estados también ha sido seriamente limitado en la Constitución de 1999, en la cual por primera vez en la historia de la federación, se remite a una ley nacional para el establecimiento de las regulaciones generales en la materia.

Ante todo debe observarse que en Venezuela, desde 1945 el Poder Judicial ha sido reservado al nivel nacional, particularmente debido a que la legislación y los Códigos más importantes (Civil, Penal, Comercio, Trabajo y Procedimientos) son de carácter nacional. En consecuencia, siendo todos los tribunales de carácter nacional (federal), no queda materia alguna en estos aspectos sobre las cuales las Constituciones de los Estados puedan establecer regulaciones.

En lo que se refiere al control judicial de la constitucionalidad, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, es el órgano constitucional con poderes para anular con efectos *erga omnes* (Art. 336) todas las leyes (nacionales, estatales y municipales), incluyendo las Constituciones de los Estados, cuando vulneren la Constitución. Este control concentrado de la constitucionalidad (modelo europeo) se combina con el método difuso de control (modelo americano), conforme al cual todos los jueces tiene potestad para declarar la inconstitucionalidad de una norma (nacional, estatal o municipal) al resolver un caso concreto, aplicando preferentemente la Constitución y desaplicando la ley, con efectos *inter partes*. En estos casos, sin embargo, un recurso extraordinario de revisión puede interponerse ante la Sala Constitucional, la cual puede establecer interpretaciones constitucionales vinculantes (principio *stare decisis*) (Art. 334 y 335).

En relación con los Consejos Legislativos de los Estados, la Constitución de 1999, también por primera vez en la historia del federalismo venezolano, estableció que la organización y funcionamiento de los Consejos Legislativos estatales debe ser regulada en una ley orgánica nacional (Artículo 162); en una manifestación de centralismo nunca antes conocida.

De acuerdo con esa autorización constitucional, en 2001 la Asamblea Nacional sancionó una Ley Orgánica sobre los Consejos Legislativos de los Estados en la cual se establecieron detalladas regulaciones en relación no sólo con la organización y funcionamiento de los Conse-

jos (como lo autoriza la Constitución nacional), sino que también sobre sus miembros (legisladores) y sus competencias así como las reglas generales del procedimiento de formación de las leyes. Con estas regulaciones nacionales, el contenido efectivo de las Constituciones de los Estados en relación con los Consejos Legislativos, ha sido vaciado, quedando limitadas a materialmente repetir lo que ya está regulado en la antes mencionada ley orgánica nacional.

Por otra parte, la posibilidad de organizar el Poder Ejecutivo en los Estados también ha sido limitada por la Constitución de 1999, la cual ha establecido las reglas y normas básicas en relación con los Gobernadores como jefes del Ejecutivo estatal. La Constitución nacional, además, ha regulado extensivamente las reglas generales relativas a la Administración Pública (nacional, estatal y municipal), a la función pública, a los procedimientos administrativos y a la contratación administrativa. Todas estas normas han sido desarrolladas en 2001 en la Ley Orgánica de la Administración Pública y en la Ley Orgánica sobre el Estatuto de la Función Pública. En consecuencia, en estos aspectos, las Constituciones de los Estados también han sido vaciadas de contenido real, de manera que sus normas sólo tienden a repetir lo que ya está establecido en las leyes orgánicas nacionales.

Finalmente, en relación con otros órganos estatales, la Asamblea nacional sancionó una Ley sobre el nombramiento y remisión de los Contralores Generales de los Estados, limitando en consecuencia, pero en este caso sin autorización constitucional, los poderes de los Consejos Legislativos de los Estados para regular tal materia. También debe destacarse que la intervención nacional en relación con el contenido de las Constituciones de los Estados sobre sus propios órganos, ha sido completada por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, la cual durante los últimos años (2001-2002) ha anulado normas de Constituciones de tres Estados que han creado órganos de defensa de sus ciudadanos o de los derechos de estos, bajo el argumento de que se trata de una materia reservada al Poder Nacional (federal).

Como se ha mencionado, la Constitución nacional establece tres niveles de gobierno y autonomía territorial y de distribución del Poder Público, regulando directamente el régimen municipal en forma por demás extensa. En esta materia, las Constituciones de los Estados y las leyes que dicten los Consejos Legislativos solo podrían reglar el régimen municipal conforme a lo establecido no sólo la Constitución nacional, sino en la Ley Orgánica nacional de Régimen Municipal, de cuyas normas queda muy poco espacio para la innovación a nivel estatal, incluso hasta para regular las necesarias diferencias de regímenes de gobierno local debido a las peculiaridades territoriales y de desarrollo de cada Estado.

En consecuencia, no teniendo los Consejos Legislativos de los Estados posibilidad alguna de efectivamente regular aspectos sustantivos relativos a los derechos civiles, económicos, sociales, culturales, ambientales o políticos; y habiendo sido limitadas sus competencias para regular sus propios Poderes Públicos (Ejecutivo y Legislativo) así como sus otros órganos del Poder Público estatal (Contraloría General y Defensor de los ciudadanos), entonces a las Constituciones estatales (Subnacionales) les ha sido dejado muy poco espacio regulatorio, por lo que las mismas, en definitiva, lo que hacen es repetir lo ya regulado en la Constitución nacional y en las antes mencionadas leyes orgánicas.

IV. EL SISTEMA CONSTITUCIONAL DE DISTRIBUCIÓN DE PODERES ENTRE LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO: NACIONAL, ESTADAL Y MUNICIPAL

La Constitución de 1999, ciertamente establece una enumeración de materias cuya competencia se atribuye en forma exclusiva a Poder Nacional (Artículo 156), al Poder Estatal (Artículo 154) y al Poder Municipal (Artículo 178); pero en estas regulaciones las materias de competencia exclusiva están en su mayoría reservadas al Poder Nacional y al Poder Municipal, y muy pocas están atribuidas a la competencia del Poder Estatal.

De acuerdo con el artículo 156 de la Constitución, en efecto, el Poder Nacional tiene competencia exclusiva, por ejemplo, en las siguientes materias: relaciones internacionales, seguridad y defensa, nacionalidad y extranjería, policía nacional, régimen general de la economía, minas e hidrocarburos, políticas nacionales y regulaciones generales en materia de educación, salud, medio ambiente, ordenación del territorio, transporte, producción agropecuaria, correos y telecomunicaciones. La administración de justicia, como se dijo, también es una competencia exclusiva del Poder Nacional (Artículo 156.31).

En relación con el régimen local, el Artículo 178 de la Constitución le atribuye a los Municipios competencia, por ejemplo, en materias como ordenación urbanística, vivienda, vialidad y transporte urbano, publicidad comercial, medio ambiente urbano, servicios públicos domiciliarios (electricidad, agua, aseo urbano), servicios básicos de educación y salud y policía municipal. Algunas de estas materias son de la competencia exclusiva de los Municipios y otras de carácter concurrente. Como se indicó, la autonomía de los Municipios se consagra expresamente en la Constitución, pero sin garantía real alguna ya que se dispone que puede ser limitada, no sólo por lo que la Constitución misma establece, sino por lo que disponga en la ley nacional (Artículo 168)

Pero en relación con las competencias estatales, la Constitución nacional no establece efectivamente una enumeración de materias sustantivas que serían de la competencia exclusiva de los Estados, constituyendo las que enumera competencias en cuestiones formales y de procedimiento. Adicionalmente las pocas competencias enumeradas relativas a materias sustantivas, lo son con carácter concurrente, por ejemplo en relación con la organización municipal, las explotaciones de minerales no metálicos, policía, vialidad estatal y administración de la infraestructura nacional de transporte (aeropuertos comerciales y puertos nacionales (Artículo 164). Por otra parte, como se ha indicado, la

posibilidad para los Consejos legislativos de regular el régimen municipal en sus propios territorios ha sido muy limitada, al estar sujetas a lo que se establece en la Ley Orgánica de Régimen Municipal nacional.

Los Consejos Legislativos estatales, sin duda, pueden dictar leyes relativas a las materias de su competencia (Artículo 162), pero tratándose en su mayoría de materias de competencia concurrentes, de acuerdo con la Constitución nacional su regulación por los Estados depende de las regulaciones que previamente tiene que adoptar el Poder Nacional (leyes de base), lo que significa que en definitiva las competencias legislativas de los Estados están muy limitadas. En esta materia, la Constitución de 1999 hizo muy poco por detener la tendencia centralista del país, y más bien, ha contribuido a intensificar la centralización.

Como antes se mencionó, la Constitución nacional ha limitado la posibilidad de los Estados de regular las materias de la competencia concurrente, que eran las que tradicionalmente habían dado a los Estados posibilidades reales de regulación, al establecer que su ejercicio está sujeto a lo que previamente determine la Asamblea Nacional en las “leyes de bases” que debe dictar. De ello resulta que los Consejos legislativos estatales sólo pueden dictar leyes en esas materias después que se dicten las leyes nacionales (Artículo 165); y en todo caso, dispone la Constitución, que la legislación que puedan dictar los Estados relativa a las materias de competencia concurrentes deben seguir los principios de interdependencia, coordinación, cooperación, co-responsabilidad y subsidiariedad (Artículo 165).

Por otra parte, en relación con las competencias residuales que tradicionalmente se habían atribuido a los Estados en las Constituciones precedentes y en toda federación, la Constitución de 1999 ha limitado el ámbito de las que corresponden a los Estados al establecer expresamente, por primera vez en la historia del federalismo venezolano, una competencia residual paralela y prevalente a favor del Poder Na-

cional en materia de impuestos no atribuidos expresamente a los Estados y a los municipios (Artículo 156.12).

Por último, debe mencionarse que la Constitución de 1999, siguiendo la orientación de la Constitución de 1961, ha previsto la posibilidad de que se descentralicen competencias nacionales y se transfieran a los Estados, lo que se ha regulado en la Ley Orgánica de descentralización, delimitación y transferencia de competencias del Poder Público de 1989. Sin embargo, aún cuando entre 1990 y 1994 se realizaron importantes esfuerzos por descentralizar competencias hacia los Estados y revertir las tendencias centralizadoras que habían dominado el desarrollo político del país, desafortunadamente dicho proceso fue abandonado, y a partir de 2003 las transferencias de competencias que se habían efectuado, por ejemplo en materia de salud, han comenzado a ser revertidas.

V. EL FINANCIAMIENTO DE LA FEDERACIÓN

Debe hacerse mención, por último, al régimen constitucional relativo al financiamiento de la federación. En esta materia, y particularmente en materia impositiva, puede decirse que la Constitución nacional ha acentuado las tendencias centralizadoras, habiéndose eliminado materialmente toda competencia estatal en la misma.

En efecto, la Constitución nacional no sólo enumera las competencias nacionales en materia impositiva (impuesto sobre la renta, sobre herencias y sobre donaciones; impuestos al capital y a la producción, impuestos al valor agregado, impuestos sobre hidrocarburos y minas, impuestos a la importación y exportación de bienes y servicios, e impuestos sobre el consumo de licores, alcoholes, cigarrillos y tabaco) (Artículo 156.12), y atribuye expresamente a los Municipios competencias en relación con los impuestos locales (impuestos sobre la propiedad inmueble urbana, sobre industria y comercio, sobre espectáculos públicos y sobre vehículos) (Artículo 179), sino que además, como an-

tes se dijo, otorga al Poder Nacional una competencia residual general en materia impositiva (Artículo 156.12). En contraste, la Constitución no otorga a los Estados competencia alguna en materia impositiva, salvo por lo que se refiere a los timbres y estampillas fiscales y papel sellado (Artículo 164.7). En consecuencia, los Estados sólo podrán recaudar impuestos cuando la Asamblea Nacional así lo disponga transfiriéndoles competencias nacionales mediante ley (Artículo 167.5), lo cual aún no ha ocurrido.

Al no tener los Estados sus propias fuentes de financiamiento, su funcionamiento fiscal depende completamente de transferencias financieras de recursos nacionales a través de tres mecanismos. En primer lugar, mediante el denominado Situado Constitucional, que es la partida presupuestaria que debe estar en la Ley anual de Presupuesto nacional equivalente a un mínimo del 15% y un máximo del 20% del total de los ingresos nacionales ordinarios anualmente estimados (Artículo 167.4). Dicho monto debe distribuirse entre los Estados, entre otros factores, de acuerdo con su población. En segundo lugar, de acuerdo con la Constitución, mediante ley nacional se ha establecido un sistema de asignaciones económicas especiales a favor de los Estados en cuyos territorios se efectúen explotaciones mineras y de hidrocarburos, las cuales se han extendido igualmente a los otros Estados (Artículo 156.16). Y en tercer lugar, el financiamiento de los Estados y Municipios también se ha efectuado con fondos provenientes del Fondo Intergubernamental para la Descentralización establecido en 1993 con ocasión de la sanción de la Ley sobre el Impuesto al Valor Agregado, el cual, conforme a la Constitución, debe ser sustituido por un Fondo de Compensación Territorial (Artículo 167.6), aún no establecido.

Por lo demás, y siguiendo una larga tradición constitucional, en Venezuela los Estados y Municipios no pueden contraer deuda pública salvo si son autorizados especialmente en cada operación por una ley nacional.

BIBLIOGRAFÍA RECIENTE DEL AUTOR SOBRE EL TEMA FEDERAL Y LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA

- *Informe sobre la descentralización en Venezuela (1993), Memoria de Allan R. Brewer-Carías, Ministro de Estado para la descentralización, Caracas 1994*
- *Federalismo y Municipalismo en la Constitución de 1999 (Una reforma Insuficiente y regresiva), Caracas, 2001.*
- *La Constitución de 1999. Derecho Constitucional Venezolano, Tomo I, Caracas, 2004, pp 263-436*
- “Bases legislativas para la descentralización política de la federación (1990: El inicio de la reforma)” en Brewer Carías, Allan R., et al., *Leyes y Reglamentos para la descentralización política de la Federación, Caracas, 1994, pp. 7-53.*
- “El proceso de descentralización política en América Latina” en Allan R. Brewer-Carías, *Reflexiones sobre la organización territorial del Estado en Venezuela y en la América Colonial, Caracas 1997, pp.109-146.*
- “La descentralización de la Federación Venezolana” en Allan R. Brewer-Carías, en *Reflexiones sobre la organización territorial del Estado en Venezuela y en la América Colonial, Caracas 1997, pp.181-202.*
- “La opción entre democracia y autoritarismo” en Allan R. Brewer-Carías, en *Reflexiones sobre el constitucionalismo en América, Caracas 2001, pp. 41-60.*
- “Democratización, descentralización política y reforma del Estado” en Allan R. Brewer-Carías, en *Reflexiones sobre el constitucionalismo en América, Caracas 2001, pp.105-126.*

- “El Municipio, la descentralización política y la democracia” en Allan R. Brewer-Carías, en *Reflexiones sobre el constitucionalismo en América*, Caracas 2001, pp. 127-142.
- «La descentralización política en la Constitución de 1999: Federalismo y Municipalismo (una reforma insuficiente y regresiva) en *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, N° 138, Año LXVIII, Enero-Diciembre 2001, Caracas 2002, pp. 313-359; y en *Provincia. Revista Venezolana de Estudios Territoriales*, Número 7, julio-diciembre 2001, II Etapa, Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales (CIEPROL), Universidad de los Andes, Mérida, 2001, pp. 7-92.
- “Venezuela Bolivarian Republic of Venezuela)” en *Handbook of Federal Countries, 2002, Forum of Federations*, McGill-Queen’s University Press, Montreal & Kingston, London, Ithaca, 2002, pp. 359-371.
- “La distribución territorial de competencias en la Federación venezolana” en *Revista de Estudios de Administración Local. Homenaje a Sebastián Martín Retortillo*, N° 291, enero-abril 2003, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid 2003, pp. 163-200.
- “El Municipio, la descentralización política y la democracia” en *XXV Congreso Iberoamericano de Municipios, Guadalajara, Jalisco, México, 23 al 26 de octubre del 2001*, México 2003, pp. 53-61.
- “El ‘Estado Federal descentralizado’ y la centralización de la Federación en Venezuela (Situación y perspectiva de una contradicción constitucional)”, en Allan R. Brewer- Carías, *Constitución, democracia y control del poder*, Mérida 2004, pp. 111-143
- “Algunos problemas de las Constituciones estatales (Constituciones subnacionales) en la Federación venezolana” en Allan R. Brewer- Carías, *Constitución, democracia y control del poder*, Mérida 2004, pp. 145-156.
- “Democracia municipal, descentralización y desarrollo local” en *Revista Iberoamericana de Administración Pública*, No. 11, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid Julio Diciembre 2003, pp. 11-34.

