

**LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA
EN LA CONSTITUCIÓN DE 1999:
FEDERALISMO Y MUNICIPALISMO
(UNA REFORMA INSUFICIENTE Y REGRESIVA)***

*Allan R. Brewer-Carías
de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales
Caracas-Venezuela*

* Ponencia para el las *IV Congreso de la Conferencia Iberoamericana de Academias de las Ciencias Jurídicas y Sociales*, Valencia, España 14 a 16 de Diciembre de 2000.

SUMARIO

- I. LA DEMOCRACIA Y LA DESCENTRALIZACIÓN DEL PODER.
- II. LAS EXIGENCIAS DE REFORMA POLÍTICA EN EL PROCESO CONSTITUYENTE DE 1999
 1. *Participación y Poder Local*
 2. *La democracia y los niveles intermedios de descentralización*
 3. *El Nuevo Federalismo*
 - A. *La distribución territorial de las competencias públicas*
 - B. *La descentralización progresiva de competencias*
 - C. *La distribución territorial del poder tributario y el régimen de financiamiento de las Entidades Territoriales*
 - D. *La organización separada del Poder Público estatal*
 - E. *Las nuevas relaciones intergubernamentales y la solución de conflictos entre los Poderes*
 - F. *La necesidad de conservar el Senado y el régimen bicameral del Congreso*
 4. *El nuevo Municipalismo*
 - A. *La necesaria superación del uniformismo municipal*
 - B. *La organización política del Municipio*
 - C. *La inserción del Municipio en el marco del proceso de descentralización política*
 - D. *Los instrumentos de participación política local*
 - E. *La organización Municipal de Caracas, capital de la República*
- III. EL RÉGIMEN DE DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DEL PODER PÚBLICO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1999
 1. *La forma federal del Estado*
 - A. *La distribución vertical del Poder Público: Nacional, Estatal y Municipal*
 - B. *La “Federación Descentralizada”*
 - C. *Los principios del Estado Federal*
 - D. *La Asamblea Nacional Unicameral y la eliminación del Senado*
 - E. *Las competencias del Poder Público*
 2. *Las competencias exclusivas*
 - A. *Las competencias exclusivas del Poder Público Nacional*
 - a. *Las relaciones internacionales*
 - b. *Las cuestiones de seguridad y defensa*
 - c. *El régimen de los símbolos patrios*
 - d. *El estatuto de las personas*
 - e. *El régimen de la división territorial*
 - f. *El régimen de los Poderes Públicos Nacionales*
 - g. *El régimen de la economía*
 - h. *El régimen de la seguridad social*
 - i. *El régimen del correo y las telecomunicaciones*
 - j. *La legislación general*
 - B. *Las competencias exclusivas del Poder Municipal*
 3. *Las competencias concurrentes*
 - A. *La organización de los Poderes Públicos de los Estados y Municipios*
 - a. *La organización de los Poderes de los Estados*
 - b. *La organización de los Municipios*
 - B. *La administración de la justicia*
 - C. *El régimen, administración y aprovechamiento de bienes públicos*
 - a. *Bienes del dominio público*
 - b. *Bienes del dominio privado*
 - D. *El régimen de la seguridad y protección ciudadana: policía y administración de riesgos*
 - E. *Régimen del desarrollo económico*
 - a. *Ordenación y promoción del desarrollo económico y social*
 - b. *Promoción del desarrollo rural y seguridad alimentaria*
 - c. *Ciencia y tecnología*
 - d. *Información económico-social y comercial*
 - e. *Servicios públicos domiciliarios*

- F. *Régimen del desarrollo social*
 - a. *Asistencia y protección social*
 - b. *Salud y sanidad*
 - c. *Vivienda*
 - d. *Educación*
 - e. *Cultura y patrimonio histórico*
- G. *Régimen de la infraestructura y de la ordenación del territorio*
 - a. *Ordenación del territorio*
 - b. *Ambiente*
 - c. *Urbanismo*
 - d. *Obras públicas*
 - e. *Vialidad*
 - f. *Transporte*
- 4. *Las competencias residuales*
- 5. *El principio descentralizado en las competencias del Poder Público*
- IV. **EL FINANCIAMIENTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN**
 - 1. *Las competencias tributarias*
 - A. *Competencias tributarias nacionales*
 - B. *Competencias tributarias estatales*
 - C. *Competencias tributarias Municipales*
 - 2. *El situado constitucional*
 - 3. *Las asignaciones económicas especiales*
 - 4. *El Fondo de Compensación Interterritorial*
 - 5. *Las transferencias, subvenciones o asignaciones nacionales*
- 21. **A MANERA DE CONCLUSIÓN EL PROBLEMA DEL ESTADO FEDERAL DESCENTRALIZADO CON UN MARCO CENTRALISTA Y LOS ESFUERZOS INSTITUCIONALES QUE DEBEN HACERSE PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS ESTADOS**

LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1999: FEDERALISMO Y MUNICIPALISMO (UNA REFORMA INSUFICIENTE Y REGRESIVA)*

Allan R. Brewer-Carías
de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales

I. LA DEMOCRACIA Y LA DESCENTRALIZACIÓN DEL PODER

La elección y funcionamiento de una Asamblea Constituyente en democracia y en paz, como sucedió en Venezuela en 1999, y sin que se hubiese producido una ruptura fáctica del orden constitucional y político como siempre había ocurrido en el pasado, en nuestro criterio, planteaba a la Asamblea lo que consideramos era su principal y gran objetivo en materia de reforma política, que no podía ser otro que el perfeccionamiento de la democracia mediante el reforzamiento de la descentralización política¹.

La democracia, como régimen político, se pudo implantar en Venezuela a partir de 1958, después del primer intento en los años cuarenta, gracias al sistema político del *Estado Centralizado de Partidos* que se diseñó, y que atribuyó a los partidos políticos el monopolio de la representatividad y de la participación políticas. En las primeras décadas del período, es decir, en los años sesenta y setenta, el sistema, sin duda, permitió la democratización del país que, para esos años, era el de me-

* Ponencia para el las *IV Congreso de la Conferencia Iberoamericana de Academias de las Ciencias Jurídicas y Sociales*, Valencia, España 14 a 16 de Diciembre de 2000.

1 Así lo planteamos durante las sesiones de la Asamblea Nacional Constituyente: Véase Allan R. Brewer-Carías, "Propuesta sobre la forma federal del Estado en la nueva Constitución: Nuevo Federalismo y Nuevo Municipalismo" en *Debate Constituyente*, (Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente), Tomo I, (8 agosto-8 septiembre), Caracas 1999, págs. 155 a 170). Véase también, Allan R. Brewer-Carías *El reforzamiento de la forma federal del Estado Venezolano en la Nueva Constitución: Nuevo Federalismo y Nuevo Municipalismo*, Ponencia presentada en *The International Conference on Fereralism in an Era of globalization*", Québec, Canadá octubre 1999 (mimeo), 13 págs.

nor tradición democrática en América Latina. Ese sólo hecho comenzó a plantear nuevas exigencias de democratización, es decir, exigencias de más representatividad (no sólo de los partidos) y de más participación (no sólo a través de los partidos) que el sistema no fue capaz de satisfacer, entre otros aspectos, por la incomprensión del liderazgo partidista durante las dos últimas décadas, de introducir las reformas necesarias que pudieran permitir la evolución del sistema.

Ello condujo a la crisis terminal del sistema político de *Estado Centralizado de Partidos* y de sus principales actores, los partidos políticos, que hemos presenciado en los últimos años, lo que condujo a la necesidad de convocar una Asamblea Nacional Constituyente².

Ahora bien, perfeccionar la democracia, hacerla más representativa y más participativa, exigía transformar radicalmente el sistema de *Estado Centralizado de Partidos* y trastocarlo por un *Estado Descentralizado y Participativo*. Ello, por supuesto, incidía en la médula de cualquier Constitución, que es la organización territorial del Poder y, en nuestro caso, en el reforzamiento del Federalismo y del Municipalismo.

Lo que era claro es que para hacer la democracia más participativa, no bastaba incorporar al sistema político mecanismos de democracia directa (referendos, iniciativas populares, audiencias públicas), sino que, por sobre todo, era necesario acercar el poder al ciudadano, de manera que este pudiera efectivamente participar. Ello implicaba y exige, ante todo, distribuir el Poder Público en el territorio, es decir, descentralizarlo y ponerlo tan cerca del ciudadano como fuera posible, para que pueda participar en la conducción de los asuntos públicos. Lamentablemente, la Constitución de 1999 no atendió estos requerimientos y en cuanto a la forma federal del Estado, significó, en realidad, un retroceso.

2 Véase Allan R. Brewer-Carías "Reflexiones sobre la Crisis del Sistema Político, sus salidas democráticas y la convocatoria a una Constituyente", presentación del libro de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, *Los Candidatos Presidenciales ante la Academia*, Ciclo de Exposiciones 10-18 agosto de 1998, Caracas, págs. 9 a 66.

II. LAS EXIGENCIAS DE REFORMA POLÍTICA EN EL PROCESO CONSTITUYENTE DE 1999

1. *Participación y Poder Local*

En efecto, la participación es y ha sido posible en las sociedades democráticas por la cercanía del poder al ciudadano, y ello sólo se logra a nivel local.

Debe tenerse presente, por ejemplo, que en Francia existen 36.400 comunas (Municipios), con un promedio de 1.593 habitantes por Municipio. En Suiza, país 10 veces más pequeño que Francia, existen 3.019 Municipios, con un promedio de 2.319 habitantes por Municipio. En España existen 8.097 Municipios, con un promedio de 4.817 habitantes por Municipio. En Alemania, con una población, el doble que la de España, y un territorio algo menor, existen 16.098 Municipios, con un promedio de 5.094 habitantes por Municipio. En Canadá, existen 5.000 Municipios con un promedio de 6.000 habitantes por Municipio, y en los EE.UU., con una población 9 veces mayor que la de Canadá y un territorio relativamente igual, existen 39.000 Municipios con un promedio de 6.744 habitantes por Municipio. Esto es lo que nos muestran las sociedades democráticas contemporáneas.

La situación en nuestros países de América Latina es distinta: por ejemplo, en Colombia sólo existen 1.033 Municipios, con un promedio de 35.818 habitantes por Municipio; en Brasil, con una población 5 veces mayor que la de Colombia, hay 5.000 Municipios, con un promedio de 31.800 habitantes por Municipio. En Argentina existen 600 Municipios, con un promedio de 58.333 habitantes por Municipio; y en Venezuela sólo existen 332 Municipios, con un promedio de 66.667 habitantes por Municipio, entre los mayores promedios del mundo democrático.

Así, en contraste con las sociedades democráticas del mundo desarrollado, en nuestros países el Municipio está tan alejado del ciudada-

no que no hace posible ni real la participación política, que es lo normal en aquellas.

Por tanto, la reforma política en Venezuela, para hacer de la democracia una forma de vida cotidiana, efectivamente participativa, tenía y tiene que apuntar hacia la municipalización del país, haciendo del Municipio, como lo dice la Constitución de 1999, "la unidad política primaria de la organización nacional" (art. 168).

Sin embargo, todavía esta por diseñarse un Nuevo Municipalismo que supere el uniformismo legislativo actual, que hace inaplicable el esquema organizativo municipal, excesivamente burocratizado y diseñado para grandes aglomeraciones urbanas, a las pequeñas comunidades y centros poblados que están ávidas de participación y que no la encuentran. Con tal propósito, obligatoriamente, en el futuro, deben diseñarse diferentes regímenes municipales para la organización, gobierno y administración de los Municipios, atendiendo a las condiciones de población, desarrollo económico, capacidad para generar ingresos fiscales propios, situación geográfica, elementos históricos y culturales y otros factores relevantes, que refleje la organización democrática diferenciada y responda a la naturaleza propia de la vida local. Ello estaba previsto en la Constitución de 1961 como una potestad del legislador (art. 27); ahora, en la Constitución de 1999, se ha establecido como una obligación impuesta constitucionalmente al legislador (art. 169), cuyo cumplimiento no puede eludirse.

2. *La democracia y los niveles intermedios de descentralización*

Pero distribuir el Poder Público a nivel local y diseñar un Nuevo Municipalismo como instrumento político para la participación democrática, exige, por supuesto, organizar los niveles intermedios del Poder Público en el territorio, pues de lo contrario, la reforma conduciría a más centralización del Poder, por la imposibilidad de descentralizar ciertas competencias hacia el pequeño ámbito municipal. Por ello, en todas las sociedades democráticas contemporáneas, paralelamente al desarrollo del municipalismo y del gobierno local, se han organizado

niveles de Poder Público descentralizados, de carácter intermedio en el territorio, ubicados entre el Poder Central (Nacional) y el Poder Local (Municipal).

A ello, precisamente, responde la *forma federal* del Estado y también, precisamente por ello, por ejemplo, Alemania, Suiza, Canadá y los EE.UU. son Estados Federales; y asimismo, precisamente por ello, los otros Estados democráticos, antiguamente Estados Unitarios, se han organizado territorialmente como Estados Regionales, creándose regiones políticas con autoridades electas (Consejos Regionales) como sucede en Italia y Francia o Comunidades Autónomas como en España. A ello también responde la última de las grandes reformas políticas democráticas europeas, como la que está ocurriendo en el Reino Unido, tradicionalmente montado sobre un gobierno local fuerte y extendido, con la devolución a los antiguos reinos de autonomías territoriales, lo que se ha reflejado en la elección de los Parlamentos en Escocia y Gales.

La descentralización política en dos niveles, por tanto, es la forma adecuada para organizar el Poder Público en sociedades democráticas, con un nivel intermedio autónomo y con autoridades locales extendidas en todo el territorio. Por ello, en el mundo occidental no existen democracias que no tengan un esquema territorial de descentralización del Poder Público. Puede decirse que no existen ni han existido jamás autocracias descentralizadas, por lo que la descentralización es un fenómeno propio de la democratización y una condición de sobrevivencia y perfeccionamiento de las democracias.

Venezuela no debería escapar a este fenómeno. Después de 40 años de democracia, para que ésta pueda sobrevivir como régimen político, la organización descentralizada del Estado es ineludible, y para ello no necesitamos inventar o trasplantar instituciones constitucionales de otros países. Nuestra historia ha estado condicionada tanto por el federalismo como por el municipalismo, aún cuando nunca realizados en democracia efectiva. Esas instituciones nos pertenecen por historia y por derecho propio, por lo que lo que teníamos que hacer en el momento constituyente de redefinición del Estado para la democracia,

era perfeccionar dichos esquemas de distribución vertical del Poder Público y de organización del Estado.

Lo que queda claro es que a pesar de la crisis terminal del sistema político de *Estado Centralizado de Partidos*, y del proceso constituyente de 1999, puede decirse que aún tenemos democracia, precisamente gracias a las reformas políticas descentralizadoras que rápida e incoherentemente se comenzaron a desarrollar desde 1989, y que son las que debieron profundizarse.

Ello debió constituir el punto medular de la nueva Constitución pues, en definitiva, una Constitución es un pacto para la organización del Poder y del Estado. Sin embargo, la Constitución de 1999, lamentablemente no atendió estos requerimientos.

3. *El Nuevo Federalismo*

Como se dijo, la forma federal del Estado venezolano nos ha acompañado durante toda nuestra historia constitucional, desde 1811 hasta nuestros días, aún cuando no se haya actualizado como instrumento para la participación democrática.

Sin embargo, en el proceso constituyente de 1999 era cuando debía hacerse de la Federación el instrumento para la Revolución Democrática que necesitaba el país, para lo cual el Poder Público tenía que ser efectivamente descentralizado territorialmente, de manera que se organizara en los tres niveles territoriales: Nacional, Estadal y Municipal, en forma compartida. Ello planteaba las siguientes exigencias que en nuestro criterio, debieron haber condicionado la redacción del nuevo texto constitucional.

A. *La distribución territorial de las competencias públicas*

En primer lugar, se planteaba la necesidad de establecer una efectiva y clara distribución de competencias estatales entre la República (Poder Nacional), los Estados (Poder Estadal) y los Municipios (Poder Municipal), de manera de revertir la tendencia histórica de los últimos 150 años, de reducción y vaciamiento de las competencias de los Esta-

dos y, por tanto, asignar competencias exclusivas tanto a la República, a los Estados y a los Municipios, acordes con las realidades contemporáneas.

Una de las formas de fortalecer al Poder Nacional era y es deslazar a la República de competencias que bien y más eficientemente se pueden cumplir a nivel estatal, al cual también debían ir competencias que históricamente se habían atribuido a los Municipios, las cuales, si estos debían multiplicarse con regímenes diferenciados, más cerca del ciudadano y de las comunidades, debían ubicarse en el nivel intermedio de la descentralización del poder. Sin embargo, en esta materia muy poco se varió del régimen constitucional de 1961, salvo para centralizar más competencias a nivel nacional.

B. *La descentralización progresiva de competencias*

Además de las competencias exclusivas de cada nivel territorial, debían precisarse las competencias concurrentes entre los diversos niveles territoriales, y dado que las mismas, en las últimas décadas, habían sido progresivamente nacionalizadas (asumidas por el Poder Nacional), debía definirse la política de descentralización territorial de las mismas, en forma progresiva, afirmándose dicha política como una política nacional. En este aspecto, debe tenerse en cuenta que es el Poder Nacional el que se descentraliza, por lo que la misma debe ser una política nacional, como incluso ahora se la define en el artículo 158 de la Constitución de 1999.

C. *La distribución territorial del poder tributario y el régimen de financiamiento de las Entidades Territoriales*

Entre las materias altamente centralizadas durante los últimos 100 años, ha estado la materia tributaria, la cual fue progresivamente asumida por el Poder Nacional y asignada en gran parte, en forma marginal y deformada, en los últimos años, al nivel municipal.

Una pieza esencial en la organización territorial del Poder Público y del Estado, tenía que ser la racional y eficiente distribución del poder tributario, de manera que se ubicasen en la República los tributos realmente nacionales (Impuesto sobre la Renta, IVA, impuestos a los hidrocarburos y a la minería), y se distribuyeran territorialmente otros tributos, por ejemplo, los específicos al consumo y sobretasas a los tributos nacionales, en los Estados; perfeccionando la asignación de tributos a los Municipios, de nuevo, conforme al régimen diferenciado de la organización municipal que debe establecerse. En esta materia, sin embargo, nada se avanzó constitucionalmente y, al contrario, se produjo mayor centralización tributaria a nivel nacional.

En todo caso, es claro que la distribución territorial del Poder Tributario nunca puede tener como norte formar autarquías territoriales. No existe en el mundo, organización territorial del Poder Público que no tenga mecanismos alternos de financiación a las entidades territoriales con fondos nacionales. Por ello, la figura del Situado Constitucional, que adquirió originalidad constitucional en Venezuela en forma definitiva a partir de la Constitución de 1925, y que ha inspirado reformas constitucionales recientes en otros países (Colombia, por ejemplo), tenía que mantenerse como un porcentaje de los ingresos tributarios nacionales para ser distribuido entre los Estados y a través de éstos, entre los Municipios, como sucedió efectivamente en la Constitución de 1999.

La sobrevivencia del Situado Constitucional, por supuesto, no podía significar el abandono a otras fuentes de financiamiento complementarias y compensatorias que se han venido desarrollando, pero vinculadas a la política de descentralización de competencias públicas, como el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) en su concepción original (1993) y las Asignaciones Económicas Especiales, reformuladas. La Constitución de 1999, en todo caso, previó nuevos y diversos fondos para el financiamiento de las entidades territoriales, pero desligados de la política de transferencia de competencias.

D. *La organización separada del Poder Público estatal*

Vigorizar el nivel intermedio de Poder en el territorio, con nuevas competencias y poder tributario, exigía organizar el Poder Público Estatal conforme al principio de la separación de poderes. Por ello, el Poder Ejecutivo (Gobernadores) tenía que continuar separado del Poder Legislativo (las antiguas Asambleas Legislativas denominadas en la Constitución de 1999 como Consejos Legislativos Estadales) e, incluso, del Poder Judicial, cuya descentralización también debía ser parte de la reforma política.

En particular, a pesar de los proyectos en contra, el órgano legislativo estatal debía y tenía que existir, siendo esencial la previsión de su composición democrática. En las últimas décadas, ciertamente que las Asambleas Legislativas fueron el reducto del activismo partidista local, pero básicamente porque el sistema electoral para la elección de los Diputados fue diseñado para que los partidos fuesen los que tuviesen representación, que era lo que debía cambiarse de raíz. Debió haberse diseñado una democracia regional más representativa, para lo cual estimamos que los diputados a las Asambleas debían ser electos uninominalmente, en circunscripciones uninominales que debían preverse en el territorio de cada Estado, tantas como diputados fueran a elegirse. Así podía lograrse que los Consejos Legislativos Estadales fueran entidades representativas de todos los confines territoriales de cada Estado, y que cada Diputado respondiera a los electores de la circunscripción donde se los eligiera, que debía abarcar varios Municipios. Ello, sin embargo, no se adoptó en la Constitución de 1999, y más bien se limitó la autonomía de los Estados al preverse que una ley nacional debe regular la organización y funcionamiento de los Consejos Legislativos de los Estados (art. 162).

E. *Las nuevas relaciones intergubernamentales y la solución de conflictos entre los Poderes*

Una efectiva distribución del Poder Público entre el nivel nacional y el nivel estatal, imponía nuevas formas de relaciones políticas de carácter intergubernamental, fundamentadas en la autonomía política de las entidades territoriales cuyas autoridades, por supuesto, tenían que seguir siendo electas democráticamente.

Debía actualizarse, por tanto, el principio constitucional de que "los Estados son entidades autónomas e iguales en lo político" como lo decía el artículo 16 de la Constitución de 1961, y lo repite el artículo 159 de la Constitución de 1999; lo que excluye cualquier tipo de tutela y control político del Poder Nacional sobre los Estados.

Las nuevas relaciones intergubernamentales, en todo caso, requerían de nuevos órganos del Poder, entre ellos, el Consejo Federal de Gobierno creado en la Constitución de 1999, que paralelamente al Consejo de Ministros, puede permitir la coparticipación efectiva y no tutelada Poder Nacional-Poder Estatal en la conducción y diseño de las políticas públicas.

Además, debía tenerse en cuenta que el fortalecimiento de los poderes territoriales, originaría conflictos entre poderes, lo cual es natural y normal en una Federación o en cualquier esquema de descentralización política del Poder Público, que debían encontrar canales expeditos de solución. En los EE.UU., por ejemplo, ha sido la Corte Suprema, como juez constitucional, la institución que ha ido moldeando el Federalismo, y lo mismo ha correspondido, en la República Federal Alemana, al Tribunal Constitucional Federal, y al Tribunal Constitucional en el Estado español de Autonomías.

En consecuencia, la institucionalización de una Sala Constitucional en el Tribunal Supremo de Justicia, creada por la Constitución de 1999, es una pieza esencial del Nuevo Federalismo venezolano, para la solución expedita de los conflictos.

F. *La necesidad de conservar el Senado y el régimen bicameral del Congreso*

El establecimiento de la forma de Estado Federal con efectiva descentralización política, como sucede en todos los países desarrollados y descentralizados del mundo, exigía que se conservara la estructura del órgano legislativo nacional con dos Cámaras, una de las cuales (normalmente, el Senado) fuera el instrumento de participación política igualitaria de las entidades territoriales en la definición de las políticas nacionales. Con voto igual en una Cámara Federal es que puede hablar de igualdad de los Estados.

Por ello, estimamos que resultaba necesario e indispensable, en la nueva Constitución y como consecuencia de la reafirmación de la forma federal del Estado, la conservación del Senado y del bicameralismo, de manera que la forma de elección, tanto de Diputados como de Senadores, debía reflejar la representación territorial necesaria. Sin embargo, en un contrasentido federal, el Senado quedó eliminado en la Constitución de 1991, organizándose una Asamblea Nacional Unicameral.

4. *El nuevo Municipalismo*

Como antes se señaló, la pieza esencial para hacer de la democracia un régimen más representativo y más participativo, es decir, una forma de vida cotidiana del ciudadano, es acercando el poder a las comunidades. Sólo se puede participar efectivamente en los asuntos públicos en una democracia a nivel local, y ello se logra ubicando el gobierno local cerca del ciudadano. Para ello hay que reafirmar el concepto socio-político del Municipio como la unidad primaria y autónoma para el ejercicio de la democracia y la participación política.

A. *La necesaria superación del uniformismo municipal*

Para ello, como se dijo, resultaba esencial la previsión de la necesaria diferenciación organizativa del régimen municipal, de manera que las grandes concentraciones urbanas tuvieran un régimen adecuado con la vida urbana, pero que también se pudiera organizar el régimen y gobierno local en los pequeños centros poblados y en las áreas rurales.

A veces se pasa por alto que nuestro país, territorialmente hablando, y a pesar de que el grueso de la población esté concentrada en centros urbanos, tiene una vocación rural, que ha sido totalmente olvidada por los legisladores desde Caracas al organizar la vida local.

Sólo diferenciando los regímenes de organización municipal, superando el nocivo y burocratizado uniformismo organizativo actual (diseñado para los grandes Municipios urbanos) es que puede pensarse en multiplicar el número de entidades locales municipales. Por ello, no tenía sentido la constitucionalización de las divisiones territoriales que pudieran tener los Municipios, como Parroquias. A pesar de que esto último quedó en la Constitución de 1999, sin embargo, se estableció el principio de la diferenciación de regímenes municipales, como antes se dijo.

B *La organización política del Municipio*

Establecida la diferenciación de los diferentes regímenes para la organización, gobierno y administración de los Municipios, atendiendo a las condiciones de población, desarrollo económico, situación geográfica y otros factores de importancia, la separación orgánica de Poderes a nivel municipal no tendría que ser necesariamente generalizada.

Estimamos que en los grandes y medianos municipios, debía establecerse la separación orgánica entre el Poder Ejecutivo Municipal, atribuido al Alcalde, y el Poder Legislativo Municipal, atribuido al Concejo Municipal; pero dicha separación resultaba totalmente inapropiada en pequeños Municipios que bien podían ser gobernados por una Junta de 3 ó 5 Miembros. La Constitución de 1999, lamentablemente, uniformizó excesivamente esa forma de organización municipal, lo que en la Constitución de 1961 era competencia del legislador.

Por otra parte, sea que se trate de la elección de los Miembros de Concejos Municipales o de las referidas Juntas Municipales, estimamos que era indispensable cambiar de raíz la forma de elección para hacerlas más representativa de las comunidades que conformen el territorio municipal. Por ello, la elección, en este nivel local, también tenía que ser

uninominal, en circunscripciones electorales uninominales, dividiéndose el territorio municipal en tantas circunscripciones como candidatos a elegir. Esto, sin embargo, no se acogió en la reforma constitucional.

C. *La inserción del Municipio en el marco del proceso de descentralización política*

El Municipio, como entidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional, tenía que ser tratado como una pieza territorial más en el proceso de descentralización, a cuyo cargo esté la atención de los asuntos de la vida local.

Para ello, no sólo había que reformular las competencias municipales, sino encuadrar el ejercicio de la potestad tributaria municipal dentro del esquema tributario de la Nación, para evitar el carácter confiscatorio que en algunos casos han tenido algunos impuestos municipales. En este sentido, la Constitución de 1999 establece potestades del Poder Nacional, que si bien pueden contribuir a controlar esta deformación, conducen a un excesivo centralismo.

D. *Los instrumentos de participación política local*

La posibilidad efectiva de participación política no es sólo posible con la municipalización del país, multiplicando las autoridades locales con regímenes diferenciados, sino estableciendo mecanismos de participación cotidianas, como las consultas o audiencias públicas, las iniciativas populares y los referendos locales, los cuales debían ser una pieza esencial del Nuevo Municipalismo. En tal sentido, la Constitución de 1999 estableció reformas importantes que establecen la base para el desarrollo de era participación.

E. *La organización Municipal de Caracas, capital de la República*

La capital de la República nunca había sido objeto de un tratamiento organizativo cónsono con la capitalidad, excepto, quizás, cuando se organizó inicialmente, en 1863, el Distrito Federal.

Sin embargo, esa concepción había quedado superada en el esquema del constitucionalismo contemporáneo, y en el caso concreto de Caracas, había sido rebasada por la realidad urbana de la capital. Caracas, por tanto, como ciudad metropolitana no tenía un régimen municipal cónsono con las exigencias de una gran urbe, y ello, definitivamente, debía resolverse en la nueva Constitución.

Podía, por ejemplo, crearse una nueva entidad político-territorial, el Distrito Capital, con el territorio del Distrito Federal que podía entonces desaparecer, y el de los Municipios Sucre, Baruta, El Hatillo y Chacao del Estado Miranda, que podían haber sido desagregados del mismo. En dicho Distrito Capital podía entonces organizarse un gobierno municipal a dos niveles: un nivel Metropolitano con un Alcalde Metropolitano y un Concejo Metropolitano; y un nivel municipal, con los actuales y otros Municipios que debían resultar de la división del actual Municipio Libertador. El nivel metropolitano, por supuesto, debía mezclar competencias que correspondían a los Estados y que, además, podían corresponder a los Municipios en otras áreas del país. La Constitución de 1999 no logró establecer una nueva entidad en la división político territorial, Caracas, y conservando la división política tradicional del territorio, organizó un sistema de gobierno municipal a dos niveles en el Valle de Caracas.

En todo caso, la clave en la organización de estos dos niveles de gobierno municipal en la Capital, por supuesto, está en la distribución de competencias en los mismos: los asuntos metropolitanos deben corresponder al nivel superior (como por ejemplo, el transporte urbano metropolitano, el ordenamiento urbanístico al nivel del Plan de Ordenación Urbanística, la coordinación la policía municipal, el Acueducto Metropolitano, la disposición de la recolección de residuos sólidos, el suministro de electricidad) y los asuntos estrictamente locales al nivel inferior municipal (por ejemplo, el transporte municipal, la circulación, el plan local y el control urbanístico, la seguridad vecinal, el mantenimiento local).

III. EL RÉGIMEN DE DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DEL PODER PÚBLICO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1999

1. *La forma federal del Estado*

Conforme a la tradición constitucional venezolana, la Constitución Política contenida en el texto de 1999, conservó la organización del Estado con forma federal, mediante un sistema de distribución del Poder Público en tres niveles: Nacional, Estadal y Municipal, atribuyendo su ejercicio a diversos órganos, y asignando competencias exclusivas en los tres niveles, además de las competencias concurrentes entre ellos, y algunas competencias residuales e implícitas.

A. *La distribución vertical del Poder Público: Nacional, Estadal y Municipal*

En las Constituciones Venezolanas, la forma federal del Estado concretizada en la distribución vertical del Poder Público, comenzó a expresarse formalmente en la Constitución de 1858, que estableció que “El Poder Público se divide en Nacional y Municipal” (art. 9). Posteriormente, en la Constitución de 1901 se retomó la fórmula, expresándose que “El Poder Público se distribuye entre el Poder Federal y el Poder de los Estados” (art. 29), lo que se repitió en todas las Constituciones posteriores hasta la de 1925, en la cual se agregó al Poder Municipal así: “El Poder Público se distribuye entre el Poder Federal, el de los Estados y el Municipio” (art. 51).

La norma se repitió en las Constituciones posteriores hasta que en la Constitución de 1947 se invirtió la enumeración así: “El Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el de los Estados y el Nacional...” (art. 86), lo que se repitió en la Constitución de 1953 (art. 40) y ahora se recoge en la Constitución de 1999.

La Constitución de 1961 no utilizó la fórmula tradicional y se limitó a señalar que “Cada una de las ramas del Poder Público tienen sus funciones propias...” (art. 118), aludiendo, sin duda, a las ramas Nacional, Estadal y Municipal, pero sin enumerarlas.

En el texto constitucional, en todo caso, se pueden encontrar disposiciones que se refieren, en general, al Poder Público o al “Estado” y que, por tanto, rigen respecto de los órganos de los tres niveles territoriales; y disposiciones específicamente destinadas a cada uno de los niveles, sea a la República, a los Estados o a los Municipios.

B. *La “Federación Descentralizada”*

De acuerdo con lo anterior, el Estado venezolano, durante toda su existencia desde 1811, ha tenido una forma Federal, lo que implica el reconocimiento de autonomías territoriales en el nivel intermedio, es decir, de los Estados federados y, antes de 1864, de las entonces denominadas Provincias. En esa fecha, el triunfo de la Revolución Federal precisamente condujo a la adopción definitiva de la forma federal del Estado, que sustituyó a la fórmula mixta de 1830, que a la vez había sustituido a la “Confederación” de 1811; adoptándose la denominación de la República como “Estados Unidos de Venezuela”, la que se conservó hasta 1953.

Pero la Federación venezolana, a partir de 1901, cuando se produjo el colapso del sistema de Estado Federal liberal que se había instaurado en 1864, comenzó a ser una Federación centralizada, habiéndose centralizado el Estado en todos los órdenes. El centralismo estatal continuó a pesar del cambio político de 1946 y 1958, desarrollándose a partir de esa fecha la forma democrática de la Federación centralizada que hemos tenido en las últimas décadas.

La gran transformación política que había que establecer en la Constitución de 1999 era, por tanto, sustituir efectivamente la Federación Centralizada por una Federación Descentralizada. Grandes esfuerzos se hicieron en la materia, pero la reforma y profundización de la descentralización política como forma de perfeccionar la democracia que debió ser el tema central del debate constituyente, no pasó del nominalismo expresado tanto en el Preámbulo como en el artículo 4 que precisa que “La República Bolivariana de Venezuela es un Estado federal descentralizado en los términos consagrados por esta Constitución”; fórmula más o menos similar a la del artículo 2 de la Constitu-

ción de 1961 que decía que “La República de Venezuela es un Estado federal, en los términos consagrados por esta Constitución”.

En uno u otro caso, “los términos consagrados por la Constitución” son la clave para determinar efectivamente el grado de descentralización del Estado y, por tanto, de la Federación; y la comparación entre unos y otros “términos” revela muy poca diferencia.

En la Constitución de 1999, salvo en el nominalismo, no se avanzó mayormente en relación con lo que existía en el texto de 1961. En realidad, sólo se constitucionalizaron aspectos ya establecidos en la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público de 1989, que ya tenía rango de ley constitucional en lo que se refería a la transferencia a los Estados de competencias del Poder Nacional.

Pero no hubo los avances y transformaciones necesarias para hacer realidad la descentralización de la Federación, como por ejemplo, era el cambio necesario en la distribución de los recursos tributarios hacia los Estados; y más bien se retrocedió institucionalmente al eliminarse el Senado y establecerse una Asamblea Nacional Unicameral (art. 186), y al permitirse la limitación por Ley nacional de la autonomía de los Estados (art. 162) y de los Municipios (art. 168) lo que es negar, de entrada, la idea misma de descentralización política que está basada en el concepto de autonomía territorial, precisamente entre los entes políticos-territoriales.

En consecuencia, la denominación de “Federación Descentralizada” para identificar la forma del Estado es, sin duda, un avance nominal, pero en los términos establecidos en la Constitución, lo que no significa realmente avance alguno, sino consolidación y mantenimiento parcial de reformas que se venían realizando desde 1989, con algunos retrocesos.

C. *Los principios del Estado Federal*

Toda Federación, sea Centralizada o Descentralizada, está montada sobre un principio de la distribución territorial del Poder Público que conforme al artículo 136 de la Constitución, es “entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional”. La coherencia y unicidad del Estado y su organización política exige que dicha distribución del Poder se rija, conforme lo indica el artículo 4 de la Constitución, “por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad”.

Es decir, la distribución territorial del Poder Público no puede, en forma ni caso alguno, atentar contra la integridad territorial de la República, cuyo territorio no puede ser afectado por el principio descentralizador, lo que impide cualquier intento separatista de parte de las entidades políticas que componen el Estado.

Por otra parte, la distribución del Poder Público entre la República, los Estados y los Municipios, exige la cooperación entre los diversos niveles territoriales para alcanzar en conjunto, los fines del Estado (art. 136); por ello los principios de la concurrencia y corresponsabilidad de todo ente público hacia los mismos fines superiores del Estado. Además está el principio de la solidaridad entre las entidades políticas, de manera que los deberes de algunas de ellas que no puedan ser cumplidos, no excluye la asunción de los mismos por las otras entidades políticas.

Además de los anteriores principios, el artículo 165 de la Constitución, que se refiere a las competencias concurrentes entre los tres niveles territoriales del Poder Público (República, Estados y Municipios), exige que las mismas sean desarrolladas mediante leyes de bases dictadas por la Asamblea Nacional y leyes de desarrollo aprobadas por los Estados, legislación que debe estar orientada por los principios de interdependencia, coordinación, cooperación, corresponsabilidad y subsidiariedad.

En cuanto al principio de interdependencia, este implica que los niveles territoriales, en el ejercicio de las competencias concurrentes, deben tener relaciones de dependencia, unos respecto de otros, en for-

ma recíproca y mutua, para lo cual la coordinación de esfuerzos es fundamental. Esta coordinación debe realizarse, fundamentalmente por un órgano intergubernamental que es el Consejo Federal de gobierno (art. 185).

Por último se destaca el principio de la subsidiariedad en la distribución de competencias. Si “el Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional”, “colocados en este orden según su cercanía con el ciudadano, sujeto protagónico de este modelo de democracia participativa” según lo expresa la Exposición de Motivos de la Constitución; el principio de asignación de competencia debería estar en el primer nivel, el municipal, debiendo ser asumidas las mismas en niveles superiores, sólo en forma subsidiaria, cuando no puedan efectivamente desarrollarse a nivel local.

D. *La Asamblea Nacional Unicameral y la eliminación del Senado*

El Poder Legislativo Nacional se ejerce por la Asamblea Nacional como cuerpo unicameral. El Capítulo I del Título V de la Constitución de 1999 cambió así, radicalmente, la tradición bicameral que caracterizó a los órganos del Poder Legislativo Nacional desde 1811, y establece una sola Cámara Legislativa lo que, como se ha dicho, es contradictorio con la forma federal del Estado. En una Cámara Federal o Senado, en realidad, es que tendría sentido la disposición del artículo 159 que declara a los Estados como entidades políticas *iguales*. Esa igualdad sólo puede ser garantizada en una Cámara Federal, donde haya igual representación de cada uno de los Estados, independientemente de su población, para participar igualitariamente en la definición de las políticas nacionales.

Con la eliminación del Senado y el establecimiento de una Asamblea Nacional Unicameral, en esta forma, se establece una contradicción institucional entre el Federalismo y la descentralización política.

E. *La organización de los Poderes Públicos*

a. *La organización de los Poderes Públicos Nacionales*

Conforme al artículo 136 de la Constitución, el Poder Público Nacional se divide en “Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral”, y a su organización se destina el Título V (De la organización del Poder Público Nacional) (arts. 186 a 298), correspondiendo a la Asamblea Nacional el legislar “sobre el funcionamiento de las distintas ramas del Poder Nacional” (art. 187,1).

Debe señalarse, en cuanto a los nuevos Poderes Públicos Nacionales que crea la Constitución de 1999, que el Poder Electoral es siempre nacional y en cuanto al Poder Ciudadano, el Ministerio Público y el Defensor del Pueblo son instituciones nacionales. En cuanto a la Contraloría General de la República, es un órgano nacional, pero ello no excluye que en los Estados y Municipios se organice un Poder Contralor, dado que la Constitución prevé la existencia de Contralorías Estadales y Municipales (art. 163) y Municipios (art. 176).

En cuanto al Poder Judicial, debe recordarse que la organización y administración de la justicia se nacionalizó desde 1945 en Venezuela, habiendo constituido, durante las últimas décadas, una competencia exclusiva del Poder Nacional.

Esto, sin embargo, ha variado en la Constitución de 1999, estableciéndose un principio de distribución de competencia entre los tres niveles del Poder Público en la materia, lo que se corrobora con la previsión del artículo 269 de la Constitución que prevé la organización del Poder Judicial en forma tal que se pueda “promover la descentralización administrativa y jurisdiccional” del mismo.

En efecto, corresponde al Poder Nacional, conforme al artículo 156, ordinal 31, la “organización y administración *nacional* de la justicia”. Esta redacción significa que también podría haber una administración estatal y municipal de la justicia; lo que se corrobora a nivel municipal al atribuir, el artículo 178 de la Constitución, a los Municipios, competencia en materia de “justicia de paz” pero “conforme a la legislación nacional aplicable” (ord. 7).

Por ello, el artículo 258 establece que “la ley organizará la justicia de paz en las comunidades”, debiendo los jueces de paz ser elegidos por votación universal, directa y secreta conforme a la ley.

b. *La organización de los Poderes de los Estados*

Conforme a la Constitución, a nivel de los Estados se distinguen dos Poderes: el Poder Legislativo atribuido a los Consejos Legislativos Estadales y el Poder Ejecutivo, atribuido a los Gobernadores de Estado, y un órgano con autonomía funcional, que es la Contraloría Estatal que puede ser configurada como Poder Contralor.

Conforme al artículo 164 de la Constitución, corresponde a los Estados, “dictar su Constitución para organizar los Poderes Públicos, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución”.

Sin embargo, conforme al artículo 162 de la Constitución, una ley nacional debe regular el régimen de la organización y funcionamiento de los Consejos Legislativos Estadales, que es uno de los Poderes Públicos estadales. Se estableció, así, una distribución de competencia entre el Poder Nacional y el Poder Estatal para organizar los Poderes Públicos Estadales, lo cual es una limitación, sin precedentes en la historia constitucional, de la autonomía de los Estados. Sin embargo, el proyecto de ley nacional respectivo debe ser sometido a consulta de los Estados, a través de sus Consejos Legislativos, en forma obligatoria; y a través de estos, a consulta de la sociedad civil (art. 206). No se prevé en la Constitución alguna otra excepción a la autonomía organizativa estatal, por lo que no compete a la Asamblea Nacional dictar ley alguna, por ejemplo, sobre Contralorías Estadales.

c. *La organización de los Municipios*

Conforme al artículo 169 de la Constitución, la organización de los Municipios y demás entidades locales se debe regir por la Constitución, por las normas que para desarrollar los principios constitucionales establezcan las leyes orgánicas nacionales y por las disposiciones legales que de conformidad con aquellas dicten los Estados.

Además, como se dijo, la legislación que se dicte para desarrollar los principios constitucionales relativos a los Municipios y demás entidades locales, tanto la que se dicte a nivel nacional como la que se dicte por los Estados, debe establecer diferentes regímenes para la organización, gobierno y administración municipal, incluso en lo que respecta a la determinación de sus competencias y recursos, debiendo establecer las opciones para la organización del régimen de gobierno y administración local que debe corresponder a los Municipios con población indígena.

Por tanto, la competencia organizativa municipal se ha distribuido entre el Poder Nacional y el Poder de los Estados, lo que se reafirma en el artículo 164, ordinal 2 que atribuye a los Estados, competencia para establecer “la organización de sus Municipios y demás entidades locales y su división político territorial, conforme a la Constitución y a la ley”.

F. *Las competencias del Poder Público*

La distribución vertical del Poder Público entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional, en los términos definidos en el artículo 136 de la Constitución, conduce a una distribución de competencias entre los distintos órganos del Poder Público. Por ello, en la Constitución se precisan las competencias que corresponden a los órganos que ejercen el Poder Público Nacional, el Poder Público Estatal y el Poder Público Municipal.

Esta distribución de competencias está establecida en los artículos 156, 164, 167, 178 y 179 de la Constitución, cuyo contenido permite distinguir competencias exclusivas, competencias concurrentes, competencias residuales y competencias implícitas en los tres niveles del Poder Público.

2. *Las competencias exclusivas*

Las competencias exclusivas, como su nombre lo indica, son las atribuidas a cada uno de los niveles territoriales del Poder Público para

ser ejercidas en forma exclusiva y excluyente por sus órganos constitucionales. En la Constitución, estas competencias exclusivas se atribuyen básicamente al Poder Nacional y al Poder Municipal. El Poder Estatal, en realidad, no tiene competencias exclusivas de orden sustantivo.

A. *Las competencias exclusivas del Poder Público Nacional*

En la misma tradición del artículo 136 de la Constitución de 1961, el artículo 156 de la Constitución de 1999 enumera un conjunto de competencias del Poder Nacional, la mayoría concurrentes con los otros Poderes Públicos y algunas exclusivas, que son las siguientes:

a. *Las relaciones internacionales*

1. La política y la actuación internacional de la República (art. 152 y sigts.).

Adicionalmente se debe agregar la competencia para la aprobación y ratificación de los tratados internacionales (art. 154)

b. *Las cuestiones de seguridad y defensa*

2. La defensa y suprema vigilancia de los intereses generales de la República, la conservación de la paz pública y la recta aplicación de la ley en todo el Territorio Nacional.
7. La seguridad, la defensa y el desarrollo nacional (arts. 326 y sigts.)
8. La organización y régimen de la Fuerza Armada Nacional (arts. 328 y sigts.)
30. El manejo de la política de fronteras con una visión integral del país, que permita la presencia de la venezolanidad y el mantenimiento territorial y la soberanía en esos espacios (arts. 15 y 327).

c. *El régimen de los símbolos patrios*

3. La bandera, escudo de armas, himno, fiestas, condecoraciones y honores de carácter nacional (art. 8).

d. *El estatuto de las personas*

4. La naturalización, la admisión, la extradición y expulsión de extranjeros o extranjeras (art. 38).
5. Los servicios de identificación

e. El régimen de la división territorial

10. La organización y régimen del Distrito Capital y de las dependencias federales (arts. 17 y 18).

Adicionalmente, conforme al artículo 16, también corresponde al Poder Nacional la división político-territorial de la República, la creación y régimen de los Territorios Federales y el régimen municipal (art. 169).

f. El régimen de los Poderes Públicos Nacionales

21. La organización y administración nacional de la justicia, el Ministerio Público y el Defensor del Pueblo.

Además, corresponde al Poder Nacional, la legislación sobre la organización y funcionamiento de todos los órganos del Poder Público Nacional y de los demás órganos e instituciones nacionales del Estado (ord. 32).

g. El régimen de la economía

11. La regulación de la banca central, del sistema monetario, de la moneda extranjera, del sistema financiero y del mercado de capitales; la emisión y acuñación de moneda.
15. El régimen del comercio exterior y la organización y régimen de las aduanas.

El régimen y administración de las minas e hidrocarburos, el régimen de las tierras baldías, y la conservación, fomento y aprovechamiento de los bosques, suelos, aguas y otras riquezas naturales del país.

El Ejecutivo Nacional no podrá otorgar concesiones mineras por tiempo indefinido.

La Ley establecerá un sistema de asignaciones económicas especiales en beneficio de los Estados en cuyo territorio se encuentren situados los bienes que se mencionan en este numeral, sin perjuicio de que también puedan establecerse asignaciones especiales en beneficio de otros Estados.

17. El régimen de metrología legal y control de calidad
18. Los censos y estadísticas nacionales.
21. Las políticas macroeconómicas, financieras y fiscales de la República.

Además, corresponde al Poder Nacional la legislación antimonopolio (art. 113) y la que regule los ilícitos económicos (art. 114).

h. *El régimen de la seguridad social*

22. El régimen y organización del sistema de seguridad social.

i. *El régimen del correo y las telecomunicaciones*

28. El régimen de servicio de correo y de las telecomunicaciones, así como el régimen y la administración del espectro electromagnético

j. *La legislación general*

32. La legislación en materia de derechos, deberes y garantías constitucionales; la civil, mercantil, penal, penitenciaria, de procedimientos y de derecho internacional privado; la de elecciones; la de expropiación por causa de utilidad pública o social; la de crédito público; la de propiedad intelectual, artística e industrial; la del patrimonio cultural y arqueológico; la agraria; la de inmigración y poblamiento; la de pueblos indígenas y territorios ocupados por ellos; la del trabajo, previsión y seguridad sociales; la de sanidad animal y vegetal; la de notarías y registro público; la de bancos y la de seguros; la de loterías, hipódromos y apuestas en general; la de organización y funcionamiento de los órganos del Poder Público Nacional y demás órganos e instituciones nacionales del Estado; y la relativa a todas las materias de la competencia nacional.

Al tratarse de legislación que se refiere al régimen civil de propiedad sobre bienes, también compete al Poder Nacional la legislación sobre el dominio público de las costas (art. 12), las aguas (art. 304) y las riquezas del subsuelo (art. 12).

B. *Las competencias exclusivas del Poder Municipal*

Dentro de la extensa enumeración de competencias de los Municipios que contiene el artículo 178 de la Constitución, la mayoría de carácter concurrente, pueden identificarse como competencias exclusivas del Poder Municipal, sólo las siguientes:

- espectáculos públicos (ord. 3)
- cementerios y servicios funerarios (ord. 6)

Sin embargo, a pesar de la exclusividad, la autonomía municipal en cuanto al ejercicio de las competencias municipales queda sujeta a las limitaciones que establezca la ley nacional (art. 168), lo que es una negación de la propia autonomía.

3. *Las competencias concurrentes*

La mayoría de las competencias que se atribuyen en los artículos 156, 164 y 178 a los tres niveles territoriales del Poder Público, son competencias concurrentes entre la República, los Estados y los Municipios, o entre la República y los Municipios o la República y los Estados.

Estas materias objeto de las competencias concurrentes, conforme al artículo 165 de la Constitución, deben ser reguladas mediante *leyes de bases* dictadas por el Poder Nacional, lo que puede conducir a un condicionamiento excesivo por parte del Poder Nacional de los otros poderes territoriales; y leyes de desarrollo aprobadas por los Estados.

Sobre estas leyes, la Exposición de Motivos de la Constitución indica lo siguiente:

“En cuanto a las competencias concurrentes se adopta la experiencia de Derecho Comparado en materia de descentralización y se asume que las leyes nacionales tienen la naturaleza de leyes bases, en las que se establecen conceptos generales, básicos y orientadores; y las leyes estatales son leyes de desarrollo de esos principios básicos, lo que permitirá mejores condiciones para la delimitación de competencias”.

En todo caso, la legislación sobre las competencias concurrentes debe estar orientada por los principios de interdependencia, coordinación, cooperación, corresponsabilidad y subsidiariedad; y cuando se

dicte por el Poder Nacional, la Asamblea Nacional, obligatoriamente debe someter dichas leyes a consulta de los Estados, a través de los Consejos Legislativos (art. 206). Los Consejos Legislativos de los Estados también tienen la iniciativa legislativa, ante la Asamblea Nacional, respecto de las leyes relativas a los Estados (art. 204,8).

Dichas competencias concurrentes se pueden agrupar así:

A. *El régimen, administración y aprovechamiento de bienes públicos*

a. *Bienes del dominio público*

La Constitución estableció el régimen del dominio público para los hidrocarburos y yacimientos mineros (art. 12), para las costas marinas (art. 12) y para las aguas (art. 304). En cuanto al dominio público minero y de hidrocarburos se declaró como de la República, con lo cual puede decirse que se nacionalizó la titularidad de dicho dominio público, el cual desde la Constitución de 1864 correspondía a los Estados. La misma titularidad de la República se prevé respecto de las costas marinas y de las aguas (Nación).

Ahora bien, conforme a la Constitución, si bien corresponde al Poder Nacional el régimen y administración de las minas e hidrocarburos (art. 156,16); también corresponde a los Estados el régimen y aprovechamiento de minerales no metálicos, no reservados al Poder Nacional, así como las salinas, de conformidad con la ley (art. 164,5).

En cuanto a las aguas, la política *nacional* y la legislación en la materia se atribuye al Poder Nacional (art. 156,23); lo que implica que corresponde a los Estados la política estatal en materia de aguas y a los Municipios, la política municipal en la materia.

b. *Bienes del dominio privado*

Las tierras baldías, conforme al Código Civil, constituyen bienes del dominio privado de los Estados (art. 542). La Constitución atribuye al Poder Nacional el régimen de las tierras baldías (art. 156,16) y a los Estados “la administración de las tierras baldías” (art. 164,5). La intención

del Constituyente fue, así, devolverle a los Estados la administración de las tierras de su dominio privado, lo cual se había nacionalizado desde el Siglo XIX. Sin embargo, la Disposición Transitoria Decimoprimera estableció que “hasta tanto se dicte la legislación nacional relativa al régimen de las tierras baldías, la administración de las mismas continuará siendo ejercida por el Poder Nacional, conforme a la legislación vigente”, es decir, conforme a la Ley de Tierras Baldías y Ejidos.

En cuanto a los ejidos, se consideran como bienes del dominio privado de los Municipios, regidos por lo dispuesto en el artículo 181 de la Constitución, en el cual se prevé la competencia para legislar sobre los mismos, de los propios Municipios mediante Ordenanza, y del Poder Nacional mediante “una legislación que se dicte para desarrollar los principios” establecidos en la Constitución.

B. *El régimen de la seguridad y protección ciudadana: policía y administración de riesgos*

El artículo 55 de la Constitución garantiza el derecho de toda persona a la protección por parte del Estado a través de los órganos de seguridad ciudadana regulados por ley, frente a situaciones que constituyen amenaza, vulnerabilidad o riesgo para la integridad física de las personas, sus propiedades, el disfrute de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes. La norma asigna al Estado la obligación de proteger, y la expresión “Estado” comprende la totalidad de los entes que conforman su organización política, como Estado Federal. En consecuencia, esta obligación corresponde, concurrentemente, a la República, a los Estados y a los Municipios, como lo confirma expresamente el artículo 332 de la Constitución, tanto por lo que se refiere a la policía como a la administración de riesgos y emergencias.

En cuanto a la policía, además, el Poder Nacional tiene competencia en materia de policía nacional (art. 156,6), correspondiendo al Ejecutivo Nacional, organizar de conformidad con la ley un cuerpo uni-

formado de policía nacional (art. 332). El Poder Estatal tiene competencia para “la organización de la policía y la determinación de las ramas de este servicio atribuidas a la competencia municipal, de conformidad con la Ley” (art. 164,6) y el Poder Municipal tiene competencia en materia de “prevención y protección vecinal y servicios de policía municipal, conforme a la legislación nacional aplicable” (art. 178,7). Además, se atribuye a los Municipios competencia en materia de servicios de “protección civil”(art. 178,4) y de “servicios prevención y protección, vigilancia y control de los bienes y las actividades relativas a las materias de la competencia municipal” (art. 178,5).

Esto implica, también, una concurrencia de competencias en materia de administración de riesgos y emergencias: el artículo 156, ordinal 9 atribuye al Poder Nacional el régimen de la administración de riesgos y emergencias, y el artículo 332 encarga al Ejecutivo Nacional, de conformidad con la ley, organizar un cuerpo de bomberos y administración de carácter civil y una organización de protección civil y administración de desastres, como parte de los órganos de seguridad ciudadana. La misma norma considera como una competencia concurrente de los Estados y Municipios la función de los órganos de seguridad ciudadana, por lo que aquellos, conforme con el artículo 164,8 y 178, 4, 5, y 7, de conformidad con la legislación nacional, pueden establecer los servicios respectivos.

C. *Régimen del desarrollo económico*

La legislación básica en materia de economía, como se ha dicho, es una competencia exclusiva del Poder Nacional. Sin embargo, el régimen de ordenación y promoción del desarrollo económico es competencia concurrente de los tres niveles territoriales de gobierno.

a. *Ordenación y promoción del desarrollo económico y social*

Los artículos 112, 299, 308, 309 y 310 de la Constitución atribuyen competencia al “Estado” para promover la iniciativa privada con facultad para dictar medidas para planificar, racionalizar y regular la eco-

nomía e impulsar el desarrollo integral del país; promover el desarrollo armónico de la economía nacional; proteger la artesanía e industrias populares; velar por la creación y fortalecimiento del sector turístico nacional; y proteger y promover la pequeña y mediana industria.

De nuevo, la atribución al “Estado” de estas competencias exige precisar que dicha expresión comprende a los diversos niveles territoriales que conforman la organización política del Estado: la República, los Estados y los Municipios. Por tanto, aquí también se trata de una competencia concurrente que se corrobora en otras normas constitucionales.

En efecto, la Constitución asigna a la Asamblea Nacional la competencia para aprobar las líneas generales del plan de desarrollo económico y social (art. 187,8) y atribuye al Presidente de la República competencia para formular el Plan Nacional de Desarrollo y dirigir su ejecución previa aprobación de la Asamblea Nacional (art. 236,18). Ello implica, por supuesto, que puede y debe haber planes estatales y municipales de desarrollo, para lo cual los Estados y Municipios tienen competencia. Por ello, en cada Estado debe existir un Consejo Estatal de Planificación y Coordinación (art. 166) y en cada Municipio, un Consejo Local de Planificación (art. 182). Los Municipios, además, tienen competencia, en cuanto concierne a la vida local, en materia de ordenación y promoción del desarrollo económico y social (art. 178).

Por otra parte, como órgano intergubernamental, el Consejo Federal de Gobierno tiene la misión de planificar y coordinar las políticas y acciones de los tres niveles territoriales para el desarrollo del proceso de descentralización (art. 185).

En particular, en materia turística el Poder Nacional tiene asignada competencia para la política *nacional* y legislación en materia de turismo (art. 156,23), por lo que la política estatal y municipal en la materia corresponde a los Estados y Municipios. En especial, a estos últimos se asigna competencia en materia de turismo local (art. 178,1).

b. *Promoción del desarrollo rural y seguridad alimentaria*

Los artículos 305, 306 y 307 de la Constitución también atribuyen al “Estado” obligaciones de promover el desarrollo rural integral; promover las condiciones para fomentar la actividad agrícola y la agricultura sustentable, a fin de garantizar la seguridad alimentaria, y alcanzar niveles estratégicos de autoabastecimiento; proteger las comunidades y asentamientos de pescadores artesanales; proteger y promover las formas asociativas y particulares de propiedad, y velar por la ordenación sustentable de las tierras de vocación agrícola. Estas obligaciones del “Estado”, de nuevo, corresponden en forma concurrente a la República, a los Estados y a los Municipios.

Por otra parte, el Poder Nacional tiene competencia para dictar la legislación agraria (art. 156,32) y definir la política *nacional* en materia de seguridad alimentaria (art. 156,23) y en materia de producción agrícola, ganadera, forestal y pesquera (art. 25). Por tanto, los Estados y Municipios tienen competencia, respectivamente, para definir la política estatal y municipal en materia de seguridad alimentaria y para la producción agrícola, ganadera, pesquera y forestal.

c. *Ciencia y tecnología*

El artículo 110 de la Constitución también atribuye al “Estado” diversas obligaciones y misiones en materia de ciencia, tecnología, conocimiento, innovación y sus aplicaciones y los servicios de información necesarios por ser instrumentos fundamentales para el desarrollo económico, social y político del país, con obligaciones de fomento y desarrollo de esas actividades. De nuevo, el “Estado”, comprende a la República, los Estados y Municipios, entidades que, por tanto, tienen competencia concurrente en la materia.

d. *Información económico-social y comercial*

El artículo 156, ordinal 18 de la Constitución atribuye al Poder Nacional competencia en materia de “censos y estadísticas *nacionales*”. En consecuencia, los Estados y Municipios tienen competencia concurren-

te en cuanto a censos y estadísticas estatales y municipales, respectivamente.

En cuanto a la publicidad comercial, el artículo 178, ordinal 3º de la Constitución atribuye a los Municipios competencia en la materia “en cuanto concierne a los intereses y fines específicos *municipales*”. Por tanto, el Poder Nacional y el Poder Estatal tienen competencia en la materia en cuanto concierne a los fines específicos nacionales o estatales, respectivamente.

e. *Servicios públicos domiciliarios*

En materia de servicios públicos domiciliarios, la competencia expresa conforme a la Constitución, es concurrente entre el Poder Nacional y los Municipios.

En efecto, el artículo 156, ordinal 29 atribuye competencia al Poder Nacional, para establecer el régimen general de los servicios públicos domiciliarios y, en especial, electricidad, agua potable y gas. Los Municipios, por su parte, tienen competencia en materia de aseo urbano y domiciliario, comprendidos los servicios de limpieza, de recolección y tratamiento de residuos, así como en materia de servicios de agua potable, electricidad y gas doméstico, alcantarillado, canalización y disposición de aguas servidas (art. 178, ord. 4 y 6).

En cuanto a los Estados, estos tienen competencia genérica en materia de creación, régimen y organización de los servicios públicos estatales (art. 164, ord. 8), pero sin indicación constitucional de cuáles son dichos servicios.

D. *Régimen del desarrollo social*

En el campo del desarrollo social, conforme a las previsiones constitucionales, puede decirse que todas las competencias asignadas a los órganos del Estado son de carácter concurrente entre la República, los Estados y Municipios.

a. *Asistencia y protección social*

Conforme a los artículos 75 a 81 de la Constitución, el “Estado” tiene un conjunto de obligaciones tendientes a asegurar la protección de las familias y de quienes ejerzan la jefatura de la familia; a garantizar asistencia y protección integral a la maternidad; a proteger el matrimonio entre hombre y mujer; a asegurar protección integral a los niños y adolescentes y a promover su integración progresiva a la ciudadanía activa; a crear oportunidades para estimular el tránsito productivo de los jóvenes a la vida adulta, su capacitación y acceso al primer empleo; a garantizar a los ancianos el pleno ejercicio de sus derechos y garantías, así como atención integral; respecto de los discapacitados, a garantizar el respeto a su dignidad humana, la equiparación de oportunidades, condiciones laborales satisfactorias y promover su formación, capacitación y acceso al empleo acorde con sus condiciones.

Todas estas responsabilidades, sin duda, corresponden en forma concurrente tanto a la República como a los Estados y Municipios. La legislación nacional en la materia corresponde al Poder Nacional, pero por ejemplo, la Constitución atribuye en forma expresa a los Municipios, competencia en materia de servicios de protección a la primera y segunda infancia, a la adolescencia y a la tercera edad, así como en materia de servicios de integración familiar del discapacitado al desarrollo comunitario (art. 178,5). Estos servicios públicos de asistencia y protección serían también, en los términos del artículo 164,8 de la Constitución, servicios públicos estatales.

b. *Salud y sanidad*

Las obligaciones públicas en materia de salud, conforme a los artículos 83, 84 y 85 de la Constitución, también se atribuyen al “Estado”, es decir, tanto a la República como a los Estados y Municipios.

El artículo 156,23, por otra parte, atribuye al Poder Nacional competencia en materia de políticas y servicios *nacionales* de salud. En particular los artículos 84 y 85 precisan como competencia del Poder Na-

cional el establecimiento de un Sistema Público *Nacional* de Salud. En consecuencia, los Estados y Municipios tienen competencia en materia de políticas y servicios estatales y municipales de salud.

El Poder Nacional, además, tiene competencia para dictar la legislación sobre sanidad animal y vegetal (art. 156, 32) y los Municipios tienen competencia expresa en materia de salubridad y atención primaria en salud (art. 178,5). En cuanto a los Estados, los servicios de salud serían servicios públicos estatales (art. 164,8).

c. *Vivienda*

El artículo 82 asigna al “Estado en todos sus ámbitos” la obligación de satisfacer progresivamente el derecho de toda persona a la vivienda; por lo que ella corresponde, en forma concurrente, a la República, a los Estados y a los Municipios.

Además, la Constitución atribuye competencia al Poder Nacional en materia de política *nacional* y la legislación en materia de vivienda (art. 156, 23), por lo que los Estados y Municipios tienen competencia en materia de políticas estatales y municipales de vivienda, respectivamente. Además, los Municipios tienen competencia expresa en materia de vivienda de interés social (art. 178,1) y de aplicación de la política inquilinaria conforme a la delegación prevista en la ley nacional (art. 178).

d. *Educación*

Los artículos 102 a 109 de la Constitución también asignan un conjunto de obligaciones al “Estado” en materia de educación, lo que conlleva a que la competencia en la materia es concurrente entre la República, los Estados y los Municipios.

El artículo 156,24 atribuye al Poder Nacional las políticas y los servicios *nacionales* de educación. En consecuencia, los Estados y Municipios tienen competencia, respectivamente, para las políticas y los servicios estatales y municipales de educación. Los servicios de educación,

por tanto también serían servicios públicos estatales en los términos del artículo 164,8 y en cuanto a los Municipios, el artículo 178,5 les atribuye competencia expresa en materia de educación preescolar.

e. *Cultura y patrimonio histórico*

Los artículos 98 a 191 de la Constitución establecen también un conjunto de obligaciones, asignadas al “Estado”, en materia de cultura y patrimonio histórico, cultural y arquitectónico lo que las configura como una competencia concurrente entre la República, los Estados y los Municipios.

El artículo 156,32 de la Constitución le asigna al Poder Nacional competencia para dictar la legislación en la materia. Los servicios culturales constituirían servicios públicos estatales, en los términos del artículo 164,8 de la Constitución; y el artículo 178, ordinales 1 y 5 le atribuyen en forma expresa a los Municipios, competencia en materia de actividades e instalaciones culturales y de patrimonio histórico.

E. *Régimen de la infraestructura y de la ordenación del territorio*

a. *Ordenación del territorio*

El artículo 128 de la Constitución atribuye al Estado competencia en materia de ordenación territorial, razón por la cual se trata de una competencia concurrente entre la República, los Estados y los Municipios. Además, el artículo 156,23 de la Constitución le atribuye al Poder Nacional competencia en cuanto a las políticas *nacionales* y la legislación en materia de ordenación de territorio, por lo que a los Estados y Municipios les corresponde la política estatal y municipal, respectivamente, en la ordenación del territorio de las respectivas entidades. Adicionalmente, el artículo 178 le atribuye expresamente a los Municipios competencia en materia de ordenación territorial.

b. *Ambiente*

En igual forma, los artículos 127 a 129 de la Constitución le asignan al “Estado” competencias en materia ambiental, lo que la configura como una competencia concurrente entre la República, los Estados y los Municipios. El artículo 156,23 de la Constitución, además, atribuye al Poder Nacional competencia en cuanto a las políticas *nacionales* y la legislación en materia de ambiente y aguas, por lo que los Estados y Municipios tienen competencia en materia de políticas estatales y municipales en la materia. Además, el artículo 178,4 le atribuye en forma expresa a los Municipios competencias en materia de protección del ambiente y cooperación con el saneamiento ambiental.

c. *Urbanismo*

El Poder Nacional tiene competencia para el establecimiento, coordinación y unificación de normas y procedimientos técnicos para obras de ingeniería, de arquitectura y de urbanismo y la legislación sobre ordenación urbanística, parques, jardines, plazas, balnearios, otros sitios de recreación, arquitectura civil, nomenclatura y ornato público (art. 178,1).

Se trata, por tanto, de una competencia concurrente entre el Poder Nacional y el Poder Municipal.

d. *Obras públicas*

El artículo 156,20 de la Constitución le atribuye competencias al Poder Nacional en materia de obras públicas *nacionales*. En consecuencia, las obras públicas estatales y las obras públicas municipales son competencia, respectivamente, de los Estados y Municipios.

e. *Vialidad*

El Poder Nacional tiene competencia, conforme al artículo 156,27 de la Constitución en materia de sistema de vialidad y de ferrocarriles *nacionales*. En consecuencia, los Estados y los Municipios, tienen com-

petencias en materia de sistema de vialidad y de ferrocarriles estatales y municipales, respectivamente.

Además, los Estados tienen competencia para la ejecución, conservación, administración y aprovechamiento de las vías terrestres estatales (art. 164,9) y para la conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, en coordinación con el Ejecutivo Nacional (art. 164,10). En cuanto a los Municipios, tienen competencia expresa en materia de vialidad urbana y de circulación y ordenación del tránsito de vehículos y personas en las vías municipales (art. 178,2).

f. *Transporte*

El artículo 156, ordinal 26 de la Constitución atribuye al Poder Nacional competencia en cuanto al régimen de la navegación y del transporte aéreo, terrestre, marítimo, fluvial y lacustre, de *carácter nacional*; de los puertos, aeropuertos y su infraestructura. En consecuencia, el régimen del transporte de carácter estatal y municipal es competencia de los Estados y Municipios, respectivamente. Además, el artículo 164,10 atribuye competencia a los Estados para la conservación, administración y aprovechamiento de los puertos y aeropuertos nacionales, en coordinación con el Ejecutivo Nacional; y al artículo 178,2 de la Constitución le atribuye competencia expresa a los Municipios, en materia de transporte público urbano de pasajeros.

Por otra parte, el Poder Nacional tiene competencia para las políticas *nacionales* y la legislación en materia naviera, (art. 156, ordinal 23), por lo que los Estados y Municipios también tendrían competencia en materia de política naviera estatal y municipal, respectivamente.

4. *Las competencias residuales*

Conforme a la tradición de los sistemas federales, los Estados tienen competencia en todo lo que no corresponda de conformidad con la

Constitución a la competencia nacional o municipal (art.164,11). Es lo que se denomina la competencia residual de los Estados.

Sin embargo, en virtud de la competencia implícita a favor del Poder Nacional establecida en el artículo 156,33 de la Constitución, el residuo a favor de los Estados puede resultar muy exiguo y dependiente del Poder Nacional. Dicha norma, en efecto, atribuye competencia al Poder Nacional en toda otra materia que la Constitución atribuya al Poder Público Nacional, o que le corresponda por sí índole o naturaleza.

Además, como excepcionalmente ocurrió en la Constitución centralista y autoritaria de 1953, la Constitución de 1999 estableció una competencia residual a favor del Poder Nacional aun cuando reducida a la materia tributaria al asignarle atribución en materia de impuestos, tasas y rentas no atribuidos a los Estados y Municipios por la Constitución y la ley.

5. *El principio descentralizado en las competencias del Poder Público*

La Constitución de 1999, en su texto, sin duda está impregnada de descentralización: el artículo 4 declara al Estado como Federal Descentralizado; el artículo 6 precisa que el gobierno de la República y de las demás entidades políticas debe ser descentralizado; y el artículo 16 garantiza que la Ley Orgánica relativa a la división política del territorio nacional debe garantizar la descentralización político-administrativa.

La descentralización, por otra parte, se declara como una política nacional, que debe profundizar la democracia, acercando al poder a la población, creando las mejores condiciones, tanto para el ejercicio de la democracia como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales (art. 158).

Sin embargo, con un esquema de distribución de competencias concentrado en los niveles nacionales y locales y un conjunto de competencias concurrentes sometidas a las regulaciones del Poder Nacional, la descentralización como política, queda en manos de los órganos

del Poder Nacional. Para ejecutarla, sin embargo, la Constitución prevé los mecanismos de transferencias de competencias en cascada, desde el ámbito nacional hacia el ámbito local y hacia las comunidades.

En efecto, el artículo 157 de la Constitución, establece que la Asamblea Nacional, por mayoría de sus integrantes, puede atribuir a los Municipios o a los Estados determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la descentralización.

Esta norma, que sigue la línea que se había establecido en el artículo 137 de la Constitución de 1961, permite la descentralización hacia los Estados de competencias nacionales tanto exclusivas como concurrentes. En el primer caso, de llegar a darse, bastaría la decisión de la mayoría de los integrantes de la Asamblea Nacional para producir la modificación constitucional prevista en la norma, lo cual estimamos que no debió regularse así y más bien conservarse el voto calificado que establecía la Constitución de 1961.

Por otra parte, el artículo 165 de la Constitución establece que los Estados, a su vez, descentralizarán y transferirán a los Municipios los servicios y competencias que gestionen y que éstos estén en capacidad de prestar, así como la administración de los respectivos recursos, dentro de las áreas de competencias concurrentes entre ambos niveles del Poder Público. Corresponde a los Consejos Legislativos estatales regular dichos mecanismos de transferencia.

Por último, el artículo 184 de la Constitución precisa que la ley, que puede ser nacional, estatal o municipal, debe crear mecanismos abiertos y flexibles para que los Estados y los Municipios descentralicen y transfieran a las comunidades y grupos vecinales organizados los servicios que éstos gestionen, previa demostración de su capacidad para prestarlos, promoviendo:

1. La transferencia de servicios en materia de salud, educación, vivienda, deporte, cultura, programas sociales, ambiente, mantenimiento de áreas industriales, mantenimiento y conservación de áreas urbanas, prevención y protección vecinal, construcción de obras y pres-

tación de servicios públicos. A tal efecto, pueden establecer convenios cuyos contenidos deben estar orientados por los principios de interdependencia, coordinación, cooperación y corresponsabilidad.

2. La participación de las comunidades y de ciudadanos o ciudadanas, a través de las asociaciones vecinales y organizaciones no gubernamentales, en la formulación de propuestas de inversión ante las autoridades estatales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión, así como en la ejecución, evaluación y control de obras, programas sociales y servicios públicos en su jurisdicción.

3. La participación en los procesos económicos estimulando las expresiones de la economía social, tales como cooperativas, cajas de ahorro, mutuales y otras formas asociativas.

4. La participación de los trabajadores o trabajadoras y comunidades en la gestión de las empresas públicas mediante mecanismos autogestionarios y cogestionarios.

5. La creación de organizaciones, cooperativas y empresas comunales de servicios, como fuentes generadoras de empleo y de bienestar social, propendiendo a su permanencia mediante el diseño de políticas en las cuales aquellas tengan participación.

6. La creación de nuevos sujetos de descentralización a nivel de las parroquias, las comunidades, los barrios y las vecindades a los fines de garantizar el principio de la corresponsabilidad en la gestión pública de los gobiernos locales y estatales y desarrollar procesos autogestionarios y cogestionarios en la administración y control de los servicios públicos estatales y municipales.

7. La participación de las comunidades en actividades de acercamiento a los establecimientos penales y de vinculación de éstos con la población.

IV. EL FINANCIAMIENTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN

1. *Las competencias tributarias*

La primera de las fuentes de financiamiento de los entes territoriales en la Federación Venezolana, son los tributos. Sin embargo, en esta materia, la Constitución de 1999 siguió la tendencia constitucional anterior de vaciar a los Estados de competencias tributarias, y centralizó aún más el Estado al atribuir al Poder Nacional potestad para regular y limitar el ejercicio de sus competencias, por los Estados y Municipios, lo que constituye una contradicción con la declaración de los Estados y Municipios como entidades autónomas (art. 159, 168).

A. *Competencias tributarias nacionales*

Corresponden al Poder Nacional, conforme al artículo 156 de la Constitución las siguientes competencias tributarias:

12. La creación, organización, recaudación, administración y control de los impuestos sobre la renta, sobre sucesiones, donaciones y demás ramos conexos, el capital, la producción, el valor agregado, los hidrocarburos y minas, de los gravámenes a la importación y exportación de bienes y servicios, los impuestos que recaigan sobre el consumo de licores, alcoholes, y demás especies alcohólicas, cigarrillos y demás manufacturas del tabaco, y los demás impuestos, tasas y rentas no atribuidas a los Estados y Municipios por esta Constitución y la ley.

Además, corresponde al Poder Nacional, conforme al mismo artículo 156 lo siguiente:

14. La creación y organización de impuestos territoriales o sobre predios rurales y sobre transacciones inmobiliarias, cuya recaudación y control corresponda a los Municipios, de conformidad con esta Constitución.

Pero además de estas competencias tributarias propias, la Constitución asigna al Poder Nacional competencia expresa para intervenir en el ejercicio de las competencias tributarias de Estados y Municipios, al disponer, el artículo 156, la competencia del Poder Nacional para dictar:

13. La legislación para garantizar la coordinación y armonización de las distintas potestades tributarias, definir principios, parámetros y limitaciones, especialmente para la determinación de los tipos impositivos o alícuotas de los tributos estatales y municipales, así como para crear fondos específicos que aseguren la solidaridad interterritorial.

Además, corresponde al Poder Nacional, mediante Ley, regular la participación de los Estados en los tributos nacionales (arts. 164,3 y 167,6) y asignar a los Estados impuestos, tasas y contribuciones especiales con el fin de promover el desarrollo de las haciendas públicas estatales (art. 167,5). En este último caso, de leyes que creen o transfieran ramos tributarios a favor de los Estados, las mismas podrán compensar dichas asignaciones con modificaciones de los ramos de ingresos de los Estados, a fin de preservar la equidad interterritorial (art. 167,5).

En todos estos casos de leyes nacionales que se refinen a los Estados, la Asamblea Nacional está obligada a consultar a los Estados, a través de los Consejos Legislativos Estadales, antes de la sanción de las mismas (art. 206).

B. *Competencias tributarias estatales*

La Constitución atribuye a los Estados competencia para la organización, recaudación, control y administración, de los ramos tributarios propios, según las disposiciones de las leyes nacionales y estatales (art. 164,4), lo que implica una centralización marcada al sujetar dicha competencia a lo que dispongan las leyes nacionales.

En todo caso, la única competencia tributaria que se asigna directamente a los Estados, es la creación, organización, recaudación, control y administración de los ramos de papel sellado, timbres y estampillas (art. 164,7). En tal sentido se declaran como ingresos estatales el producto de lo recaudado por venta de especies fiscales (art. 167,3).

De resto, los Estados no tienen otras competencias tributarias que las que le puedan serles asignadas expresamente por ley nacional. Así el artículo 167,5 de la Constitución le atribuye a los Estados, como in-

gresos, los demás impuestos, tasas y contribuciones especiales que se le asignen por ley nacional, con el fin de promover el desarrollo de las haciendas públicas estatales; pudiendo la ley nacional, además asignar a los Estados participación en los tributos nacionales (art. 164,3 y 167,6).

Los Estados, sin embargo, conforme al artículo 183 de la Constitución en ningún caso pueden:

1. Crear aduanas ni impuestos de importación, de exportación o de tránsito sobre bienes nacionales o extranjeros, o sobre las demás materias rentísticas de la competencia nacional.
2. Gravar bienes de consumo antes de que entren en circulación dentro de su territorio.
3. Prohibir el consumo de bienes producidos fuera de su territorio, ni gravarlos en forma diferente a los producidos en él.

Los Estados, además, sólo podrán gravar la agricultura, la cría, la pesca y la actividad forestal en la oportunidad, forma y medida que lo permita la ley nacional.

C. Competencias tributarias Municipales

De acuerdo con el artículo 170 de la Constitución, los Municipios tienen los siguientes ingresos tributarios:

1. Las tasas por el uso de sus bienes o servicios; las tasas administrativas por licencias o autorizaciones; los impuestos sobre actividades económicas de industria, comercio, servicios, o de índole similar, con las limitaciones establecidas en esta Constitución (art. 179,2).

2. Los impuestos sobre inmuebles urbanos, vehículos, espectáculos públicos, juegos y apuestas lícitas, propaganda y publicidad comercial (art. 179,2).

3. El impuesto territorial rural o sobre predios rurales (art. 179,2) el cual debe ser creado y organizado por el Poder Nacional, correspondiendo la recaudación y control a los Municipios (art. 156,14).

4. El impuesto sobre transacciones inmobiliarias, el cual también debe ser creado y organizado por el Poder Nacional, correspondiendo la recaudación y control a los Municipios (art. 156,14).

5. La contribución especial sobre plusvalías de las propiedades generadas por cambios de uso o de intensidad de aprovechamiento con que se vean favorecidas por los planes de ordenación urbanística (art. 179,2).

6. La participación en la contribución por mejoras y otros ramos tributarios nacionales o estatales, conforme a las leyes de creación de dichos tributos (art. 179,3).

El artículo 180 de la Constitución dispuso que:

“La potestad tributaria que corresponde a los Municipios es distinta y autónoma de las potestades reguladoras que esta Constitución o las leyes atribuyan al Poder Nacional o Estatal sobre determinadas materias o actividades.

Las inmunidades frente a la potestad impositiva de los Municipios, a favor de los demás entes políticoterritoriales, se extiende sólo a las personas jurídicas estatales creadas por ellos, pero no a concesionarios ni a otros contratistas de la Administración Nacional o de los Estados.

Con esta norma se persiguió, por una parte, deslindar de la materia tributaria las potestades reguladoras del Poder Nacional, en el sentido de que las actividades correspondientes a materias que puedan ser objeto de regulación por el Poder Nacional conforme al artículo 156 de la Constitución, no por ello quedan exentas de tributación municipal; y por la otra que la inmunidad tributaria de la República y de los Estados respecto de la tributación municipal, se extiende a las personas jurídicas estatales creadas por la República o por los Estados, pero no respecto de las empresas concesionarias ni a otros contratistas de las administraciones nacional o estatal.

Por otra parte, los Municipios están sometidos a las mismas limitaciones tributarias que los Estados previstas en el artículo 183 de la Constitución

2. *El situado constitucional*

El ingreso más importante de los Estados, está constituido por lo que le corresponda por “Situado Constitucional”.

Conforme al artículo 167,4 de la Constitución, el situado constitucional es una partida del Presupuesto Nacional equivalente a un máximo del veinte por ciento del total de los ingresos ordinarios estimados anualmente por el Fisco Nacional.

En caso de variaciones de los ingresos del Fisco Nacional que impongan una modificación del Presupuesto Nacional, se efectuará un reajuste proporcional del situado.

En todo caso, el porcentaje del ingreso nacional ordinario estimado que se destine al situado constitucional, no puede ser menor al quince por ciento del ingreso ordinario estimado, para lo cual se debe tener en cuenta la situación y sostenibilidad financiera de la Hacienda Pública Nacional, sin menoscabo de la capacidad de las administraciones estatales para atender adecuadamente los servicios de su competencia (art. 167,5).

Esta partida debe distribuirse entre los Estados y el Distrito Capital en la forma siguiente: un treinta por ciento de dicho porcentaje por partes iguales, y el setenta por ciento restante en proporción a la población de cada una de dichas entidades. El monto del situado correspondiente al Distrito Capital, conforme a la Ley Especial del Distrito Metropolitano de Caracas de 2000, se asigna a este pero para ser invertido en el territorio del Distrito Capital.

En todo caso, en cada ejercicio fiscal, los Estados deben destinar a la inversión un mínimo del cincuenta por ciento del monto que les corresponda por concepto de situado.

A los Municipios de cada Estado les corresponde, en cada ejercicio fiscal, una participación no menor del veinte por ciento del situado y de los demás ingresos ordinarios del respectivo Estado.

La ley nacional debe establecer los principios, normas y procedimientos que propendan a garantizar el uso correcto y eficiente de los recursos provenientes del situado constitucional y de la participación municipal en el mismo.

3. *Las asignaciones económicas especiales*

De acuerdo con el artículo 156,16 de la Constitución corresponde al Poder Nacional, el régimen y administración de las minas e hidrocarburos; el régimen de las tierras baldías; y la conservación, fomento y aprovechamiento de los bosques, suelos, aguas y otras riquezas naturales del país.

Sin embargo, prevé dicha norma que la Ley nacional debe establecer un sistema de asignaciones económicas especiales en beneficio de los Estados en cuyo territorio se encuentren situados los bienes antes mencionados sin perjuicio de que también puedan establecerse asignaciones especiales en beneficio de otros Estados.

En tal sentido es que se ha dictado la Ley de Asignaciones Económicas Especiales.

4. *El Fondo de Compensación Interterritorial*

Los Estados también tienen, como ingresos, los recursos provenientes del Fondo de Compensación Interterritorial (art.167,6), el cual depende del Consejo Federal de Gobierno.

Este Fondo esta destinado al financiamiento de inversiones públicas para promover el desarrollo equilibrado de las regiones, la cooperación y complementación de las políticas e iniciativas de desarrollo de las distintas entidades públicas territoriales, y a apoyar especialmente la dotación de obras y servicios esenciales en las regiones y comunidades de menor desarrollo relativo.

El Consejo Federal de Gobierno, con base en los desequilibrios regionales debe discutir y aprobar anualmente los recursos que se deben

destinar al Fondo de Compensación Interterritorial y las áreas de inversión prioritaria a las cuales se deben aplicar dichos recursos.

5. *Las transferencias, subvenciones o asignaciones nacionales*

También se consideran ingresos de los Estados, cualquier transferencia, subvención o asignación especial (art.167,6) de fondos nacionales, como los fondos específicos que aseguren la solidaridad interterritorial (art. 156,13).

Entre estos Fondos puede ubicarse el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) establecido desde 1993.

V. A MANERA DE CONCLUSIÓN EL PROBLEMA DEL ESTADO FEDERAL DESCENTRALIZADO CON UN MARCO CENTRALISTA Y LOS ESFUERZOS INSTITUCIONALES QUE DEBEN HACERSE PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS ESTADOS

Como hemos dicho anteriormente, uno de los grandes cambios políticos que debió propugnar la nueva constitución, era transformar definitivamente la Federación Centralizada que hemos tenido durante los últimos cien años, por una Federación Descentralizada, con una efectiva distribución territorial del poder hacia los Estados y Municipios. En tal sentido debió apuntar la reforma constitucional, no sólo al concebirse la forma del Estado como un Estado Federal Descentralizado (art. 4), sino al preverse a la descentralización política de la Federación como una política nacional de carácter estratégico (art. 158).

Sin embargo, el resultado final del esquema constitucional de distribución territorial del Poder, no significó avance sustancial alguno respecto del proceso de descentralización que se venía desarrollando durante la última década en el país, al amparo de la Constitución de 1961³; y más bien, en muchos aspectos ha significado un retroceso insti-

3 Véase, en general, Allan R. Brewer-Carías, *Informe sobre la Descentralización en Venezuela 1993, Memoria del Ministro de Estado para la Descentralización*, Caracas 1993.

tucional. Por ello, la denominación de “Estado Federal Descentralizado”, en definitiva, no pasa de ser el mismo “desideratum” inserto en la Constitución de 1961, hacia el cual se puede ir, pero que no se consolidó en el Texto Constitucional⁴.

En este caso, incluso, el régimen se concibe en forma contradictoria, pues institucionalmente se limita en forma amplia la autonomía de los Estados y Municipios, al remitirse su regulación a la Ley, y se lesiona la igualdad de los Estados, al eliminarse el Senado y, con ello, la posibilidad de la participación política igualitaria de los Estados en la conducción de las políticas nacionales.

En efecto, en la Constitución se estableció una organización unicameral de la Asamblea Nacional (art. 186) que no sólo rompe una tradición que se remonta a 1811, sino que es contradictoria con la forma federal del Estado, que exige una Cámara Legislativa con representación igualitaria de los Estados, cualquiera que sea su población, y que sirva de contrapeso a la Cámara de Representación popular según la población del país. La “eliminación” del Senado o Cámara Federal es, por tanto, un atentado contra la descentralización política efectiva, al extinguir el instrumento para la igualdad de los Estados en el tratamiento de los asuntos nacionales en la Asamblea Nacional; y, además, un retroceso tanto en el proceso de formación de las leyes nacionales, como en el ejercicio de los poderes de control parlamentario sobre el Ejecutivo.

Por otra parte, la autonomía de los entes territoriales, Estados y Municipios, exige su garantía constitucional, en el sentido de que no puede ser limitada por ley nacional posterior. De ello se trata al establecerse una distribución constitucional del Poder en el territorio. En la Constitución, sin embargo, la regulación del funcionamiento y la organización de los Consejos Legislativos Estadales se remite a la ley nacio-

4 Véase Allan R. Brewer-Carías, “Reflexiones Críticas sobre la Constitución de Venezuela de 1999” en el libro de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, *La Constitución de 1999*, Caracas 2000, págs. 63 a 88

nal (art. 162), lo cual, además de contradictorio con la atribución de los Estados de dictarse su Constitución para organizar sus poderes públicos (art. 164, ord. 1), es una intromisión inaceptable del Poder Nacional en el régimen de los Estados.

En cuanto a los Municipios, la autonomía municipal tradicionalmente garantizada en la propia Constitución, también se encuentra interferida, al señalarse que los Municipios gozan de la misma, no sólo “dentro de los límites” establecidos en la Constitución, sino en la ley nacional (art. 168), con lo cual el principio descentralizador básico, que es la autonomía, queda minimizado.

En cuanto a la distribución de competencias del Poder Público, los Estados materialmente carecen de competencias exclusivas sobre materias específicas, a pesar de que el artículo 164 hable, precisamente, de “competencias exclusivas”. Las pocas de carácter material indicadas en el artículo 164, en realidad, son competencias concurrentes con el Poder Nacional o con el Poder Municipal.

Indudablemente que en materia de competencias concurrentes, los Estados podrían y deberían asumir un conjunto de ellas, lo cual podrían hacer mediante ley estatal, salvo que las mismas estén siendo ejercidas en su totalidad por el Poder Nacional, en cuyo caso debería producirse una transferencia de competencias conforme al artículo 157 de la Constitución.

Pero en cuanto a las materias objeto de competencias concurrentes, no sólo la Constitución exige que sean reguladas mediante leyes de bases por el Poder Nacional, lo que implica la posibilidad de su condicionamiento por ese nivel (art. 165), sino que, en general, casi todas las materias de competencias concurrentes, en una forma u otra, están sujetas a lo que disponga la ley nacional. Consideramos, sin embargo, que los Estados, independientemente de que se dicten las leyes de base, tienen competencia para desarrollar legislativamente las materias de su competencia concurrente, siempre que no afecten el ejercicio de las competencias por los otros Poderes.

Por otra parte, en cuanto a la distribución de competencias entre los entes territoriales, el proceso de descentralización exigía, ante todo, la asignación efectiva de competencias tributarias a los Estados, sobre todo en materia de impuestos al consumo, como sucede en casi todas las Federaciones. Los avances que el Proyecto de Constitución tenía en esta materia, fueron abandonados en la primera discusión, y en la segunda discusión se le quitaron a los Estados todas las competencias tributarias que se le habían asignado, con lo que se retrocedió al mismo esquema que existía en la Constitución de 1961.

Es más, puede decirse que la Constitución de 1999 terminó de vaciar totalmente a los Estados de competencias tributarias. En efecto, conforme a la competencia residual a favor de los Estados prevista en la Constitución de 1961 (art. 17,7), podía sostenerse que existía una competencia tributaria originaria de los Estados en materia de impuestos al consumo, salvo si el Poder Nacional, mediante ley, los creaba como contribuciones nacionales (art. 136,8). Esto desapareció en la Constitución de 1999, estableciendo, como en general lo había hecho la Constitución 1953 (art. 60,29), una competencia residual a favor del Poder Nacional, contraria al principio federal, en materia de impuestos, tasas y rentas no atribuidas a los Estados y Municipios por la Constitución o por la ley (art. 156,12). En consecuencia, los Estados sólo tienen competencias tributarias en materia de papel sellado, timbres y estampillas como se había establecido en la Ley Orgánica de Descentralización de 1989, y nada más.

De resto, los Estados podrían llegar a tener otras competencias tributarias pero dependiendo totalmente del Poder Nacional, el cual tendría que asignárselas mediante ley (art. 167,5).

En esta forma, los Estados siguen dependientes del Situado Constitucional, el cual puede incluso disminuirse, además de que se le fijó un tope máximo (20% de los ingresos nacionales) que en la Constitución de 1961 no tenía (sólo había un mínimo); y si bien se crea en la Constitución el Consejo Federal de Gobierno (art. 185) como órgano

intergubernamental, su organización por ley nacional puede conducir a su control por los órganos nacionales.

Todo lo anterior muestra un cuadro poco alentador para el reforzamiento de los Estados, pues ello depende de que la descentralización política sea asumida como una política nacional. Lamentablemente, en la práctica, lo que se aprecia es lo contrario: una tendencia centralista en las ejecutorias del gobierno nacional que no permiten fundamentar el proceso en decisiones nacionales.

Los Estados, sin embargo, a través de sus órganos, pueden y deben tomar iniciativas y decisiones para actualizar la Federación Descentralizada. Por ejemplo, no sólo deben organizar sus Poderes Públicos en sus respectivas Constituciones, incluidos los Consejos Legislativos Estadales sin esperar que se dicte la legislación nacional prevista en la Constitución, sino que deben exigir el cumplimiento de las normas constitucionales que garantizan la participación previa de los Estados en el proceso de elaboración de leyes nacionales que los afecten. No debe olvidarse, que los Consejos Legislativos Estadales tienen la iniciativa de leyes relativas a los Estados (art. 204,8); y que el artículo 206 de la Constitución exige, imperativamente, que los Estados sean consultados por la Asamblea Nacional, a través de los Consejos Legislativos, cuando se legisle en materias relativas a los Estados (art. 206). Además, la Constitución dispone que la ley, que debería ser una ley estatal, debe establecer los mecanismos de consulta a la sociedad civil y demás instituciones de cada Estado, por parte del Consejo, en las materias de legislación nacional relativas a los Estados.

En definitiva, en gran parte, el futuro del proceso de descentralización y, consecuentemente, de democratización, está en manos de los propios Estados y de sus instituciones.

Conforme a lo anterior, en líneas generales, el esquema de Federación Centralizada de la Constitución de 1961 no logró ser totalmente superado en la nueva Constitución, y si bien se habla de descentralización, sigue siendo un desideratum, no actualizado. La gran reforma del

sistema político, necesaria e indispensable para perfeccionar la democracia, en todo caso, era desmontar el centralismo del Estado y distribuir el Poder Público en el territorio; única vía para hacer realidad la participación política. Ello, sólo, justificaba el proceso constituyente; pero su decisión se pospuso y con ello, se perdió la gran oportunidad de comenzar a sustituir el Estado Centralizado por un Estado Descentralizado. La Asamblea Constituyente, para superar la crisis política, debió diseñar la transformación del Estado, descentralizando el poder y sentar las bases para acercarlo efectivamente al ciudadano. Al no hacerlo, ni transformó el Estado ni dispuso lo necesario para hacer efectiva la participación.

Caracas, Noviembre de 2000.

F:\USR\FGIL\DISCURSO\LA DESCENTRALIZACIÓN
POLÍTICA (FEDERALISMO Y MUNICIPALISMO)VALENCIA-
ESPAÑA.doc