

LA MUTACIÓN DEL ESTADO FEDERAL EN VENEZUELA

Por

ALLAN R. BREWER-CARÍAS
Profesor emérito
Universidad Central de Venezuela

allanbrewercarias@mail.com

Revista General de Derecho Público Comparado 23 (2018)

RESUMEN: Este artículo tiene por objeto analizar la mutación ocurrida en la forma del Estado en Venezuela, desde una concepción inicial como Estado Federal en Venezuela, hasta la forma actual de una contradictoria Federación altamente centralizada. La forma federal del Estado se adoptó en el país desde la primigenia Constitución Federal de las Provincias Unidas de Venezuela de 1811 y ha estado formalmente incorporada en todas las Constituciones hasta la vigente de 1999. Sin embargo, en la práctica y exceptuando el período político precisamente denominado del “Estado federal” desarrollado entre 1863 y 1901, la Federación no ha tenido mayor desarrollo, y más bien ha sido trastocada en una “Federación centralizada,” lo que ocurrió no sólo en el período político del “Estado autocrático centralizado” entre 1901 y 1961 que vio consolidarse al Estado nacional, sino en el período del Estado democrático desarrollado a partir de 1961. En éste último, hasta 1999, a pesar de los intentos descentralizadores que se hicieron entre 1989 y 1993, la federación solo fue un desiderátum; y a partir de 1999, a pesar de la inserción en el texto constitucional de la declaración de que el Estado es una “federación descentralizada,” la Federación pasó a ser una gran mentira, mutándose las normas constitucionales hasta consolidar el Estado centralizado y centralizante de la actualidad, incluso con la estructuración en paralelo de un Estado Comunal o del Poder Popular dispuesto para destruir el Estado Constitucional. Este artículo analiza en detalle ese proceso.

PALABRAS CLAVE: Federación; Descentralización; Centralización.

SUMARIO: I. LA TRADICIÓN FEDERALISTA VENEZOLANA Y LA FEDERACIÓN CENTRALIZADA. - II. EL PRECARIO ÁMBITO DE LAS COMPETENCIAS ESTADALES CUYO EJERCICIO SE SUJETA A LO QUE DISPONGA LA LEGISLACIÓN NACIONAL. - II.1 Las precarias competencias exclusivas de los Estados y su ejercicio conforme a la ley nacional. - II.1.1. Las competencias de orden institucional. - II.1.2. Las materias de la competencia exclusiva de los Estados y su “nacionalización” progresiva. - II.2. Las competencias concurrentes y su ejercicio con sujeción a la ley nacional. - II.3. Las competencias residuales no sólo estatales sino nacionales y la amplitud desmesurada de la cláusula de competencias implícitas. - III. LA LIMITADA Y LIMITABLE AUTONOMÍA DE LOS ESTADOS. - III.1. Las limitaciones a la autonomía organizativa respecto de la organización y funcionamiento de los Consejos Legislativos. - III.2. Las limitaciones al ejercicio de las funciones legislativas y de control por parte de los Consejos Legislativos. - III.3. La limitación a la autonomía organizativa en cuanto al régimen de la organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo estatal y de la Administración Pública de los Estados. - III.4. El ahogamiento y neutralización del gobierno de los Estados con el establecimiento de “administraciones nacionales paralelas”. - III.5. Las limitaciones a la potestad organizativa del Poder Ciudadano estatal (Contralorías de los Estados). - III.6. La limitación a la potestad organizativa relativa a los Consejos de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas. - III.7. La inconstitucional intervención de la estructura federal del Estado mediante la creación paralela del Estado del Poder Popular o Estado Comunal. - IV. LA AUSENCIA DE IGUALDAD INSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS POR LA ELIMINACIÓN DEL SENADO. - V. LA CENTRALIZACIÓN TRIBUTARIA Y LA DEPENDENCIA FINANCIERA.

RA DE LOS ESTADOS. - V.1. El régimen de las competencias tributarias de los Estados y sus limitaciones. - V.2. El financiamiento nacional a los Estados. En ausencia de competencias tributarias propias de los Estados, el financiamiento de los mismos proviene íntegramente de aportes nacionales, muchos establecidos directamente en la Constitución. - V.2.1. El Situado Constitucional. - V.2.2. Las asignaciones económicas especiales. - V.3. El manejo centralizado de la distribución y asignación de recursos hacia los Estados y otros entes. - VI. APRECIACIÓN FINAL

DEVELOPMENTS OF VENEZUELAN FEDERALISM

ABSTRACT: This article analyzes the “mutation” occurred to the federal form of government in Venezuela, since its initial conception as a Federal State, up to its transformation into a contradictory Centralized Federation. The federal form of the State was initially adopted in the first 1811 Federal Constitution of the United Provinces of Venezuela, and it has been since then in all the Constitutions up to the current one of 1999. Nonetheless, in practice and excepting during the political period of the “Federal State” (1863-1901), the Federation has not been developed, and on the contrary has been altered into a “Centralized federation.” This occurred not only during the political period of the “Autocratic Centralized State (1901-1961), with the consolidation of the National State, but also during the “Democratic State” period, developed since 1961. Within the latter, up to 1999, and spite of the decentralizing intents made between 1989 and 1993, the Federation was no more than a desideratum; and since 1999, in spite of the declaration in the Constitution of the State as being a “Decentralized Federation,” it has been no more than a great lie, through which the constitutional provisions have been mutated consolidating the current Centralized and Centralizing State., including the creation in parallel of a Popular o Communal State structure in order to eliminate the Constitutional State. This article analyzes such process.

KEYWORDS: Federation; Decentralization; Centralization.

SUMMARY: I. THE VENEZUELAN FEDERAL TRADITION AND THE CENTRALIZED FEDERATION - II. THE PRECARIOUS SCOPE OF THE STATES' ATTRIBUTIONS, ALL SUBJECTED TO THE PROVISIONS OF NATIONAL LEGISLATION. - II.1. The precarious exclusive attributions of the States and its exercise according to the national laws. - II.1.1. The institutional attributions. - II.1.2. The matters assigned to the exclusive attributions of the States and their progressive “nationalization.” - II.2. The concurrent attributions and its exercise subjected to the national laws. - II.3. The residuals attributions not only of the States but of the national State, and the extremely broad clause of the implicit powers. - III. THE LIMITED AND LIMITABLE AUTHONOMY OF THE STATES. - III.1. The limits on the organizational and functioning autonomy of the Legislative Councils. - III.2. The limits on the exercise of legislative and control functions by the Legislative Councils. - III.3. The limits on the organizational and functioning autonomy of the States' Executive Power and the States' Public Administrations. - III.4. The drowning and neutralization of the States' governments with the establishment of a “parallel National Administrations.” - III.5. The limits on the organization powers regarding the States' Citizens Powers (General States Comptrollerships). - III.6. The limits regarding the organization of the Public Policies Planning and Coordination Councils. - III.7. The unconstitutional intervention on the federal structure of the States through the parallel creation of the Popular Power State or Communal State. - IV. THE ABSENCE OF INSTITUTIONAL EQUALITY OF THE STATES DUE TO THE ELIMINATION OF THE SENATE. - V. THE CENTRALIZATION OF TAXATION AND THE FINANCIAL DEPENDENCY OF THE STATES. - V.1. The regime of the taxation attributions of the States and its limits. - V.2. The national financing of the States. - V.2.1. The Constitutional Situado. - V.2.2. The especial economic contributions. - V.3. The centralized conduction of the distribution and assignment of the means to the States and other entities. - VI. FINAL COMMENTS.

Fecha de recepción: 05/05/2018

Fecha de aceptación: 19/05/2018

I. LA TRADICIÓN FEDERALISTA VENEZOLANA Y LA FEDERACIÓN CENTRALIZADA

El primer país del mundo que adoptó la forma federal del Estado después de los Estados Unidos de América (1787), fue Venezuela con la *Constitución Federal para los Estados de Venezuela* sancionada el 21 de diciembre de 1811, después de la Declaración de Independencia de España que proclamaron las antiguas Provincias que conformaban la Capitanía General de Venezuela el 5 de julio de 1811¹.

Esa forma federal del Estado desde entonces ha perdurado hasta el presente, pero la mayoría del tiempo como un cascarón vacío resultado de un proceso progresivo y contradictorio de centralización de la Federación, que culminó con la gran mentira de la proclamación inserta en el artículo 4 de la Constitución de 1999 cuando califica al Estado como "federal descentralizado," siendo como es, al contrario, la Constitución más centralista de todas cuantas se han dictado en los ya más de doscientos años de existencia del Estado².

Esa primera Constitución de 1811, sancionada incluso antes de la de Cádiz de 1812³, tuvo corta vigencia debido a las guerras de independencia (1812-1821); pero a pesar de las críticas de Simón Bolívar a la Federación y del fuerte contenido centralista de la Constitución de Angostura de 1819, la cual tampoco tuvo mayor duración por la integración de Venezuela a lo que se llamó la Gran Colombia en 1821; lo cierto es que cuando se reconstituyó la República de Venezuela (separada de Colombia) a partir de 1830, reaparecieron los principios federalistas en un sistema que los constituyentes de la época denominaron como producto de un pacto centro-federal⁴.

¹ Véase el texto de esta Constitución y de todas las otras citadas en A.R. Brewer-Carías, *Las Constituciones de Venezuela*, 2 vols, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2008.

² Véase en general A.R. Brewer-Carías, *Federalismo y Municipalismo en la Constitución de 1999 (Alcance de una reforma insuficiente y regresiva)*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2001; Id., "La descentralización política en la Constitución de 1999: Federalismo y Municipalismo (una reforma insuficiente y regresiva)", *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, n.º 138, Año LXVIII, 2002, pp. 313-359; Id., "Algunos problemas de las Constituciones estatales (Constituciones subnacionales) en la Federación venezolana" en A.R. Brewer-Carías, *Constitución, democracia y control del poder*, Universidad de Los Andes, Mérida, 2004, pp. 145-156; y Id., "El 'Estado Federal descentralizado' y la centralización de la Federación en Venezuela (Situación y perspectiva de una contradicción constitucional)", en Id., *Federalismo y Regionalismo*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2005, pp. 717 a 750.

³ La Constitución de Cádiz por no tuvo influencia en los inicios del constitucionalismo venezolano. Véase A.R. Brewer-Carías, "El paralelismo entre el constitucionalismo venezolano y el constitucionalismo de Cádiz (o cómo el de Cádiz no influyó en el venezolano) en *La Constitución de Cádiz. Hacia los orígenes del Constitucionalismo Iberoamericano y Latino*, Unión Latina y Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2004, pp. 223-331.

⁴ Véase A.R. Brewer-Carías, *Historia constitucional de Venezuela*, 2 vols., Editorial Alfa, Caracas 2008.

En las Constituciones posteriores la forma federal del Estado concretizada en la distribución vertical del Poder Público, se comenzó a expresar formalmente en la Constitución de 1858, en la cual se 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), la cual 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 subsiguientes invirtiéndose sin embargo la enumeración de los poderes en la Constitución de 1947, así: “El Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el de los Estados y el Nacional [...]” (Art. 86), buscando apuntar hacia el nivel inferior como origen de la conformación del Estado, lo cual se repitió en la Constitución de 1953 (Art. 40), y se recogió en la Constitución de 1999.

Las “Provincias” como división territorial del Estado, a raíz del triunfo de la “Revolución Federal” en 1863, pasaron a denominarse “Estados,” adoptándose la denominación de la República como “Estados Unidos de Venezuela,” la cual se conservó hasta la Constitución de 1953.

Si bien la federación tuvo una base política y militar descentralizadora, particularmente en la segunda mitad del siglo XIX, partir de la sanción de la Constitución de 1901⁵, y sobre todo como consecuencia de la nacionalización del ejército y las armas, comenzó a consolidarse como una “federación centralizada,” habiéndose progresivamente centralizado el Estado en casi todos los órdenes.

La gran transformación política que debió haberse producido en el proceso constituyente de 1999 para perfeccionar la democracia⁶, lo cual había sido su principal motivación, debía por tanto buscar sustituir la forma estatal de la Federación Centralizada por una Federación efectivamente descentralizada. Pero todo no pasó más allá del nominalismo expresado en la frase constitucional de que “La República Bolivariana de Venezuela es un Estado federal descentralizado en los términos consagrados por esta Constitu-

⁵ Véase A.R. Brewer-Carías, *El desarrollo institucional del Estado centralizado en Venezuela (1899-1935) y sus proyecciones contemporáneas*, Universidad Católica del Táchira, San Cristóbal, 1988, p. 48; publicado también en *Revista Paramillo*, San Cristóbal, Universidad Católica del Táchira, n.º 7, 1988, pp. 439-480; en *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, n.º 227 y n.º 228, 1985, pp. 487-514 y pp. 695-726, respectivamente.

⁶ Véase A.R. Brewer-Carías, “Propuesta sobre la forma federal del Estado en la nueva Constitución: Nuevo Federalismo y Nuevo Municipalismo” en Id., *Debate Constituyente, (Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente)*, Tomo I, (8 agosto-8 septiembre), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1999, pp. 155 a 170; y Id., “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 Federalism in an Era of Globalization*, Québec, Canadá octubre 1999 (mimeo), 13 pp.

ción;" lo que no es otra cosa que decir nada, pues "los términos consagrados en la Constitución," son los propios de un Estado centralizado a pesar de que en la misma se hubiesen constitucionalizado parcialmente aspectos que habían sido establecidos años antes en la *Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público* de 1989⁷, mediante la cual se hizo un esfuerzo único para descentralizar la Federación en Venezuela⁸, el cual fue inmisericordemente desmantelado a partir de 1993 y particularmente después de la sanción de la Constitución de 1999⁹; de manera que incluso las materias que se les había transferido a los Estados en como las relativas a la atención de la salud, fueron centralizadas.¹⁰

Más bien hubo un retroceso significativo como fue la eliminación del Senado, estableciéndose por primera vez en la historia constitucional de Venezuela una Asamblea Nacional unicameral (Art. 186); permitiéndose, además, la posibilidad de establecer limitaciones a la autonomía de los Estados (Art. 162) mediante ley nacional, que dio al traste con la autonomía territorial. Además, en la Constitución se enunció un precario ámbito de las competencias estatales cuyo ejercicio, además, se sujeta a lo regulado en la legislación nacional; y se eliminó todo ámbito tributario que pudiera corresponder a los Estados, haciéndolos más dependientes del poder central.

II. EL PRECARIO ÁMBITO DE LAS COMPETENCIAS ESTADALES¹¹ CUYO EJERCICIO SE SUJETA A LO QUE DISPONGA LA LEGISLACIÓN NACIONAL

En cuanto a la distribución de competencias del poder público entre los tres niveles territoriales previstos en la Constitución (nacional, estatal y municipal), la Constitución de 1999 en esta materia muy poco se varió el régimen constitucional de 1961, salvo para

⁷ Véase en *Gaceta Oficial*, No. 4153 Extraordinario de 28-12-98 (última reforma 2003). Véase A.R. Brewer-Carías, "Bases legislativas para la descentralización política de la federación (1990: El inicio de la reforma)" en A.R. Brewer Carías, et al., *Leyes y Reglamentos para la descentralización política de la Federación*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1994, pp. 7-53.

⁸ Véase *Informe sobre la descentralización en Venezuela (1993)*, Memoria de Allan R. Brewer-Carías, Ministro de Estado para la descentralización, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1994.

⁹ Véase A.R. Brewer-Carías, "El proceso constituyente y la fallida reforma del Estado en Venezuela" en M. Carbonell, H.A. Concha Cantú, L. Córdova, D. Valadés, *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001, pp. 25-48; publicado también en A.R. Brewer-Carías, *Reflexiones sobre el constitucionalismo en América*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2001, pp. 243-253.

¹⁰ Véase por ejemplo el Decreto N° 6.543, "mediante el cual se decreta la transferencia al Ministerio del Poder Popular para la Salud, de los Establecimientos y las Unidades Móviles de Atención Médica adscrito a la Gobernación del estado Bolivariano de Miranda," en *Gaceta Oficial* N° 39.072 de 3-12-2008.

¹¹ El empleo del venezolanismo "estadales" es deliberado, para distinguir lo que concierne a los Estados federados, frente al calificativo de "estatales" destinado a identificar lo que concierne al Estado federal o Central.

centralizar más competencias a nivel nacional, regulando solo precarias competencias exclusivas de los Estados, sometiendo su ejercicio a lo dispuesto en leyes nacionales. en cuanto a las competencias concurrentes, su ejercicio por los Estados sólo puede realizarse si se dictan leyes nacionales; y en cuanto a las competencias residuales, las mismas no sólo se establecieron a favor de los estados sino también a favor del poder nacional, y en todo caso, con posibilidad de ser centralizadas como “competencias implícitas.”

II.1. Las precarias competencias exclusivas de los Estados y su ejercicio conforme a la ley nacional

Si se analiza detenidamente el artículo 164 de la Constitución, en contraste con el contenido de los artículos 156 (materias de la competencia del Poder Nacional) y 178 (materias de la competencia municipal), se puede constatar una precaria indicación de competencias que serían exclusivas de los Estados, las cuales en general son sólo en forma parcial, pues su ejercicio debe realizarse con alguna sujeción a las regulaciones que dicten los órganos del Poder Nacional.

II.1.1. Las competencias de orden institucional

Desde el punto de vista institucional se pueden identificar dos competencias exclusivas de los Estados en cuanto a la organización de sus propios poderes públicos estatales y en cuanto a la organización de sus Municipios.

Conforme a la Constitución, los Estados tienen competencia “exclusiva” para organizar sus propios poderes públicos; competencia que sin embargo no es plena, pues ha sido vaciada de contenido por estar sujeta en una u otra forma a la legislación nacional.

En efecto el artículo 164.1 atribuye a los Estado, a través de sus Consejos Legislativos, la potestad de dictar la Constitución del Estado para organizar los poderes públicos: Poder Legislativo (Consejos Legislativos), Poder Ejecutivo (Gobernación y Administración Pública estatal) y poder de control (Contralorías de los Estados).

Sin embargo, la realidad es que en cuanto a la parte orgánica de las Constituciones estatales (que es la única que pueden regular, porque la dogmática, sobre derechos y garantías, es competencia nacional), la misma está sujeta a lo regulado en leyes nacionales sobre la organización y funcionamiento de los Consejos Legislativos estatales,¹² respecto de la Administración Pública y de la función pública estatal,¹³ respecto de la

¹² Véase la Ley Orgánica de los Consejos Legislativos de los Estados (Ley n.º 33), *Gaceta Oficial* n.º 37.282 de 13 de septiembre de 2001.

¹³ Desde que se dictó la Ley Orgánica de la Administración Pública (Ley n.º 40), *Gaceta Oficial* n.º 37.305 del 17 de octubre de 200 (última reforma 2014). Véase la Ley del Estatuto de la Fun-

designación de los Contralores de los Estado, ¹⁴ y sobre la organización de los Municipios.¹⁵ La competencia "exclusiva" en esas materias, por tanto, o es tal, y está limitada en la propia Constitución que las sujeta a regulaciones mediante *leyes orgánicas nacionales*; y además, la Sala Constitucional se ha encargado de limitar aún más las competencias institucionales de los Estados al impedirle establecer órganos de defensa de los derechos humanos.¹⁶

II.1.2. Las materias de la competencia exclusiva de los Estados y su "nacionalización" "progresiva"

Por otra parte, en cuanto a las materias que en la Constitución se dispone que son de la competencia exclusiva de los Estados (art. 164), conforme al sistema de distribución territorial de competencias establecida en la misma¹⁷, están las relativas a los servicios públicos estatales, a la policía estatal y la fijación del ámbito de la policía municipal; a la explotación de algunos bienes y recursos; y a la materia de infraestructura, básicamente vial y de transporte, en realidad solo pueden considerarse competencia exclusivas parciales.

En materia de servicios públicos el artículo 164,8 de la Constitución la atribuye a los Estados competencia "exclusiva" para la "creación, régimen y organización de los servicios públicos estatales;" sin embargo, en ninguna norma constitucional se indica nada sobre ellos, regulándose solo los servicios de competencia concurrente con los del ámbito nacional como los de salud, educación o deportes), para cuyo ejercicio, además, se requiere la previa sanción de leyes de bases por el Poder Nacional.

ción Pública, *Gaceta Oficial* n.º 37.522 de 6 de septiembre de 2002.

¹⁴ Véase la Ley para la Designación y Destitución del Contralor o Contralora del Estado (Ley n.º 37), *Gaceta Oficial* n.º 37.304 de 16 de octubre de 2001.

¹⁵ Desde que se dictó la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, *Gaceta Oficial* n.º 38.204 de 8 de junio de 2005 (última reforma 2010).

¹⁶ La Sala Constitucional del Tribunal Supremo, mediante sentencia 1182 de 11 de octubre de 2000 anuló las normas de la Constitución del Estado Mérida que habían creado la figura del "Defensor de los Derechos." Véase en *Revista de Derecho Público*, n.º 84, (octubre-diciembre), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, pp. 177 y ss. En sentencia n.º 1395 de 7 de agosto de 2001, la misma Sala anuló las normas de la Constitución del Estado Aragua que había creado la figura del "Defensor del Pueblo de Aragua. véase en *Revista de Derecho Público*, n.º 85-88, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2001, pp. 192 y ss.

¹⁷ Véase A.R. Brewer-Carías, "Consideraciones sobre el régimen de distribución de competencias del Poder Público en la Constitución de 1999" en F. Parra Aranguren y A. Rodríguez García Editores, *Estudios de Derecho Administrativo. Libro Homenaje a la Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, con ocasión del Vigésimo Aniversario del Curso de Especialización en Derecho Administrativo*, Tomo I, Tribunal Supremo de Justicia, Colección Libros Homenaje Nº 2, Caracas 2001, pp. 107-136 y Id., "La distribución territorial de competencias en la Federación venezolana", *Revista de Estudios de Administración Local. Homenaje a Sebastián Martín Retortillo*, n.º 291, 2003, pp. 163-200.

En materia de policía, los Estados tienen como materia de la competencia exclusiva “la organización de la policía y la determinación de las ramas de este servicio atribuidas a la competencia municipal, conforme a la legislación nacional aplicable” (Art. 164,6), lo que ha dado origen al desarrollo de una legislación que ha hecho depender las policías estatales, del control nacional en un sistema nacional de policías, que ha implicado incluso la “intervención” nacional de las mismas.¹⁸

Esta competencia “exclusiva,” sin embargo, como lo dispone la norma, debe ejercerse por los Estados “conforme a la legislación nacional aplicable”, lo que ha implicado una sujeción al régimen general de la policía establecido por el Poder Nacional, aunado al hecho de que la policía es básicamente una competencia concurrente entre los tres niveles de gobierno; además de la policía estatal, la policía nacional (arts. 156.6; 332), y la “poder municipal” conforme a la legislación nacional aplicable” (art. 178.7).

La otra competencia “exclusiva” de los Estados es la relativa a la explotación de minerales no metálicos, salinas y ostrales, y de la administración de las tierras baldías (arts. 164,5), pero siempre “de conformidad con la ley,” entre otras la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público de 1989 (Art. 11,2)¹⁹, y las leyes nacionales sobre “las minas e hidrocarburos” (Art. 156,16); sobre los recursos naturales renovables (Art. 156,16); y la ley nacional tierras baldías (art. 156,16).

Por último, en la Constitución se dispuso como competencia “exclusiva” de los Estados, una serie de materias vinculadas a la infraestructura, particularmente en materia de obras públicas estatales, en materia de “ejecución, conservación, administración y aprovechamiento de las vías terrestres estatales” (art. 164.9); y en materia de “conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, puertos y aeropuertos de uso comercial, en coordinación con el Poder Nacional” (Art. 164, 10), siguiendo la orientación de lo que se había establecido en el artículo 11,5 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público de 1989.

Sin embargo, esta competencia concurrente, la única que por lo demás, le permitía a los Estados tener algún ingreso propio por la explotación de las obras de infraestructura nacionales, fue totalmente “nacionalizada” (centralizada), después que el gobierno propuso en 2007 reformar la Constitución para eliminarla²⁰, lo que no tuvo éxito; mediante una “interpre-

¹⁸ Véase la Ley de Coordinación de Seguridad Ciudadana en *Gaceta Oficial* n.º 37.318 del 6 de noviembre de 2001; y la Ley de los Cuerpos de Bomberos y Bomberas y Administración de Emergencias de Carácter Civil, en *Gaceta Oficial* n.º 5.561 Extra. del 28 de noviembre de 2001

¹⁹ Véase en *Gaceta Oficial* N° 4.153 Extra. de 28 de diciembre de 1998.

²⁰ Véase el *Proyecto de Reforma Constitucional. Elaborado por el ciudadano presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Hugo Chávez Frías* Editorial Atenea, Caracas agosto 2007.

tación constitucional" contraria a la norma, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, mediante sentencia de No. 565 de 15 de abril de 2008²¹, impuso una mutación de la Constitución materialmente eliminando la competencia exclusiva de los Estados en la materia. En el caso, en efecto, a petición del Procurador General de la República el Tribunal Supremo resolvió que la competencia exclusiva antes mencionada que tienen los Estados para para conservar, administrar y aprovechar las carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial, dejando de ser una competencia exclusiva, y pasando a ser una competencia concurrente y sujeta a la voluntad del Ejecutivo Nacional, el cual puede intervenirla y reasumirla.²² Con la sentencia, en definitiva, el más alto Tribunal de la República, usurpó la voluntad popular y el poder constituyente que corresponde al pueblo, y "modificó" la Constitución, cambiando la forma federal del Estado, al trastocar el sistema de distribución territorial de competencias entre el Poder Nacional y los Estados de la federación en materia de infraestructura para la circulación y transporte, "nacionalizando"(centralizando) competencias exclusivas en contra de lo expresamente previsto en la Constitución. Para dictar dicha sentencia, en definitiva, la Jurisdicción Constitucional no sólo desconoció el principio de la supremacía constitucional que se impone a todos los órganos del Estado, incluyendo al Juez Constitucional, sino que ejerció ilegítimamente su potestad de interpretación de la Constitución para mutarla, es decir, modificarla sin alterar su texto.

II.2. Las competencias concurrentes y su ejercicio con sujeción a la ley nacional

Además de las competencias exclusivas de cada nivel territorial, debe señalarse que la gran mayoría de las materias referidas a las competencias "exclusivas" que en los artículos 156, 164 y 178 se distribuyen entre los tres niveles territoriales del Poder Público, resultan ser en realidad materias de la competencia concurrente entre la República, los Estados y los Municipios, o entre la República y los Municipios o entre la República y los Estados.

Véanse los comentarios en A.R. Brewer-Carías, *Hacia la Consolidación de un Estado Socialista, Centralizado, Policial y Militarista. Comentarios sobre el sentido y alcance de las propuestas de reforma constitucional 2007*, Colección Textos Legislativos, No. 42, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007; y en *La Reforma Constitucional de 2007 (Comentarios al Proyecto Inconstitucionalmente sancionado por la Asamblea Nacional el 2 de noviembre de 2007)*, Colección Textos Legislativos, No. 43, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007, pp. 75 ss.

²¹ Véase la sentencia de la Sala Constitucional, N° 565, *caso Procuradora General de la República*, recurso de interpretación del artículo 164.10 de la Constitución de 1999, de fecha 15 de Abril de 2008, en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Abril/565-150408-07-1108.htm>.

²² Véase sobre dicha sentencia el comentario en Allan R. Brewer-Carías, "La Sala Constitucional como poder constituyente: la modificación de la forma federal del Estado y del sistema constitucional de división territorial del Poder Público, en *Revista de Derecho Público*, N° 114, (abril-junio 2008), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2008, pp. 247-262.

Entre estas materias que por ser de competencia concurrente corresponden también a los Estados, se pueden identificar en la Constitución algunas relativas a la protección ciudadana, es decir, policía y administración de riesgos (Art. 55); al desarrollo económico, como las relativas a la ordenación y promoción del desarrollo económico y social (Arts. 112, 299, 308, 309 y 310), a la promoción del desarrollo rural y seguridad alimentaria (Art. 305, 306 y 307), y a la ciencia y tecnología (Art. 110); al desarrollo social, como la asistencia y protección social (Arts. 75 a 81), la salud Arts. 83, 84 y 85), la vivienda (Art. 82), la educación (Art. 102 a 109), la cultura y el patrimonio histórico (Art. 98 a 191), el deporte (Art. 111), la protección y atención a los pueblos; y la protección del trabajo (Arts. 87 y ss.); y a la infraestructura y desarrollo físico, como la ordenación del territorio (Art. 128), y el ambiente (Arts. 127 a 129).

Sin embargo, aparte de que en la mayoría de estas materias se atribuye expresamente al Poder Nacional la competencia para dictar la legislación correspondiente, las mismas no pueden ejercerse por los Estados sino siempre con sujeción a lo que disponga la ley nacional que se dicte. En efecto, conforme al artículo 165 de la Constitución, todas estas materias deben ser reguladas mediante *leyes de bases* dictadas por el Poder Nacional, lo que conduce a un condicionamiento excesivo por parte de los órganos nacionales respecto de los otros niveles territoriales; y además, por leyes de desarrollo sancionadas por los Consejos Legislativos de los Estados.

Sobre esas “leyes de bases”, las cuales constituyen una novedad en el constitucionalismo venezolano, la Exposición de Motivos de la Constitución que se elaboró *ex post facto*, ha indicado 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”²³.

Esta “explicación” en realidad, lo que pone de manifiesto es la inadecuada traslación de una figura desarrollada en la experiencia de Estados unitarios descentralizados, como España con sus Comunidades Autónomas, totalmente extrañas a lo que debería ser una Federación. En todo caso, cuando se dicten leyes de bases por el Poder Nacional, la Asamblea Nacional obligatoriamente debe someterlas a consulta de los Estados, a través de los Consejos Legislativos (Art. 206). Los Consejos Legislativos de los Estados también pueden tener la iniciativa legislativa, ante la Asamblea Nacional, respecto de las leyes relativas a los Estados (Art. 204,8).

²³ Véase en *Gaceta Oficial* No. 5.453 Extra. de 24 de marzo de 2000.

II.3. Las competencias residuales no sólo estatales sino nacionales y la amplitud desmesurada de la cláusula de competencias implícitas

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 establecida a favor del Poder Nacional en el artículo 156,33 de la Constitución, el residuo a favor de los Estados puede resultar aún más exiguo y dependiente del Poder Nacional. Dicha norma, en efecto, atribuye al Poder Nacional competencia en toda otra materia que la Constitución atribuya al Poder Público Nacional, o que "le corresponda por su índole o naturaleza". Con ello, cualquiera de las materias de la competencia residual de los Estados podría ser centralizada sin límite alguno.

Además, como excepcionalmente ocurrió en la Constitución centralista y autoritaria de 1953, la Constitución de 1999 también estableció una competencia residual a favor del Poder Nacional, aun cuando reducida a la materia tributaria, al asignarle competencia en materia de impuestos, tasas y rentas "no atribuidos a los Estados y Municipios" por la Constitución y la ley (Art. 156,12).

En consecuencia, en la Constitución de 1999 se estableció una doble competencia residual: a favor del Poder Nacional en materia tributaria; y el resto, a favor de los Estados.

III. LA LIMITADA Y LIMITABLE AUTONOMÍA DE LOS ESTADOS

En un Estado federal o en todo sistema de distribución política territorial del Poder Público, la Constitución es la que establece la garantía de la autonomía de los Estados miembros y, por tanto, sus límites. Esta autonomía político territorial, implica no sólo autonomía política (elección democrática de sus autoridades), sino además, autonomía organizativa (organización de sus Poderes Públicos al dictar su Constitución), autonomía administrativa (inversión de sus ingresos), autonomía jurídica (no-revisión de sus actos sino por los tribunales), autonomía normativa (regulación legislativa de las materias de la competencia de la entidad) y autonomía tributaria (creación, administración y control de sus tributos); y, en todo caso, que sus límites sólo deberían ser los establecidos en la propia Constitución como garantía de dicha autonomía, razón por la cual la ley nacional, en principio, no debería regular las materias de la competencia exclusiva de los Estados. La Constitución de 1999, sin embargo, en esta materia sólo dispone que los Estados son "entidades políticas autónomas en lo político" (Art. 159).

En todo caso, esta autonomía territorial implica, además, que en el ejercicio de sus respectivas competencias las entidades político territoriales no deberían estar sujetas a relación jerárquica ni a sujeción alguna entre ellas, ni de orden legislativa ni ejecutiva, conforme a lo que garantice la Constitución, salvo las excepciones que expresamente se establezcan en el texto fundamental.

Conforme a la orientación que tenía el texto constitucional de 1961, la Constitución de 1999 establece los principios generales de la organización del Poder Público Estatal, conforme al principio de separación orgánica en dos Poderes: el Poder Legislativo, a cargo de los Consejos Legislativos Estadales cuyos miembros son electos por votación popular directa y secreta; y el Poder Ejecutivo, a cargo de los Gobernadores, cuya elección se estableció a partir de 1989. Además en la Constitución se prevé un órgano del Poder Público estatal con autonomía funcional, que es la Contraloría del Estado, la cual puede ser configurada como Poder Contralor.

III.1. Las limitaciones a la autonomía organizativa respecto de la organización y funcionamiento de los Consejos Legislativos

En cuanto al Poder Legislativo estatal, este se ejerce en cada Estado por un Consejo Legislativo conformado por un número no mayor de 15 ni menor de 7 integrantes, quienes proporcionalmente deben representar a la población del Estado y a los Municipios (Art. 162).

El régimen de la organización y funcionamiento de los Consejos Legislativos, por supuesto, debería ser objeto de regulación en las Constituciones que los Estados pueden dictar conforme lo indica la Constitución Nacional como parte de la organización de sus poderes públicos (Art. 164,1), y como consecuencia de la autonomía organizativa de los estados. A pesar de ello, sin embargo, ha sido la propia Constitución de 1999 la que ha limitado esta autonomía al establecer que una *ley nacional* puede regular “la organización y funcionamiento” de uno de los poderes públicos estadales, como son los Consejos Legislativos Estadales (Art. 162).

Se trata, sin duda, de una limitación desusada y absolutamente inconveniente, ya que esa materia a la vez se declara como de la competencia exclusiva de los Estados a ser regulada en sus respectivas Constituciones (Art. 164, Ord. 1).

En ejecución de la norma constitucional, sin embargo, la Asamblea Nacional dictó en 2001 la *Ley Orgánica de los Consejos Legislativos de los Estados*²⁴ contentiva de 50 artículos en los cuales se han regulado, en detalle, no sólo las bases y principios del

²⁴ Véase en *Gaceta Oficial* N° 37.282 de 13 de septiembre de 2001.

régimen de organización y funcionamiento de los Consejos Legislativos de los Estados, sino las regulaciones referidas a los Legisladores; y más aún, las atribuciones de los Consejos Legislativos y los principios generales para el ejercicio de la función legislativa (Art.1), con lo cual la Asamblea Nacional se excedió incluso respecto de lo autorizado excepcionalmente en la Constitución.

En cuanto a los miembros de los Consejos, la Ley Organiza detalla su denominación como legisladores (Art. 3); sus condiciones de elegibilidad igual que para los diputados nacionales (Art. 4); sus deberes (Art. 5); las incompatibilidades de los mismos, similares a las previstas en la Constitución para los diputados nacionales (Art. 6); su dedicación exclusiva definida como el deber que tiene el legislador de estar en todo momento a disposición de la institución parlamentaria estatal sin poder excusar el cumplimiento de sus deberes por el ejercicio de actividades públicas o privadas (Art. 7); los derechos de los Legisladores (Art. 8); su inmunidad en el ejercicio de sus funciones, correspondiendo al Tribunal Supremo de Justicia autorizar su enjuiciamiento (Art.9,10); el carácter de la representación de los Legisladores Art. 11); su remuneración (Art. 122) y el régimen de su jubilación (Art. 14).

En cuanto a las atribuciones de los Consejos, la Ley Orgánica las regula en materia de sanción de la Constitución y leyes estatales; participación en la designación, juramentación y destitución del Contralor del Estado; ejercicio de control parlamentario de la Administración Pública Estatal, evaluación de la gestión del Gobernador; autorización de créditos adicionales a los presupuestos estatales; aprobación de las líneas generales del plan de desarrollo del Estado; solicitud de remoción, destitución o retiro del Secretario General de Gobierno, y de los directores generales sectoriales que en el ejercicio de sus funciones violen o menoscaben los derechos constitucionales o causen perjuicio patrimonial a la administración o a los particulares; autorización al Gobernador del Estado el nombramiento del Procurador General del Estado; autorización de la salida del Gobernador del Estado del espacio geográfico venezolano cuando su ausencia se prolongue por un lapso superior a cinco días consecutivos; sanción de su Reglamento interno de organización; aprobación de su presupuesto de gastos; autorización al Ejecutivo Estatal para enajenar bienes muebles e inmuebles; designación de su representante ante el Consejo de Planificación de Políticas Públicas (Art. 15); y sanción de su Reglamento Interior y de Debates, con indicación precisa de su contenido para tratar "en lo posible de fijar su organización bajo parámetros de homogeneidad con los Consejos Legislativos de los demás Estados" (Art. 19).

En cuanto a la organización de los Consejos Legislativos, La ley Orgánica nacional regula la sede en la cual deben realizarse las sesiones (Capital del Estado) (Art. 2); el presupuesto anual de los Consejos (Art. 13); su instalación (Art. 17); los períodos de sesio-

nes (Art. 18); las sesiones extraordinarias (Art. 19); la Junta Directiva y su integración (Art. 20), sus atribuciones (Art. 21); las del Presidente (Art. 22), del Vicepresidente (Art. 23); y la Secretaría (Arts. 23,24,25)

En cuanto al funcionamiento de los Consejos Legislativos de los Estados, la Ley Orgánica regula en detalle las comisiones y sus formas de funcionamiento (Art. 27); las comisiones permanentes ((Art. 28), su número no mayor de siete ((Art. 29), su creación y supresión (Art. 30); las comisiones especiales (Art. 31); los grupos parlamentarios de opinión (Art. 32); la Comisión Delegada (Art. 33), y sus atribuciones (Art. 34).

Como puede apreciarse, en la Ley nacional no sólo se reguló con todo detalle relativo a la organización y funcionamiento de los Consejos Legislativos, sino el régimen de sus miembros y sus atribuciones, lo cual no está autorizado en la Constitución. Además, también se regula sin autorización constitucional alguna el procedimiento de formación de las leyes estatales. Con una regulación tan completa nada tiene que agregar las Constituciones de los Estados, las cuales en esta materia carecerían de objeto.

III.2. Las limitaciones al ejercicio de las funciones legislativas y de control por parte de los Consejos Legislativos

La Constitución asigna a los Consejos Legislativos de los Estados competencia exclusiva para legislar sobre las materias de la competencia estatal (Art. 162, 1), sin embargo, ello está limitado en el propio texto constitucional.

Por ejemplo, en materia de tributos, como se verá, en la Constitución no sólo se ha dejado la materia a una legislación nacional futura, (Art. 167, 5), sino que en definitiva el Poder Nacional es el llamado a regular el ejercicio de la potestad tributaria estatal (Art. 156, 13).

En cuanto a las competencias, las que son de carácter concurrente, como se ha dicho, sólo pueden ejercerse por los Estados conforme a las “leyes de base” que dicte el Poder Nacional (Art. 165); y en los otros casos de competencias exclusivas también están sujetos a lo establecido en la ley nacional, como sucede en materia de policía estatal que sólo puede ejercer conforme a la legislación *nacional* aplicable (Art. 164, Ord. 6).

Pero además, como se indicó, la Asamblea Nacional, sin tener autorización constitucional alguna para regular el ejercicio de la función legislativa por parte de los Consejos Legislativos de los Estados, en la *Ley Orgánica de los Consejos Legislativos de los Estados* de 2001, estableció con todo detalle todo el procedimiento para la formación de las leyes estatales, lo que debía ser regulado en las Constituciones de los Estados.

En dicha regulación sobre la función legislativa se especificó las clases de leyes que pueden dictar los Consejos Legislativos (Art. 35); el proceso de su formación y las discusiones requeridas (Art. 37); la iniciativa legislativa (Art. 38); los mecanismos de consulta a

los Municipios y la sociedad civil (Art. 39); y los Acuerdos (Art. 40). Todas estas normas debían haberse regulado en las Constituciones estatales, constituyendo una usurpación la regulación que ha hecho la Asamblea Nacional.

Lo mismo puede decirse respecto de las funciones de control que constitucionalmente se atribuyen a los Consejos Legislativos y cuyo ejercicio ha sido también regulado por la *Ley Orgánica de los Consejos Legislativos* de 2001, lo que constituye otra limitación no autorizada constitucionalmente a la autonomía de los Estados. En efecto, en dicha Ley se han regulado los mecanismos de control: las interpelaciones, las investigaciones, las preguntas, las autorizaciones y las aprobaciones parlamentarias y la declaración de la responsabilidad política de los funcionarios (Art. 41); la obligación de comparecencia de los funcionarios públicos estatales (Art. 42); y las invitaciones a funcionarios públicos nacionales (Art. 43).

La limitación efectuada por el Poder Nacional a los poderes estatales mediante la referida Ley Orgánica, llegó al extremo de la intervención contenida en el artículo 48 de la misma, en el cual se obliga a los Consejos Legislativos de los Estados en un breve término a "ajustar" sus Constituciones a los términos establecidos en la Ley. La verdad es que con las regulaciones de dicha Ley Orgánica muy poco o nada quedaría por regular en las Constituciones de los Estados, salvo repeticiones normativas. En todo caso, todo lo anterior lo que hace es configurar una autonomía limitada del Poder Legislativo estatal, lo que es lo mismo que una descentralización más nominal que real.

III.3. La limitación a la autonomía organizativa en cuanto al régimen de la organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo estatal y de la Administración Pública de los Estados

El régimen general de organización y funcionamiento de las Gobernaciones de Estado, está establecido en los artículos constitucionales 161 y 162, y su contenido debía haber sido objeto de desarrollo legislativo en las Constituciones de los Estados y en las leyes de la Administración Estatal. Sin embargo, la Constitución de 1999, en lo que se puede considerar como una innovación respecto de la tradición constitucional precedente, establece directamente un conjunto de regulaciones relativas a la Administración Pública, que se aplican por igual a los tres niveles territoriales de gobierno (Arts. 141 y ss.), las cuales, por tanto, escapan de la posibilidad de regulación por los Consejos Legislativos estatales en las Constituciones estatales.

Aparte de algunos principios generales sobre principios de la actividad administrativa (Art. 141), creación de institutos autónomos, control del Estado sobre las entidades públicas (Art. 142), y derecho ciudadano a la información administrativa (Art. 243 y 156,32) que rigen por igual respecto de los entes nacionales, estatales y municipales; la Consti-

tución regula directamente en sus artículos 144 a 148 el régimen de la función pública, el cual se aplica tanto a la Administración Pública Nacional como a las Administraciones Públicas Estatal y a Municipal.

En ejecución de esta norma constitucional la Asamblea nacional sancionó la *Ley del Estatuto de la Función Pública*²⁵ con el objeto de regir las relaciones de empleo público entre los funcionarios públicos y “las administraciones públicas nacionales, estatales y municipales”, lo que comprende tanto el sistema de dirección y de gestión de la función pública y la articulación de las carreras públicas, como el sistema de administración de personal (Art. 1); indicando expresamente que “las normas que se refieren en general a la Administración Pública, o expresamente a los Estados y Municipios, serán de obligatorio cumplimiento por éstos” (Art. 2). La regulación del régimen de los funcionarios públicos estatales, por tanto, dejó de ser competencia de los Estados y fue centralizada en el ámbito nacional.

La Ley nacional, por tanto, es la que establece la competencia de los Gobernadores para ejercer la dirección y gestión de la función pública en los Estados (Arts. 4 y 5,3); la competencia de las oficinas de planificación de los Estados en materia de planes de personal (Art. 14, único) y de registro de funcionarios públicos estatales (Art. 9, único), y la competencia de las oficinas de recursos humanos de los Estados (Art. 10, único). Se reguló también nacionalmente el régimen del sistema de administración de personal que abarca la selección, el ascenso, la clasificación de cargos, las remuneraciones, la evaluación, la capacitación, la jornada de servicio, las situaciones administrativas, el retiro y el reingreso (Arts. 40 a 78).

En la Ley nacional, por otra parte, se regulan las condiciones generales para ejercer cargos en la Administración estatal (Art. 17); los funcionarios de carrera (Art. 19) y de libre nombramiento y remoción (Art. 20) de los Estados; los derechos (Art. 22 a 32) y los deberes de los funcionarios públicos estatales (Arts. 33 y 34); las incompatibilidades (Arts. 35 y 36); el régimen del personal contratado ((Art. 37), y las responsabilidades y el régimen disciplinario (Arts. 79 a 89).

Además, en esta materia relativa al régimen del personal de los Estados, se reserva al Poder Nacional la potestad, mediante “ley orgánica”, para fijar los límites a los emolumentos de los funcionarios públicos estatales (Art. 147); y para mediante “ley nacional” establecer el régimen de jubilaciones y pensiones para los funcionarios públicos estatales.

En cuanto a los emolumentos de los funcionarios estatales, la Asamblea Nacional sancionó la *Ley Orgánica de Emolumentos para Altos Funcionarios y Funcionarias de los*

²⁵ Véase en *Gaceta Oficial* N° 37.522 de 6 de septiembre de 2002.

Estados y Municipios de 2002²⁶ en la cual se fijaron los límites máximos y mínimos de los emolumentos que devenguen los Gobernadores, los Legisladores de los Consejos Legislativos y demás altos funcionarios de la administración pública estatal, considerando como nulas y sujetas a repetición las remuneraciones percibidas fuera de los límites establecidos directamente en la Ley (Arts. 4 a 10). La Ley nacional, además estableció la obligación de las administraciones públicas estatales de ajustar sus presupuestos a lo establecido en la Ley (Art. 12).

En esta forma, el poder legislativo estatal ha sido vaciado por la Constitución y la ley nacional.

III.4. El ahogamiento y neutralización del gobierno de los Estados con el establecimiento de “administraciones nacionales paralelas”

El proceso de centralización del Estado afectando gravemente la estructura federal, para vaciar y ahogar a los Estados, también se ha producido por la acción de los propios órganos del Poder Nacional, mediante el establecimiento de una estructura organizativa de la Administración Pública nacional, dependiente del Vicepresidente Ejecutivo de la República, en forma paralela y superpuesta a la Administración de los Estados, denominada como “Órganos Desconcentrados de las Regiones Estratégicas de Desarrollo Integral (REDI)”²⁷.

Dichos órganos están a cargo de funcionarios denominados “Autoridades Regionales,” las cuales, además, tienen “Dependencias” en cada Estado de la República, que están a cargo de Delegaciones Estadales, todos del libre nombramiento del Vicepresidente de la República. Dichos funcionarios se regularon en la reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública de 2014 con el nombre de “jefes de gobierno” (arts. 34, 41, 44).

Estos Delegados o jefes de gobierno, que ejercen sus funciones “dentro del territorio del Estado que le ha sido asignado” (art. 19), se los ha concebido como los canales de comunicación de los Gobernadores de Estado con el Poder Nacional y viceversa, del Poder Nacional con los Estados, teniendo además como misión “realizar las acciones tendentes a impulsar la integración y operación de las comunidades organizadas, instancias del poder popular, organizaciones del poder popular, los consejos de economía y

²⁶ Véase en *Gaceta Oficial* N° 37.412 de 26 de marzo de 2002.

²⁷ Véase Resolución N° 031 de la Vicepresidencia de la República, mediante la cual se establece la Estructura y Normas de Funcionamiento de los órganos Desconcentrados de las Regiones Estratégicas de Desarrollo Integral (REDI), en *Gaceta Oficial* N° 40.193 de 20 de junio de 2013. Todo esto se ha regulado en noviembre de 2014 en la Ley de regionalización Integral para el desarrollo Socio-productivo de la Patria, en *Gaceta Oficial* No. 6.151 Extra. de 18 de noviembre de

contraloría comunal bajo su demarcación, en términos de la normatividad aplicable, cumpliendo con los criterios establecidos por la Autoridad Regional de las Regiones Estratégicas de Desarrollo Integral (REDI)”(art. 20). En definitiva, estas Autoridades nacionales Regionales y los Delegados Estadales, son los órganos administrativos del Poder Nacional montados en paralelo a las autoridades estadales, con el objeto de asegurar el vaciamiento de sus competencias y la neutralización del poder de los Gobernadores de Estado, particularmente si no son miembros del partido oficial. Dichas autoridades, en todo caso, también han encontrado regulación en noviembre de 2014, en la Ley de Regionalización Integral para el Desarrollo Socioprodutivo de la Patria²⁸.

Ese proceso de ahogamiento y neutralización de las entidades territoriales de la República, se había comenzado particularmente respecto de las existentes en la Región Capital, en 2008, con la creación de autoridades en el Distrito Capital totalmente dependientes del Poder Ejecutivo, violándose la Constitución. En efecto, en la Constitución de 1999 se había buscado cambiar radicalmente la concepción del viejo Distrito Federal creado desde 1863 como entidad dependiente del Poder Nacional, estableciéndose el Distrito Capital como una entidad política más de la República (art. 16), con sus propios órganos legislativo y ejecutivo de gobierno democrático, es decir, integrado por funcionarios electos popularmente, que debía ser regulado por el Poder Nacional (art. 156,10). Debe mencionarse que ese esquema de autonomía territorial también se pretendió reformar en la rechazada Reforma Constitucional de 2007, en la cual se buscaba eliminar el Distrito Capital y recrear la desaparecida figura del Distrito Federal como entidad totalmente dependiente del Poder Nacional, en particular del Presidente de la República, sin gobierno propio.

Después del rechazo popular a dicha reforma constitucional, sin embargo, esta reforma se implementó en fraude a la Constitución, y por supuesto a la voluntad popular, mediante la Ley Especial Sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital²⁹, en la cual se lo ha regulado como una dependencia del Poder Nacional, con el mismo ámbito territorial del extinto Distrito Federal; y con un supuesto “régimen especial de gobierno,” conforme al cual, la función legislativa en el Distrito está a cargo de la Asamblea Nacional, y el órgano ejecutivo es ejercido por un Jefe de Gobierno (art. 3), que de acuerdo con el artículo 7 de la Ley Especial, es “de libre nombramiento y remoción” por parte del Presidente de la República; es decir, un “régimen especial de gobierno” dependiente del Poder Central.

2014.

²⁸ Véase Decreto Ley N° 1.425, en *Gaceta Oficial* N° 6.151 Extra. de 18 de noviembre de 2014.

²⁹ Véase en *Gaceta Oficial* N° 39.156 de 13 de abril de 2009.

Con ello, en el mismo territorio del Municipio Libertador y de parte del territorio del Distrito metropolitano que estaba a cargo de un Alcalde y un Consejo Metropolitanos de Caracas, se le superpuso una estructura nacional, como entidad dependiente funcionalmente del Ejecutivo nacional, sin gobierno democrático ni autonomía político territorial, ignorando en ese momento además la existencia del régimen municipal metropolitano a dos niveles previsto en la Constitución, duplicando las funciones del mismo, dispuesto para ahogarlo y controlarlo.

Por último, mediante un “Decreto Constituyente” de 27 de diciembre de 2017³⁰, la ilegítima y fraudulenta Asamblea Nacional Constituyente constituida en 2017³¹, la misma suprimió y ordenó la liquidación de dicha Alcaldía Metropolitana, del Cabildo Metropolitano y de la Contraloría Metropolitana, tanto del Área Metropolitana de Caracas como del Distrito del Alto Apure, sus órganos y entes adscritos.” Con ello, en definitiva, se reformaron dos leyes que tienen base constitucional directa: primero, la Ley Especial del Régimen Municipal a Dos Niveles del Área Metropolitana de Caracas de 2009³², que derogó la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas de 2000³³, mediante las cuales se creó y reguló el gobierno metropolitano de Caracas a cargo de la Alcaldía Metropolitana y el Consejo Metropolitano de Caracas; y segundo, la Ley N° 56, Ley Especial que Crea el Distrito Alto Apure³⁴, que creó las autoridades municipales (Alcaldía Metropolitana, el Cabildo Metropolitano y la Contraloría Metropolitana) del Distrito.

Con estas decisiones, la Asamblea Nacional Constituyente desconoció el mandato constitucional establecido en el artículo 18 de la Constitución que exige la estructuración de un gobierno municipal a dos niveles en el Área Metropolitana de Caracas; y el establecido en la Disposición Transitoria Tercera de la Constitución que ordenó la creación de un régimen especial para los Municipios José Antonio Páez y Rómulo Gallegos, del estado Apure; desconociendo y violando en ambos casos el principio democrático y el derecho del pueblo en dichas entidades políticas a elegir sus autoridades³⁵.

³⁰ Véase *Gaceta Oficial* N° 41.308 de 27 de diciembre de 2017.

³¹ Véase sobre la misma A.R. Brewer-Carías y C. García Soto (coordinadores), *Estudios sobre la Asamblea Nacional Constituyente y su inconstitucional convocatoria en 2017*, Editorial Temis, Editorial Jurídica Venezolana, Bogotá 2017, 776 pp.

³² Véase en *Gaceta Oficial* N° 39.276 de 1 de octubre de 2009.

³³ Véase en *Gaceta Oficial* N° 36.906, de 8 de marzo de 2000.

³⁴ Véase en *Gaceta Oficial* N° 37.326 de 16 de noviembre de 2001.

³⁵ A los efectos de ejecutar las inconstitucionales decisiones, la Asamblea dictó las Resoluciones N° 001/17 y N° 002/17, designando los Integrantes de las Juntas de Liquidación del Distrito del Alto Apure, y del Nivel Metropolitano de Caracas. Véase en *Gaceta Oficial* N° 41.315 de 8 de enero de 2018.

Como consecuencia de todo lo anteriormente expuesto, puede decirse entonces que la Federación que se plasmó en la Constitución de 1999 no sólo ha seguido siendo, más acentuadamente, la misma Federación centralizada desarrollada en las décadas anteriores, sino que los pocos elementos que podían contribuir a su descentralización política, fueron desmontados progresivamente en los últimos tres lustros.

En esta perspectiva, el Estado venezolano que nunca ha sido ni ha tenido realmente las características de un “Federal descentralizado,” expresión que sólo fue una etiqueta contradictoria e ilusa inserta en una Constitución centralista, progresivamente se ha centralizado aún más, ubicándose todo el poder público en el Estado nacional, que ahora está configurado como un Estado Totalitario y centralizado. Esa centralización ha sido el resultado de un progresivo desbalance hacia el nivel nacional en la distribución territorial del Poder, en el cual se ha vaciado a los Estados de toda competencia sustantiva, y a los Municipios se les ha quitado su carácter de unidad primaria en la organización nacional, montándose en paralelo y en contra de la Constitución, una organización del llamado Poder Popular Estado Comunal, integrada por Comunas y Consejos Comunales, que han venido neutralizando y ahogando a los Municipios, como instrumentos realmente del Poder nacional. Con ese esquema estatal, sin duda, el derecho público y administrativo que se ha desarrollado es un derecho propio de un Estado centralizado.

III.5. Las limitaciones a la potestad organizativa del Poder Ciudadano estatal (Contralorías de los Estados)

De acuerdo con la Constitución, en el nivel nacional del Estado Federal, es decir, el Poder Nacional, se divide en cinco ramas: Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral (Art. 136). En esta forma, la Constitución de 1999 les asignó el carácter de ramas del Poder Público Nacional, como Poder Ciudadano y Poder Electoral, a los órganos estatales que conforme a la Constitución de 1961 eran *órganos con autonomía funcional*, que ejercían el Poder Nacional, pero que no estaban integrados en los órganos del Poder Legislativo, del Poder Ejecutivo o del Poder Judicial.

En el nivel estatal, la situación de los órganos de control del Poder Público estatal ha sido similar a la indicada anteriormente. En efecto, las Contralorías estatales siempre han existido como órganos que han ejercido el Poder Estatal pero con autonomía funcional, en el sentido de que han sido órganos que no dependían ni de las Asambleas Legislativas o Concejos Municipales ni de los Gobernadores o Alcaldes, respectivamente.

La Constitución de 1999 puede decirse que siguió con esta tradición, aún cuando en el nivel estatal no dividió el Poder Público en cinco. En los Estados, en particular, se continuó con una organización bipartita del Poder Estatal: el Poder Legislativo (Art. 162) que se ejerce por los Consejos Legislativos Estadales y el Poder Ejecutivo (Art. 160) que

se ejerce por los Gobernadores de Estado. Pero la división bipartita del Poder Estatal no excluye que deba haber órganos del Poder Estatal, que no ejercen ni el Poder *Ejecutivo* Estatal ni el Poder *Legislativo* Estatal, y que gozan de autonomía, como son precisamente las Contralorías Estadales reguladas expresamente en la Constitución (Art. 163). En las Constituciones estadales, además, podrían crearse otros órganos con autonomía funcional que ejercen el Poder Público Estatal, como en algunos Estados existen, por ejemplo, el Defensor del Pueblo, particularmente frente al gobierno y administración pública estadales.

Ahora bien, como se ha dicho, los Estados tienen constitucionalmente competencia para "dictar su Constitución para organizar los poderes públicos, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución" (Art. 164,1). Por tanto, es competencia *exclusiva* de los Estados, a través de sus Consejos Legislativos mediante la sanción de la Constitución estatal, no sólo organizar los respectivos Consejos Legislativos y la Gobernación de los Estados, lo que como se ha visto ha sido limitado por la propia Constitución y por Leyes nacionales; sino también a las Contralorías Estadales y a los demás órganos de los poderes públicos estadales, con la única limitación de que ello deben hacerlo "de conformidad con lo dispuesto en la Constitución". Conforme al artículo 163 del Texto Fundamental la Constitución de cada Estado y la legislación estatal complementaria son las que deberían regular a las Contralorías estadales conforme a los principios que establece la Constitución.

En cuanto a los Contralores de los Estado, la Constitución sólo dispone que las condiciones para el ejercicio de sus cargos son las determinadas por la ley; la cual sólo debía ser la ley del Estado, es decir, la que se dicte por el Consejo Legislativo, en la cual es que debería garantizarse la idoneidad e independencia del Contralor estatal, así como la neutralidad en su designación, la cual, en todo caso, debe realizarse mediante concurso público (Art. 163).

Sin embargo, aquí también se ha producido una intolerable y no autorizada limitación a la autonomía organizativa de los Estados, al dictarse por la Asamblea Nacional la *Ley para la Designación y Destitución del Contralor o Contralora del Estado* de 2001³⁶, con el objeto de establecer los conceptos y procedimientos generales, básicos y orientadores que regulan el proceso de designación y destitución del Contralor (Art. 1).

La Ley, en definitiva, ha tenido por objeto limitar la autonomía de los Consejos Legislativos al atribuirse a un Jurado Calificador la competencia para seleccionar al Contralor, el cual una vez seleccionado debe ser designado por el Consejo. A tal efecto, la Ley precisa que la designación corresponde al Consejo Legislativo estatal mediante concurso público

³⁶ Véase en *Gaceta Oficial* N° 37.303 de 15 de octubre de 2001.

(Art. 2), el cual debe garantizar la imparcialidad, publicidad y participación de la ciudadanía en el proceso mediante la conformación y juramentación del Jurado Calificador, el cual debe actuar ad honorem (Art. 3).

A tal efecto, en la Ley se regula con todo detalle al Jurado Calificador, sus miembros (Art. 6), su composición con la previsión de un representante del Grupo Parlamentario Estatal ante la Asamblea Nacional (Art. 7), sus funciones (Art. 4) y atribuciones (Art. 16); las condiciones para la realización del concurso público (Art. 5); su organización y funcionamiento (Art. 9); su designación (Art. 10), su instalación (Art. 11); su sede (Art. 14); el quórum y de la toma de decisiones (Art. 15).

La Ley nacional regula además con precisión, el procedimiento para la selección del candidato para el cargo de Contralor del Estado al establecer los requisitos para el cargo (Art. 17); la forma de la convocatoria (Art. 18); y los requisitos para las postulaciones (Art. 21). La Ley atribuye además al Contralor General de la República, competencia para establecer el baremo que debe regir el concurso (Art. 20); regulando los criterios de evaluación y puntuación (Art. 23); la preclasificación mediante la elaboración de una lista máxima de los diez que reúnan la mayor puntuación (Art. 24); y la entrevista (Art. 26). El Jurado Calificador debe oficiar al Consejo Legislativo Estatal, el nombre y apellido del concursante seleccionado para la designación como Contralor del Estado (Art. 27), para su designación por el mismo (Art. 28).

En cuanto a la destitución de Contralor del Estado, la Ley también regula las causales (Art. 30), y atribuye a la Contraloría General de la República a solicitud del Consejo Legislativo Estatal, la competencia para proceder a la instrucción del expediente respectivo, el cual una vez instruido se debe remitir al Consejo Legislativo estatal para su consideración (Art. 29), pudiendo destituir al Contralor con el voto de las dos terceras partes de sus miembros (Art. 31), en cuyo caso se debe proceder a convocar un nuevo concurso (Art. 32).

Dicha Ley, como se señaló constituye una abierta violación nacional a la autonomía de los Estados, los cuales tienen competencia constitucional a través del órgano legislativo (Consejo Legislativo Estatal), para dictar sus propias Constituciones para organizar los poderes públicos estatales (incluida la Contraloría estatal) o para dictar la Ley de la Contraloría del Estado; y regular por tanto, tanto la organización y funcionamiento de la Contraloría Estatal como órgano con autonomía orgánica y funcional y la idoneidad e independencia del Contralor, como la forma de su designación mediante concurso público, que garantice la neutralidad de la designación. Conforme a la Constitución, ninguna "ley nacional" podía constitucionalmente dictarse en estas materias, lo cual ha sido ignorado por la Asamblea Nacional en su afán uniformista y centralista.

III.6. La limitación a la potestad organizativa relativa a los Consejos de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas

En cada Estado, y conforme al artículo 166 de la Constitución que sigue la orientación de las reformas descentralizadoras, debe crearse un Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, presidido por el Gobernador e integrado por los Alcaldes, los directores estatales de los Ministerios y una representación de los Legisladores elegidos por el Estado a la Asamblea Nacional, del Consejo Legislativo, de los Concejales y de las comunidades organizadas, incluyendo las indígenas donde las hubiere.

Este Consejo debe funcionar y debe organizarse de acuerdo con lo que determine la ley, la cual también debía ser la que dictase cada Consejo Legislativo Estatal. No tiene fundamento constitucional alguno pretender que esa "ley" pudiera ser una ley nacional, lo cual sería contrario a la distribución vertical del Poder Público que regula el artículo 136 de la Constitución.

Sin embargo, en este caso la Asamblea Nacional también ha dictado al *Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas* de 2002³⁷ con el objeto de crear, organizar y establecer las competencias del Consejo Estatal de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas que debe funcionar en cada Estado, como órgano rector de la planificación de las políticas públicas, a los fines de promover el desarrollo armónico, equilibrado y sustentable (Art. 1).

La Ley reguló con todo detalle los principios (Art. 2), los lineamientos (Art. 3) y el marco de referencia (Art. 4) que deben seguir los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas en el cumplimiento de sus funciones; además de la organización de los mismos, en cuanto a su sede (Art. 5), composición (Art. 6), instalación (Art. 7), elección y mandato de los representantes (Art. 8), competencias y funcionamiento (Arts. 9), quórum (Art. 11), toma de decisiones (Art. 12), sesiones (Art. 13), apoyo institucional de la Gobernación (Art. 15), cooperación con otros órganos de planificación (Arts. 16 a 18), financiación y el control (Arts. 19 y 20) y las sanciones (Art. 21).

Como puede apreciarse, en esta materia, de nuevo, se produjo un vaciamiento no autorizado de las competencias legislativas de los Estados, lesionándose su autonomía

III.7. La inconstitucional intervención de la estructura federal del Estado mediante la creación paralela del Estado del Poder Popular o Estado Comunal

En paralelo al Estado Constitucional que ejerce el Poder Público, que es el que se distribuye entre el Poder Nacional, el Poder de los Estados y el Poder Municipal, en 2010 se

creó mediante leyes orgánicas un “nuevo” Estado que es el llamado “Estado Comunal” o “Estado del Poder Popular”³⁸, cuyo núcleo de organización son las Comunas y los Consejos Comunales, con el objeto de destruir al propio Estado Constitucional y su forma federal.

Como el gobierno no logró era la sustitución del Estado Constitucional por el Estado Comunal o del Poder Popular mediante la reforma constitucional de 2007, que fue rechazada por el pueblo, en violación abierta a la Constitución, hizo sancionar por la Asamblea Nacional en diciembre de 2010, cinco Leyes Orgánicas sobre el Poder Popular, las Comunas, los Consejos Comunales, la Economía Popular, y la Contraloría Social³⁹, creando dicho Estado, y desconstitucionalizando en esa forma el Estado Constitucional y del derecho público⁴⁰.

Así, lo que se hizo fue establecer una estructura estatal paralela a la del Estado Constitucional que tiene por objeto final desmantelarlo y absorberlo, y con ello a los Estados y Municipios, sustituyéndolo de hecho, mediante su ahogamiento, lo que se ha venido logrando mediante diversos mecanismos.

Primero, centralizando hacia el nivel nacional materialmente todas las competencias estatales, y transfiriendo dichas competencias estatales y las municipales hacia los Consejos Comunales, los cuales dependen directamente del Ejecutivo Nacional⁴¹.

³⁷ Véase en *Gaceta Oficial* N° 37.509 del 20 de agosto de 2002

³⁸ Véase A.R. Brewer-Carías, “Las leyes del Poder Popular dictadas en Venezuela en diciembre de 2010, para transformar el Estado Democrático y Social de Derecho en un Estado Comunal Socialista, sin reformar la Constitución,” *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, n° 1, Junio 2011, pp. 127-131

³⁹ Véase en *Gaceta Oficial* No. 6011 Extra de 21 de diciembre de 2010. Véase los comentarios sobre esas leyes en A.R. Brewer-Carías, “Introducción General al Régimen del Poder Popular y del Estado Comunal (O de cómo en el siglo XXI, en Venezuela se decreta, al margen de la Constitución, un Estado de Comunas y de Consejos Comunales, y se establece una sociedad socialista y un sistema económico comunista, por los cuales nadie ha votado),” en A.R. Brewer-Carías, C. Nikken, L.A. Herrera Orellana, J.M. Alvarado Andrade, J.I. Hernández y A. Vigilancia, *Leyes Orgánicas sobre el Poder Popular y el Estado Comunal (Los consejos comunales, las comunas, la sociedad socialista y el sistema económico comunal)* Colección Textos Legislativos n° 50, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2011, pp. 9-182.

⁴⁰ Véase A.R. Brewer-Carías, “La Ley Orgánica del Poder Popular y la desconstitucionalización del Estado de derecho en Venezuela,” *Revista de Derecho Público*, n° 124, (octubre-diciembre 2010), 2010, pp. 81-101.

⁴¹ Véase en general sobre este proceso de desconstitucionalización del Estado, A.R. Brewer-Carías, “La desconstitucionalización del Estado de derecho en Venezuela: del Estado Democrático y Social de derecho al Estado Comunal Socialista, sin reformar la Constitución,” en A. Uzcátegui Angulo, J. Rodríguez Berrizbeitia (Coord.) *Libro Homenaje al profesor Alfredo Morales Hernández, Diversas Disciplinas Jurídicas*, Universidad Católica Andrés Bello, Universidad de Los Andes, Universidad Monteávila, Universidad Central de Venezuela, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Vol. V, Caracas 2012, pp. 51-82; en C. Tablante, M. Morales Antonorzzi (Coord.), *Descentralización, autonomía e inclusión social. El desafío actual de la democracia*, Anuario 2010-2012, Observatorio Internacional para la democracia y descentralización, En Cambio, Caracas 2011, pp. 37-84; y en *Estado Constitucional*, Año 1, n° 2, junio 2011, pp. 217-236.

Segundo, mediante la imposición, como obligación legal para los órganos, entes e instancias del Poder Público, es decir del Estado Constitucional, de promover, apoyar y acompañar las iniciativas populares para la constitución, desarrollo y consolidación de las diversas formas organizativas y de autogobierno del pueblo, es decir, del llamado Estado Comunal (art. 23)⁴².

Tercero, mediante la sujeción de todos los órganos del Estado Constitucional que ejercen el Poder Público, a los mandatos de las organizaciones del Poder Popular, al instituirse un nuevo principio de gobierno, consistente en "gobernar obedeciendo" (artículo 24)⁴³. Como las organizaciones del Poder Popular no tienen autonomía política pues sus "voceros" no son electos democráticamente mediante sufragio universal, directo y secreto, sino designados por asambleas de ciudadanos controladas e intervenidas por el partido oficial y el Ejecutivo Nacional que controla y guía todo el proceso organizativo del Estado Comunal, en el ámbito exclusivo de la ideología socialista, sin que tenga cabida vocero alguno que no sea socialista; en definitiva, esto de "gobernar obedeciendo" es una limitación a la autonomía política de los órganos del Estado Constitucional electos, como por ejemplo son respecto de los Estados, los Gobernadores y Consejos Legislativos de los Estados y los Alcaldes y Concejos Municipales, a quienes se le impone en definitiva la obligación de obedecer lo que disponga el Ejecutivo Nacional y el partido oficial enmarcado en el ámbito exclusivo del socialismo como doctrina política, con la máscara del Poder Popular. La voluntad popular expresada en la elección de representantes del Estado Constitucional, por tanto, en este esquema del Estado Comunal no tiene valor alguno, y al pueblo se le confisca su soberanía trasladándola de hecho a unas asambleas que no lo representan.

Cuarto, con el establecimiento de la obligación para los órganos y entes del Poder Público en sus relaciones con el Poder Popular, de dar "preferencia a las comunidades organizadas, a las comunas y a los sistemas de agregación y articulación que surjan entre ellas, en atención a los requerimientos que las mismas formulen para la satisfacción de sus necesidades y el ejercicio de sus derechos, en los términos y lapsos que establece la ley" (art. 29). Igualmente se ha previsto que los órganos, entes e instancias del Poder Público, es decir, del Estado Constitucional, en sus diferentes niveles político-territoriales, deben adoptar "medidas para que las organizaciones socio-productivas de

⁴² Una norma similar está en el artículo 62 de la Ley Orgánica de las Comunas, a los efectos de "la constitución, desarrollo y consolidación de las comunas como forma de autogobierno."

⁴³ El artículo 24 de la Ley Orgánica del Poder Popular, en efecto, sobre dispone sobre las "Actuaciones de los órganos y entes del Poder Público" que "Todos los órganos, entes e instancias del Poder Público guiarán sus actuaciones por el principio de gobernar obedeciendo, en relación con los mandatos de los ciudadanos, ciudadanas y de las organizaciones del Poder Popular, de acuerdo a lo establecido en la Constitución de la República y las leyes."

propiedad social comunal, gocen de prioridad y preferencia en los procesos de contrataciones públicas para la adquisición de bienes, prestación de servicios y ejecución de obras” (art. 30)⁴⁴.

Quinto, con la obligación para la República, los Estados y Municipios, de acuerdo con la ley que rige el proceso de transferencia y descentralización de competencias y atribuciones, de transferir “a las comunidades organizadas, a las comunas y a los sistemas de agregación que de éstas surjan; funciones de gestión, administración, control de servicios y ejecución de obras atribuidos a aquéllos por la Constitución de la República, para mejorar la eficiencia y los resultados en beneficio del colectivo” (art. 27)⁴⁵. Con ello, se dispuso legalmente el vaciamiento de competencias de los Estados y Municipios, de manera que queden como estructuras vacías, con gobiernos representativos electos por el pueblo pero que no tienen materias sobre las cuales gobernar; lo que se ha regulado en la Ley Orgánica para la Transferencia al Poder Popular de la Gestión y Administración Comunitaria de Servicios de 2014⁴⁶, precisamente con el objeto de implementar la “transferencia de la gestión y administración de servicios, actividades, bienes y recursos del Poder Público a las Comunidades, Comunas, Consejos Comunales, Empresas de propiedad Social Directas o Indirectas y otras organizaciones de base del Poder Popular legítimamente registradas” (art. 1) o reconocidas, por supuesto, por el gobierno central.

Conforme a esta Ley, la transferencia para “restituir” las mencionadas competencias a las organizaciones del Poder Popular conforme por los lineamientos que a tal efecto dicte el Consejo Federal de Gobierno (art. 20), que es un órgano controlado por el Poder Central, abarca materialmente todas las competencia imaginables de las entidades de gobierno local, relativas a la salud, educación, vivienda, deporte, cultura, programas sociales, protección del ambiente, recolección de desechos sólidos, áreas industriales, mantenimiento y conservación de áreas urbanas, prevención y protección comunal, construcción de obras comunitarias, servicios públicos, además de prestación de servicios financieros y producción y distribución de alimentos y de bienes de primera necesidad, entre otras” (art. 27)⁴⁷, es decir, materialmente de todo lo imaginable como acción de gobierno local.

⁴⁴ En particular, conforme al artículo 61 de la Ley Orgánica de las Comunas, se dispone que “todos los órganos y entes del Poder Público comprometidos con el financiamiento de proyectos de las comunas y sus sistemas de agregación, priorizarán aquéllos que impulsen la atención a las comunidades de menor desarrollo relativo, a fin de garantizar el desarrollo territorial equilibrado.

⁴⁵ Esta misma norma se repite en la Ley Orgánica de las Comunas (art. 64).

⁴⁶ Véase en *Gaceta Oficial* No. 40.540 de 13 de noviembre de 2014.

⁴⁷ Véase sobre esta Ley los comentarios de J.L. Villegas Moreno, “Hacia la instauración del Estado Comunal en Venezuela: Comentario al Decreto Ley Orgánica de la Gestión Comunitaria de Competencia, Servicios y otras Atribuciones, en el contexto del Primer Plan Socialista-Proyecto

Con ello, como se dijo, se busca vaciar de competencias a los entes políticos territoriales, especialmente los Municipios, y ahogarlos financieramente, para lo cual, como lo afirmó la Sala Constitucional en la sentencia que analizó el carácter orgánico de la Ley, la misma "incide de forma evidente en la estructura orgánica o institucional de un Poder Público como es el Poder Ejecutivo, y a su vez los distintos entes político-territoriales quienes están sujetos a los planes de transferencia planteados en sus normas"⁴⁸.

IV. LA AUSENCIA DE IGUALDAD INSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS POR LA ELIMINACIÓN DEL SENADO

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 podría hablarse de igualdad de los Estados (Art. 159).

Por ello estimamos que resultaba necesario e indispensable, que en la Constitución de 1999 y como consecuencia de la reafirmación de la forma federal del Estado, se conservara el Senado y el bicameralismo, de manera que la forma de elección tanto de Diputados como de Senadores, reflejara la representación territorial necesaria. Sin embargo, en un contrasentido federal, en la Constitución de 1999 el Senado quedó eliminado, organizándose una Asamblea Nacional Unicameral.

En esta forma, el Capítulo I del Título V de la Constitución de 1999 puede decirse que cambió radicalmente la tradición bicameral que caracterizó a los órganos del Poder Legislativo Nacional desde 1811, y estableció una sola Cámara Legislativa lo cual, como se ha dicho, es contradictorio con la forma federal del Estado.

Nacional Simón Bolívar 2007-2013"; J. Cristóbal Carmona Borjas, "Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y otras atribuciones;" C. Sosa G., "El carácter orgánico de un Decreto con fuerza de Ley (no habilitado) para la gestión comunitaria que arrasa lentamente con los Poderes estatales y municipales de la Constitución;" J.I. Hernández, "Reflexiones sobre el nuevo régimen para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y otras Atribuciones;" A. Romero Mendoza, "Comentarios sobre el Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y otras Atribuciones;" E.J. Sánchez Falcón, "El Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y otras Atribuciones o la negación del federalismo cooperativo y descentralizado," *Revista de Derecho Público*, nº 130, 2012, pp. 127 ss.

⁴⁸ Véase la sentencia No. 821 de la Sala Constitucional (Exp. N° AA50-T-2012-0702) de 18 de junio de 2012, en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/junio/821-18612-2012-12-0704.HTML>.

En una Cámara Federal o Senado, en realidad, es que podría tender 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 centralización política.

V. LA CENTRALIZACIÓN TRIBUTARIA Y LA DEPENDENCIA FINANCIERA DE LOS ESTADOS

V.1. El régimen de las competencias tributarias de los estados y sus limitaciones

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. En esta materia, sin embargo, con la Constitución de 1999 nada se avanzó constitucionalmente y, al contrario, se produjo mayor centralización tributaria en el ámbito nacional, al punto de definirse a favor del Poder Nacional una competencia residual en esta materia (Art. 156,12).

En efecto, en cuanto a la materia tributaria el artículo 164,4 de la Constitución asigna competencia exclusiva a los Estados en materia de “La organización, recaudación, control y administración de los recursos tributarios propios, según las disposiciones de las leyes nacionales y estatales”.

Esta competencia “exclusiva”, sin embargo, conforme a la Constitución, es una competencia vacía de contenido ya que la propia Constitución no prevé “recursos tributarios propios” algunos de los Estados. Esos recursos dependen totalmente de la ley nacional que asigne a los Estados impuestos, tasas y contribuciones especiales “para promover el desarrollo de las haciendas públicas estatales” (Art. 167,5).

En consecuencia, no sólo la materia tributaria como competencia exclusiva es una competencia vacía en la Constitución, sino que su ejercicio depende íntegramente de la ley nacional.

En todo caso, la única competencia en relación con los tributos que se asigna directamente a los Estados, en forma exclusiva, 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). Sin embargo, conforme al criterio de la Sala Constitucional en la sentencia de 13-12-00, se trata de una simple forma de recaudación de impuestos, que puede ser creada por todos los entes públicos territoriales para la cancelación de impuestos, tasas y contribuciones de la entidad respectiva.

De resto, los Estados no tienen otras competencias tributarias distintas a las que le puedan ser asignadas expresamente por ley *nacional*. Así el artículo 167,5 de la Constitución le atribuye a los Estados, como ingresos, 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). En caso de leyes nacionales que creen o transfieran ramos tributarios a favor de los Estados, las mismas pueden compensar dichas asignaciones con modificaciones de los ramos de ingresos de los Estados, a fin de preservar la equidad interterritorial (Art. 167,5).

Los Estados, sin embargo, conforme al artículo 183 de la Constitución en ningún caso pueden crear impuestos de importación, de exportación o de tránsito sobre bienes nacionales o extranjeros, o sobre las demás materias rentísticas de la competencia nacional; gravar bienes de consumo antes de que entren en circulación dentro de su territorio ni gravar bienes del consumo producidos fuera de su territorio en forma diferente a los producidos en él. Los Estados, además, sólo podrían gravar la agricultura, la cría, la pesca y la actividad forestal en la oportunidad, forma y medida que lo permita la ley nacional.

Pero además de estas competencias tributarias sólo existentes cuando lo establezca la ley nacional, la Constitución asigna al Poder Nacional competencia expresa para intervenir en el ejercicio de las competencias tributarias de Estados y Municipios, al disponer en el artículo 156, 13 como competencia del Poder Nacional, el dictar "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.

Sin embargo, en todos estos casos de leyes nacionales que se refieren a los Estados, la Asamblea Nacional está obligada a consultarlos a través de los Consejos Legislativos Estadales, antes de la sanción de las mismas (Art. 206).

V.2. El financiamiento nacional a los Estados

En ausencia de competencias tributarias propias de los Estados, el financiamiento de los mismos proviene íntegramente de aportes nacionales, muchos establecidos directamente en la Constitución.

V.2.1. *El Situado Constitucional*

El ingreso más importante de los Estados, está constituido por lo que les corresponda por el denominado "Situado Constitucional", que conforme al artículo 167,4 de la Constitución, es una partida del Presupuesto Nacional equivalente a un máximo del veinte por ciento (20%) 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 debe efectuar 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 (15%) del ingreso ordinario, 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 del Situado Constitucional debe distribuirse entre los Estados y el Distrito Capital en la forma siguiente: un treinta por ciento (30%) de dicho porcentaje por partes iguales, y el setenta por ciento (70%) restante en proporción a la población de cada una de dichas entidades. El monto del situado correspondiente al Distrito Capital, conforme a la Ley Especial del Distrito Metropolitano de Caracas⁴⁹ de 2000, se asignó a este pero para ser invertido en el territorio del Distrito Capital.

En todo caso, exige la Constitución que en cada ejercicio fiscal, los Estados deben destinar a la inversión un mínimo del cincuenta por ciento (50%) 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 (20%) del Situado y de los demás ingresos ordinarios del respectivo Estado.

En todo caso, la ley nacional debe establecer los principios, normas y procedimientos que propendan a garantizar el uso correcto y eficiente de los recursos provenientes del

⁴⁹ Véase en *Gaceta Oficial*, No. 36.906 de 8 de marzo de 2000.

situado constitucional y de la participación municipal en el mismo. Esta ley es la *Ley de Descentralización*⁵⁰.

V.2.2. 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 dictó la *Ley de Asignaciones Económicas Especiales para los Estados derivadas de Minas e Hidrocarburos de 2000*⁵¹, pero de nula aplicación.

V.3. El manejo centralizado de la distribución y asignación de recursos hacia los Estados y otros entes

Conforme a la Constitución los Estados también deben tener como ingresos, los recursos provenientes del Fondo de Compensación Interterritorial (Art. 167,6), el cual depende del Consejo Federal de Gobierno.

Este Fondo está 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.

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 se ubicaba el

⁵⁰ Véase en *Gaceta Oficial*, No. 4.153 de 28 del diciembre de 1989

⁵¹ Véase Ley N° 2 en *Gaceta Oficial* N° 37.066 de 30 de octubre de 2000.

Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) establecido en la Ley de creación del IVA en 1993⁵², y posteriormente eliminado.

Sin embargo, en relación con todas posibilidades de financiamiento a los Estados previstas en la Constitución, la consecuencia de todo ese proceso de centralización desarrollada por el gobierno nacional desde 2000 ha sido que los Estados han seguido siendo totalmente dependientes de los aportes provenientes del Presupuesto Nacional (Situado Constitucional), lo que se ha agravado al atribuirse la coordinación de la inversión de sus ingresos a un Consejo Federal de Gobierno (art. 185), que conforme a la Ley Orgánica que regula el Consejo Federal de Gobierno de 2010⁵³, reforzándose el control de los mismos por parte de los órganos nacionales.

En la Ley se establecen “los lineamientos de la planificación y coordinación de las políticas y acciones necesarias para el adecuado desarrollo regional,” e igualmente, “el régimen para la transferencia de las competencias entre los entes territoriales, y a las organizaciones detentadoras de la soberanía originaria del Estado” (art. 1). En este último caso, permitiendo el desvío de recursos hacia los órganos del llamado Poder Popular o Estado Comunal, lo que significa que además del centralismo por asunción de poderes de intervención por parte del Poder Central, se ha previsto otro mecanismo de centralización pero por “vaciamiento” de competencias de los entes territoriales que están en la Constitución, hacia las entidades del llamado Poder Popular que están controlados precisamente por el Poder Nacional.

Conforme a dicha Ley Orgánica, en efecto, dicho Consejo Federal es el órgano encargado de la planificación y coordinación de las políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los Estados y Municipios, teniendo los lineamientos que dicte en materia de transferencia de competencias, carácter “vinculantes para las entidades territoriales” (art. 2). La Ley Orgánica estableció, además, que dicha transferencia de competencias “es la vía para lograr el fortalecimiento de las organizaciones de base del Poder Popular y el desarrollo armónico de los Distritos Motores de Desarrollo y regiones del país,” (art. 7), órganos todos que por lo demás, como se ha dicho, son dependientes del Ejecutivo Nacional.

VI. APRECIACIÓN FINAL

Como puede apreciarse de todo lo anteriormente expuesto, la Federación en Venezuela, como forma de Estado, si bien formalmente se encuentra establecida en la Constitución desde 1811, en la práctica, y salvo por lo que respecta al período político del Esta-

⁵² Véase Ley N° 3 en *Gaceta Oficial* N° 37.066 de 30 de octubre de 2000.

do Federal (1863-1901), nunca ha respondido efectivamente a un sistema estatal de distribución vertical del Poder Público.

Después del período político del Estado centralista y autocrático (1901-1961), la federación comenzó a ser un desiderátum, sin embargo, nunca logrado a pesar de los esfuerzos por "descentralizar la Federación" realizados entre 1989 y 1993 con la política de descentralización que pronto fue relegada.

Con la Constitución de 1999 puede decirse que se terminó por centralizar toda la federación, siendo una gran mentira la definición que contiene el texto al definir al Estado como una federación descentralizada, habiendo estado a cargo del gobierno autoritario establecido desde 2000, terminar por eliminar todo vestigio federal en la organización del Estado, el cual progresivamente ha sido aún más centralizado, mediante un proceso de desconstitucionalización el Estado Constitucional ensamblándose en paralelo al mismo, sin reformar la Constitución, otro Estado denominado del Poder Popular o Estado Comunal que responde a una concepción centralista y centralizante de Estado.

⁵³ Véase en *Gaceta Oficial* N° 5.963 Extra. de 22 de febrero de 2010.