

Ramón Guillermo Avelo  
(Coordinador)



# MITO, PROMESA Y REALIDAD

El Federalismo en la Constitución  
y la experiencia venezolana



abediciones



Instituto de  
Estudios Parlamentarios  
**FERMÍN TORO**



Cuadernos  
**CONSTITUCIÓN &  
PARLAMENTO**

SEGUNDA SERIE

# Ramón Guillermo Avelo

Coordinador

Jorge Kiriakidis

Andrés Carrasquero Stolk

Mariana Campos Villalba

“... ciertamente ha sido en todos los tiempos el problema más bello y más delicado de la ciencia de gobierno, determinar qué parte toma a su cargo la ley en la dirección de los intereses de la sociedad, y qué parte deja a la conciencia, a la actividad y a la inteligencia de los individuos (...) esta es la gran cuestión de la armonía social.”

**Fermín Toro (1845)**

# MITO, PROMESA Y REALIDAD

El Federalismo en la Constitución  
y la experiencia venezolana

RAMÓN GUILLERMO AVELEDO

(Coordinador)

JORGE KIRIAKIDIS

ANDRÉS CARRASQUERO

MARIANA CAMPOS VILLALBA



---

*MITO, PROMESA Y REALIDAD*

*El Federalismo en la Constitución y la experiencia venezolana*

Ramón Guillermo Aveledo (Coordinador)

Jorge Kiriakidis / Andrés Carrasquero / Mariana Campos Villalba

Universidad Católica Andrés Bello

Montalbán. Caracas (1020). Apartado 20.3323

Diseño y Producción: **abediciones**

Diagramación: Isabel Valdivieso

Diseño de portada: Isabel Valdivieso

Corrección: María Fernanda Mujica Ricardo

© Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro

Universidad Católica Andrés Bello

Primera edición 2019

Hecho el Depósito de Ley

Depósito Legal: DC2019000273

ISBN: 978-980-244-924-8

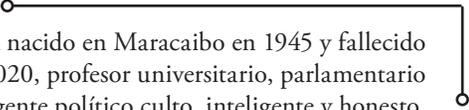
Impreso en Venezuela

*Printed in Venezuela*

Por: Gráficas LAUKI, C.A.

Reservados todos los derechos.

No se permite reproducir, almacenar en sistemas de recuperación de la información, ni transmitir alguna parte de esta publicación, cualquiera que sea el medio empleado –electrónico, mecánico, fotocopia, grabación, etc.–, sin el permiso previo de los titulares de los derechos de la propiedad intelectual.



Al economista nacido en Maracaibo en 1945 y fallecido en México en 2020, profesor universitario, parlamentario regional, dirigente político culto, inteligente y honesto, se definía a sí mismo como “Defensor del Nuevo Federalismo”, dedicamos este libro

a Jorge Sánchez Meleán, *in memoriam*



“...Venezuela terminó el siglo XX e inició el XXI, con una renovada tensión entre federalismo y centralismo, pero ahora con una base poblacional que pareciera estar dispuesta a defender los espacios que ha logrado con la descentralización y la participación”

“Acabar con la descentralización, es entonces, acabar con la DEMOCRACIA, centralizar el poder y hacerlo cada vez, más ineficiente e ineficaz.”

Jorge Sánchez Meleán

(Maracaibo, 2010)

“La maduración de la democracia ha de traer consigo la jerarquización del gobierno local y la consolidación del proceso de regionalización. Fortalecer a los municipios es apuntalar el sistema democrático. Ellos son inmejorable punto de contacto con las comunidades y ámbito natural para el ejercicio del gobierno por parte de los ciudadanos”

Ramón Guillermo Avelo

(Coro, 1981)



## ÍNDICE



Presentación .....	9
Federalismo, Descentralización y Constitución Ramón Guillermo Aveledo .....	11
Una mirada crítica al <i>Federalismo Cooperativo</i> de la Constitución venezolana de 1999 Jorge Kiriakidis .....	53
El Consejo Federal de Gobierno de Venezuela Andrés Carrasquero Stolk.....	93
Modelo Federal venezolano y mexicano En cuanto a competencias para declaratoria de estado de alarma y emisión de medidas extraordinarias por órganos estatales en el contexto del covid-19 Mariana Campos Villalba.....	105



## PRESENTACIÓN

---



En su décimo aniversario, y con la intención de cumplir cada vez mejor con sus objetivos, el Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro ha programado para 2021 actividades concentradas en tres ejes temáticos, grupos sociales vulnerables<sup>1</sup>, economía y trabajo e instituciones<sup>2</sup>. No escapa a nuestra mirada que siendo distintos, los tres no son separados, pues se relacionan en causalidad y consecuencias que les son transversales. En el eje instituciones se inscribe esta publicación, motivada además por la circunstancia de la convocatoria prevista para este año de procesos electorales regionales y municipales, componentes esenciales del Estado Federal Descentralizado diseñado en la Constitución como forma para el Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia que ella misma adopta como definición maestra.

En el trabajo que presentamos, nuestro presidente Ramón Guillermo Aveledo introduce la relación entre federalismo, descentralización y constitución, con acento venezolano pero en perspectiva de derecho comparado; Jorge Kiriakidis evalúa nuestro modelo de federalismo cooperativo en la norma y en la práctica; Andrés Carrasquero Stolk examina la instancia del Consejo Federal de Gobierno creada en la Carta de 1999; y finalmente Mariana Campos Villalba ofrece una muy actual comparación acerca de las previsiones normativas en los federalismos venezolano y mexicano y su aplicación, en el contexto de la pandemia del covid- 19.

En espera de que sea de utilidad a ciudadanos, a gobernantes y legisladores nacionales, estatales y municipales, así como a quienes aspiran a serlo, publicamos este aporte.

Caracas, marzo de 2021.

---

1 Mujer, Juventud e Indígenas.

2 Institucionalidad Pública y Seguimiento de los cambios en el sistema internacional.



# FEDERALISMO, DESCENTRALIZACIÓN Y CONSTITUCIÓN

Ramón Guillermo Aveledo<sup>1</sup>

*SUMARIO.- Inicial: La tenacidad de una idea no realizada 1. El federalismo, nociones introductorias. 2. El Estado Federal en la Constitución de 1999. 3. El federalismo en nuestra historia constitucional. 4. El federalismo dual de los Estados Unidos de América. 5. El federalismo cooperativo de la República Federal Alemana. 6. Notas de federalismo comparado. 7. El federalismo en Venezuela y el mundo, comentarios finales.*

Durante la mayor parte de su historia como nación independiente, Venezuela ha sido, en la formalidad constitucional, casi siempre un Estado Federal, mientras que en la realidad práctica casi nunca lo ha sido.

De los doscientos nueve años que van desde la Constitución de 1811, dictada por el mismo Congreso que proclamó la Independencia, como consta en el acta del 5 de julio de 1810 hasta hoy, solo el lapso de los cuarenta y cinco años transcurridos entre el Congreso de Angostura y la Asamblea Constituyente al final de la Guerra Federal, las constituciones definieron como unitario al Estado, sea venezolano o brevemente el colombiano del cual formamos parte entre 1821 y 1830.

Las verdades de la vida social, económica y política han sido muy diferentes. El centralismo ha predominado tanto en la visión del poder por parte de los venezolanos como en el comportamiento de ese poder, fuertemente condicionado por otros dos fenómenos histórico-constitucionales con fuerte base social, como son el autoritarismo y el presidencialismo. Estos últimos no están necesariamente atados en su naturaleza, pues la forma de gobierno presidencial está sometida a los límites del orden republicano, pero podemos notar que culturalmente se alimentan mutuamente.

Sin embargo, también llama la atención de que la idea federal nunca ha desaparecido del debate y ha permanecido ininterrumpidamente en nuestras constituciones desde 1864. Cambian los gobiernos más de una vez violentamente, pasan por el poder grupos muy distintos en su ideología y su proceder, pero allí sigue la idea, la aspiración o la denominación federal. Algo debe significar esa permanencia en medio de tantas discontinuidades, esa tenacidad de la idea no realizada.

---

<sup>1</sup> Profesor titular Universidad Metropolitana; profesor Maestría en Derecho Constitucional y Doctorado en Derecho Universidad Católica Andrés Bello, Caracas; Individuo de Número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales de Venezuela.

Intentaremos comprender el federalismo venezolano. Revisarlo en trazos gruesos, tan libres de prejuicios como sea posible, en su evolución política y constitucional, así como ubicarlo en el contexto del sistema federal, sea en la teoría o en el derecho comparado. Y asomarnos a la vida social, política y constitucional de las experiencias federales ajenas y propias, a fin de evaluar las realidades de sus tramas relacionales y poder arribar a ciertas conclusiones.

## El Federalismo, nociones introductorias

El modelo centralista para gobernar países reclama cambios. Aunque la forma federal de Estado ha sido asumida en una minoría de naciones, en este momento no llega a la treintena, aunque en ellas residen cuatro de cada diez habitantes del planeta. También es cierto que en Estados unitarios cada vez gana más terreno la descentralización, por razones de gobernanza. Los gobiernos regionales electos tienen creciente peso en Italia de la postguerra, a partir de la Constitución de 1946, las regiones con autonomía estatutaria han desarrollado autonomías legislativa, reglamentaria, administrativa y financiera; en Japón a raíz de la Ley de Gobierno Local de 1947 que dio más poder a las Prefecturas y Colombia después de la Constitución de 1991. El Reino Unido ha devuelto competencias a Escocia y en proporción menor a Gales e Irlanda del Norte. Francia, virtual modelo del centralismo, descentraliza; como avanza en América Latina Perú y en Asia Indonesia, cuarto país más poblado del mundo cuya población habita en más de diecisiete mil islas.

En nuestra región, los democratizados Argentina, Brasil y México que ya eran formalmente federales, lo son cada vez más. La democracia española después de la transición a la democracia ha desarrollado, en el Estado de las Autonomías, un modelo que apunta al federalismo.

No hay un modelo federal único, porque surge en contextos diferentes que inciden en su desarrollo. Pero todos tienen en común la existencia de al menos dos órdenes de gobierno (nacional y regional) electos y responsables, bajo una sola Constitución que estabiliza la unión porque es escrita y no puede ser reformada unilateralmente por el poder central. En esta se distribuyen las competencias de modo que garantice autonomía. Procesos e instituciones organizan y lubrican las relaciones entre los distintos niveles de gobierno. El federalismo necesita del Estado Democrático de Derecho, como nosotros del aire y los peces del agua.

En la mayoría de los casos existe una Cámara Alta (Senado, Consejo Federal) que representa a las entidades federadas y siempre es necesario un árbitro y unos procedimientos formales establecidos para dirimir los conflictos que entre los niveles de gobierno puedan presentarse. El Tribunal Constitucional, la Cámara

de Representación Territorial, los referendos o una combinación de ellos, pueden realizar ese papel crucial.

## El Estado Federal en la Constitución de 1999

Llevamos en Venezuela veintiséis constituciones, veintiuna de ellas definen al Estado como federal, incluso, entre 1864 y 1953, este se denominó oficialmente Estados Unidos de Venezuela, una de las cinco denominaciones constitucionales que ha asumido.

Aún más de lo que lo fueron varias de sus antecesoras, la Constitución de 1999 es un texto debilitado *de facto*, como ocurrió con la Carta de 1830 luego del asalto al Congreso en enero de 1848, aunque formalmente siguió vigente por once años más. El texto actual también supera ampliamente a sus antecesores en verbosidad y grandilocuencia.

Aquí estamos ante otra de nuestras paradojas constitucionales. Debilidad y fortaleza, relatividad e influencia, Escovar Salom lo retrata cuando afirma, en medio de la primera década de vigencia de la Carta más duradera y menos incumplida de nuestra vida republicana que históricamente “No ha regulado nuestra conducta el texto de la Constitución. Pero tampoco aún en los momentos de mayor debilidad, dejaron de influir sus normas”<sup>2</sup>.

La definición federal del Estado enuncia la Constitución en el mismo Título I de los Principios Fundamentales,

*Artículo 4. La República Bolivariana de Venezuela es un Estado Federal descentralizado en los términos consagrados en esta Constitución, y se rige por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad.*<sup>3</sup>

Los principios que se agregan al enunciado federal de la Carta inmediatamente precedente: integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad, podrían resumirse en cooperación y bastaría, porque a lo que se compromete es a un federalismo cooperativo por oposición al dual de otros modelos federales, como veremos más adelante. Pero obviamente no se trata solo de desconocer la precisión y la concisión como bases de la deseable claridad constitucional que aconseja la buena técnica, sino de condicionar el federalismo para atenuarlo.

Recordemos que en su marco ideológico, tantas veces impreciso, el proceso político en el cual se inscribe el constituyente es al mismo tiempo bolivariano

2 Ramón Escovar Salom. *Orden Político e Historia en Venezuela*. Italgráfica (Caracas: 1966).

3 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

y federal y así la república que concibe. Es una contradicción intrínseca que el constituyente intenta resolver con textos como el citado.

El difunto presidente Chávez, desde los inicios de su incursión política todavía dentro del Ejército, fundaba el pensamiento de su movimiento en el “árbol de las tres raíces” que al decantarse originalmente por “Ejército Bolivariano Revolucionario 200”, lo relata a Díaz Rangel “...las siglas coincidían con las de Ezequiel, Bolívar y Rodríguez, a mí siempre me han gustado esos juegos, las tres raíces en las siglas del movimiento”<sup>4</sup>.

Si bien la explicación del “árbol” hace más énfasis en la intención de cambio social a partir de una autoimagen innovadora que en lo relativo al ordenamiento constitucional<sup>5</sup>, resulta claro que aunque el “tronco” fuera bolivariano, es decir centralista, no podía renunciarse a la consigna federal zamorana. Así mismo, debe tenerse en cuenta la influencia que en la redacción del texto constitucional tendría la intención de algunos de complacer al imaginario del líder catalizador mientras se introducían dispositivos cuya intención era limitar su discrecionalidad y preservar alguna forma de poder controlado. Entre estos redactores de artículos, a su vez, había federalistas, descentralizadores, centralistas y pragmáticos sin adhesión a algún modelo.

Como “un gigantesco paso” hacia el Estado Social, Comunal o Comunero consideró el Presidente de la República la instalación del Consejo Federal de Gobierno. Un “nuevo Federalismo Bolivariano, Zamorano y Socialista” que sería clara y perceptible superación ...de aquel federalismo liberal y burgués implantado en la IV República”<sup>6</sup>.

El Título IV Del Poder Público en la Constitución se diferencia de su antecedente inmediato de 1961 que separaba las normas sobre el Poder Público (Título IV) de las disposiciones relativas al Territorio y la División Política que aparecen en el Título I. En el texto vigente, se comienza por el artículo 136 en el cual se consagran la distribución territorial (federal) del poder, su división funcional y el principio de colaboración entre los órganos “a los que incumbe su ejercicio”.

En el mismo capítulo de las disposiciones fundamentales del Título IV, luego de reglas generales acerca de la sujeción constitucional y legal del poder; la ineficacia de la usurpación, la responsabilidad individual por abuso, desviación de poder o violación de la Constitución y la ley y la consiguiente responsabilidad patrimonial

4 Eleazar Díaz Rangel: *Todo Chávez. De Sabaneta al socialismo del siglo XXI* (Caracas: Planeta. 2ª Edición. 2006).

5 Federal en el modelo de Estado y democrático en el sistema de gobierno, pero con renuencia a la representación y la distribución de poder e inclinado hacia la participación de la democracia directa.

6 Citado por Jorge Sánchez Meleán en *Estado Federal, Estado Comunal y Consejo Federal de Gobierno* (Maracaibo: Gobernación del Estado Zulia, Comisión para la Reforma del Estado, 2010).

del Estado por daños atribuibles al funcionamiento de la Administración Pública prescritos en sus artículos 137 al 140, se aborda la Administración Pública, la función Pública, los contratos de interés público y las relaciones internacionales (Arts. 141 al 155).

Las competencias del Poder Público Nacional están en el artículo 156 que a continuación se reproduce, no sin antes anotar como dato curioso que se le atribuyen treinta y tres, once más que las atribuidas en el artículo 136 de la Carta de 1961.

*Artículo 156.<sup>7</sup> Es de la competencia del Poder Público Nacional:*

1. La política y la actuación internacional de la República.

2. *La defensa y suprema vigilancia de los intereses generales de la República, la conservación de la paz pública y la recta aplicación de la ley en todo el territorio nacional.*
3. *La bandera, escudo de armas, himno, fiestas, condecoraciones y honores de carácter nacional.*
4. *La naturalización, la admisión, la extradición y expulsión de extranjeros o extranjeras.*
5. *Los servicios de identificación.*
6. *La policía nacional.*
7. *La seguridad, la defensa y el desarrollo nacional.*
8. *La organización y régimen de la Fuerza Armada Nacional.*
9. *El régimen de la administración de riesgos y emergencias.*
10. *La organización y régimen del Distrito Capital y de las dependencias federales.*
11. *La regulación de la banca central, del sistema monetario, del régimen cambiario, del sistema financiero y del mercado de capitales; la emisión y acuñación de moneda.*
12. *La creación, organización, recaudación, administración y control de los impuestos sobre la renta, sobre sucesiones, donaciones y demás ramos conexos, el capital, la producción, el valor agregado, los hidrocarburos y minas; de los gravámenes a la importación y exportación de bienes y servicios; de los impuestos que recaigan sobre el consumo de licores, alcoholes y demás especies alcohólicas, cigarrillos y demás manufacturas del tabaco; y de los demás impuestos, tasas y rentas no atribuidas a los Estados y Municipios por esta Constitución o por la ley.*
13. *La legislación para garantizar la coordinación y armonización de las distintas potestades tributarias; para 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.*
14. *La creación y organización de impuestos territoriales o sobre predios rurales y sobre transacciones inmobiliarias, cuya recaudación y control corresponda a los Municipios, de conformidad con esta Constitución.*
15. *El régimen del comercio exterior y la organización y régimen de las aduanas.*
16. *El régimen y administración de las minas e hidrocarburos; el régimen de las tierras baldías; y la conservación, fomento y aprovechamiento de los bosques, suelos, aguas y otras riquezas naturales del país. El Ejecutivo Nacional no podrá otorgar concesiones mineras por tiempo indefinido. La ley establecerá un sistema de asignaciones económicas especiales en beneficio de los Estados en cuyo territorio se encuentren situados los bienes que se mencionan en este numeral, sin perjuicio de que también puedan establecerse asignaciones especiales en beneficio de otros Estados.*
17. *El régimen de metrología legal y control de calidad.*
18. *Los censos y estadísticas nacionales.*

19. *El establecimiento, coordinación y unificación de normas y procedimientos técnicos para obras de ingeniería, de arquitectura y de urbanismo, y la legislación sobre ordenación urbanística.*
20. *Las obras públicas de interés nacional.*
21. *Las políticas macroeconómicas, financieras y fiscales de la República.*
22. *El régimen y organización del sistema de seguridad social.*
23. *Las políticas nacionales y la legislación en materia naviera, de sanidad, vivienda, seguridad alimentaria, ambiente, aguas, turismo y ordenación del territorio.*
24. *Las políticas y los servicios nacionales de educación y salud.*
25. *Las políticas nacionales para la producción agrícola, ganadera, pesquera y forestal.*
26. *El régimen de la navegación y del transporte aéreo, terrestre, marítimo, fluvial y lacustre, de carácter nacional; de los puertos, aeropuertos y su infraestructura.*
27. *El sistema de vialidad y de ferrocarriles nacionales.*
28. *El régimen del servicio de correo y de las telecomunicaciones, así como el régimen y la administración del espectro electromagnético.*
29. *El régimen general de los servicios públicos domiciliarios y, en especial, electricidad, agua potable y gas.*
30. *El manejo de la política de fronteras con una visión integral del país, que permita la presencia de la venezolanidad y el mantenimiento territorial y la soberanía en esos espacios.*
31. *La organización y administración nacional de la justicia, del Ministerio Público y de la Defensoría del Pueblo.*
32. *La legislación en materia de derechos, deberes y garantías constitucionales; la civil, mercantil, penal, penitenciaria, de procedimientos y de derecho internacional privado; la de elecciones; la de expropiación por causa de utilidad pública o social; la de crédito público; la de propiedad intelectual, artística e industrial; la del patrimonio cultural y arqueológico; la agraria; la de inmigración y poblamiento; la de pueblos indígenas y territorios ocupados por ellos; la del trabajo, previsión y seguridad sociales; la de sanidad animal y vegetal; la de notarías y registro público; la de bancos y la de seguros; la de loterías, hipódromos y apuestas en general; la de organización y funcionamiento de los órganos del Poder Público Nacional y demás órganos e instituciones nacionales del Estado; y la relativa a todas las materias de la competencia nacional.*
33. *Toda otra materia que la presente Constitución atribuya al Poder Público Nacional, o que le corresponda por su índole o naturaleza.*

A fin “de promover la descentralización”, en el artículo siguiente (Art. 157) se faculta a la Asamblea Nacional para transferir determinadas competencias del Poder Nacional a los estados y municipios. Dicha decisión no requiere de una mayoría calificada.

La Constitución, en su artículo 158, reconoce en la descentralización rango de “política nacional”, lo cual es consistente con lo prescrito en el ya citado artículo 4. No estoy de acuerdo con quienes lo consideran redundante. A pesar de que aparentemente lo es, no debemos olvidar que somos un país con larga tradición centralista, con independencia de la letra constitucional. También habría que advertir que la intención del constituyente no es ratificatoria o reiterativa, sino de dar orientación y contenido al proceso descentralizador: “...profundizar la democracia, acercando el poder a la población y creando las mejores condiciones, tanto para el

ejercicio de la democracia como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales”<sup>8</sup>.

En cuanto al Poder Público estatal, al cual se dedica el Capítulo III de este título, el artículo 159 constitucional consagra los principios de igualdad y autonomía de los estados; también sus deberes para con la República. Los artículos 160 al 162 dictan pautas generales para la organización estatal. Entre ellas un Poder Legislativo limitado en el número de sus integrantes y en sus funciones, al cual no obstante reconocérsele su competencia presupuestaria que es por naturaleza de control se le separa la Contraloría que ya no será órgano auxiliar suyo sino integrante de un sistema nacional de control centralizado.

El Poder Legislativo estatal no podía seguir como venía, requería sin duda reformas fortalecedoras, máxime cuando los rasgos federales del Estado venezolano se acentuaban, pero el conjunto de disposiciones aprobado mira en dirección opuesta. Hubo en el debate constituyente incluso propuestas de su eliminación. Casal Montbrun<sup>9</sup>, en su trabajo sobre el órgano deliberante regional, explica sus raíces profundas en nuestro país. En la primera constitución la potestad regulatoria de los mismos residía en las provincias que eran las entidades federadas y en la de 1830 aparecieron como Diputaciones Provinciales, de actividad “...fecunda en materia administrativa”, según el mismo autor.

Las competencias propias de los estados se consagran así:

*Artículo 164*<sup>10</sup> *Es de la competencia exclusiva de los estados:*

1. *Dictar su Constitución para organizar los poderes públicos, de conformidad con lo dispuesto en esta Constitución.*
2. *La organización de sus Municipios y demás entidades locales y su división político territorial, conforme a esta Constitución y a la ley.*
3. *La administración de sus bienes y la inversión y administración de sus recursos, incluso de los provenientes de transferencias, subvenciones o asignaciones especiales del Poder Nacional, así como de aquellos que se les asignen como participación en los tributos nacionales.*
4. *La organización, recaudación, control y administración de los ramos tributarios propios, según las disposiciones de las leyes nacionales y estatales.*
5. *El régimen y aprovechamiento de minerales no metálicos, no reservados al Poder Nacional, las salinas y ostrales y la administración de las tierras baldías en su jurisdicción, de conformidad con la ley.*
6. *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.*
7. *La creación, organización, recaudación, control y administración de los ramos de papel sellado, timbres y estampillas.*
8. *La creación, régimen y organización de los servicios públicos estatales;*
9. *La ejecución, conservación, administración y aprovechamiento de las vías terrestres estatales;*

8 Idem.

9 Jesús María Casal Montbrun. *La Constitución de 1961 y la evolución constitucional de Venezuela. Forma de Estado. El Órgano Deliberante Regional* (Caracas: Ediciones del Congreso de la República, 1972).

10 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

10. *La conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial, en coordinación con el Ejecutivo Nacional.*
11. *Todo lo que no corresponda, de conformidad con esta Constitución, a la competencia nacional o municipal.*

De las allí establecidas, anotemos que están reguladas por legislación nacional las relativas a la organización municipal, la administración de los recursos estatales, los ingresos y la capacidad tributaria. Las competencias novena y décima, atinentes a la vialidad e infraestructura, en la práctica han estado intervenidas por decisiones ejecutivas o legislativas del nivel nacional.

Incluso, fuera de toda regulación constitucional, se han designado en y provisto de autoridad y recursos presupuestarios a “protectores” de los estados, allí donde la ciudadanía, en uso de su derecho constitucional, hubiera elegido para la gobernación a personas de filiación política distinta a la del partido gobernante a nivel central.

La concurrencia de competencias se regula en el artículo siguiente,

*Artículo 165<sup>11</sup> Las materias objeto de competencias concurrentes serán reguladas mediante leyes de bases dictadas por el Poder Nacional, y leyes de desarrollo aprobadas por los Estados. Esta legislación estará orientada por los principios de la interdependencia, coordinación, cooperación, corresponsabilidad y subsidiariedad. Los Estados descentralizarán y transferirán a los Municipios los servicios y competencias que gestionen y que éstos estén en capacidad de prestar, así como la administración de los respectivos recursos, dentro de las áreas de competencias concurrentes entre ambos niveles del Poder Público. Los mecanismos de transferencia estarán regulados por el ordenamiento jurídico estatal.*

Los ingresos de los estados se regulan en el siguiente artículo constitucional:

*Artículo 167<sup>12</sup> Son ingresos de los Estados:*

1. *Los procedentes de su patrimonio y de la administración de sus bienes.*
2. *Las tasas por el uso de sus bienes y servicios, multas y sanciones, y las que les sean atribuidas.*
3. *El producto de lo recaudado por concepto de venta de especies fiscales.*
4. *Los recursos que les correspondan por concepto de situado constitucional. El situado es una partida equivalente a un máximo del veinte por ciento del total de los ingresos ordinarios estimados anualmente por el Fisco Nacional, la cual se distribuirá entre los Estados y el Distrito Capital en la forma siguiente: un treinta por ciento de dicho porcentaje por partes iguales, y el setenta por ciento restante en proporción a la población de cada una de dichas entidades. En cada ejercicio fiscal, los Estados destinarán a la inversión un mínimo del cincuenta por ciento del monto que les corresponda por concepto de situado. A los Municipios de cada Estado les corresponderá, en cada ejercicio fiscal, una participación no menor del veinte por ciento del situado y de los demás ingresos ordinarios del respectivo Estado. En caso de variaciones de los ingresos del Fisco Nacional que impliquen una modificación del Presupuesto Nacional, se efectuará un reajuste proporcional del situado. La ley establecerá los principios, normas y procedimientos que propendan a garantizar el uso correcto y eficiente de los recursos provenientes del situado constitucional y de la participación municipal en el mismo.*

11 Idem.

12 Idem.

5. *Los demás impuestos, tasas y contribuciones especiales que se les asignen por ley nacional, con el fin de promover el desarrollo de las haciendas públicas estatales. Las leyes que creen o transfieran ramos tributarios a favor de los Estados podrán compensar dichas asignaciones con modificaciones de los ramos de ingresos señalados en este artículo, a fin de preservar la equidad interterritorial. El porcentaje del ingreso nacional ordinario estimado que se destine al situado constitucional, no será menor al quince por ciento del ingreso ordinario estimado, para lo cual se tendrá 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.*
6. *Los recursos provenientes del Fondo de Compensación Interterritorial y de cualquier otra transferencia, subvención o asignación especial, así como de aquellos que se les asignen como participación en los tributos nacionales, de conformidad con la respectiva ley.*

El Capítulo IV del mismo Título está dedicado al Poder Público Municipal.

El municipio tiene entre nosotros una historia aún más larga. Es anterior a la República, viene de los tiempos coloniales cuando era la base del poblamiento y la organización política. Sin ser los ayuntamientos españoles de la Reconquista con sus fueros, los cuales ya en la metrópolis declinaban, actuaban con un margen de autonomía relativamente amplio. Los independentistas de 1811, cita Oropeza, se quejan de la “voz pasiva de los Ayuntamientos, degradados por el despotismo de los gobernadores”<sup>13</sup>. El 19 de abril de 1810, nuestro primer paso en firme a la vida independiente tuvo lugar en el Cabildo de Caracas. Las constituciones de 1858 y 1904 reconocieron la importancia del poder local y le dieron relieve. En esta se los denominaba Distritos que eran la unidad en la división político-territorial y se reunían para formar los trece estados.

A la muerte de Gómez, en 1936 el presidente López Contreras anunció el llamado Programa de Febrero, un plan reformista de políticas y medidas para la modernización y democratización progresiva del país. Una de ellas, rescatar la autonomía municipal con sentido político de iniciar por allí el “saneamiento” del federalismo. En él se lee textualmente:

Una de estas reformas, que considero de las más esenciales, es la relativa a los municipios, que casi habían dejado de existir bajo la influencia nefasta de intromisiones extrañas. Esta cuestión vital debe estudiarse sin tardanza, a fin de devolverle a los concejos municipales su autonomía. La regeneración de esa célula del organismo nacional, que tantas raigambres seculares tiene en nuestra historia, sería el punto de partida de saneamiento del Estado federativo venezolano<sup>14</sup>.

13 Ambrosio Oropeza. *Evolución Constitucional de nuestra República* (Caracas: Cecilio Acosta Impresores Unidos, 1944).

14 Eleazar López Contreras: Programa de Febrero. Caracas, 21 de febrero de 1936.

La idea del municipio como unidad política primaria de la organización nacional, la encontramos en estos términos,

*Artículo 168.<sup>15</sup> Los Municipios constituyen la unidad política primaria de la organización nacional, gozan de personalidad jurídica y autonomía dentro de los límites de esta Constitución y de la ley. La autonomía municipal comprende:*

1. *La elección de sus autoridades.*
2. *La gestión de las materias de su competencia.*
3. *La creación, recaudación e inversión de sus ingresos. Las actuaciones del Municipio en el ámbito de sus competencias se cumplirán incorporando la participación ciudadana al proceso de definición y ejecución de la gestión pública y al control y evaluación de sus resultados, en forma efectiva, suficiente y oportuna, conforme a la ley. Los actos de los Municipios no podrán ser impugnados sino ante los tribunales competentes, de conformidad con esta Constitución y con la ley.*

Los artículos 169 al 177 contienen disposiciones organizativas del nivel local y se remite a la ley nacional.

Vale destacar las competencias que le son reconocidas:

*Artículo 178.<sup>16</sup> Son de la competencia del Municipio el gobierno y administración de sus intereses y la gestión de las materias que le asigne esta Constitución y las leyes nacionales, en cuanto concierne a la vida local, en especial la ordenación y promoción del desarrollo económico y social, la dotación y prestación de los servicios públicos domiciliarios, la aplicación de la política referente a la materia inquilinaria con criterios de equidad, justicia y contenido de interés social, de conformidad con la delegación prevista en la ley que rige la materia, la promoción de la participación, y el mejoramiento, en general, de las condiciones de vida de la comunidad, en las siguientes áreas:*

1. *Ordenación territorial y urbanística; patrimonio histórico; vivienda de interés social; turismo local; parques y jardines, plazas, balnearios y otros sitios de recreación; arquitectura civil, nomenclatura y ornato público.*
2. *Vialidad urbana; circulación y ordenación del tránsito de vehículos y personas en las vías municipales; servicios de transporte público urbano de pasajeros y pasajeras.*
3. *Espectáculos públicos y publicidad comercial, en cuanto concierne a los intereses y fines específicos municipales.*
4. *Protección del ambiente y cooperación con el saneamiento ambiental; aseo urbano y domiciliario, comprendidos los servicios de limpieza, de recolección y tratamiento de residuos y protección civil.*
5. *Salubridad y atención primaria en salud, servicios de protección a la primera y segunda infancia, a la adolescencia y a la tercera edad; educación preescolar, servicios de integración familiar de la persona con discapacidad al desarrollo comunitario, actividades e instalaciones culturales y deportivas; servicios de prevención y protección, vigilancia y control de los bienes y las actividades relativas a las materias de la competencia municipal.*
6. *Servicio de agua potable, electricidad y gas doméstico, alcantarillado, canalización y disposición de aguas servidas; cementerios y servicios funerarios.*
7. *Justicia de paz, prevención y protección vecinal y servicios de policía municipal, conforme a la legislación nacional aplicable.*

15 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

16 Idem.

8. *Las demás que le atribuyan esta Constitución y la ley. Las actuaciones que corresponden al Municipio en la materia de su competencia no menoscaban las competencias nacionales o estatales que se definan en la ley conforme a esta Constitución.*

Y sus ingresos:

*Artículo 179.<sup>17</sup> Los Municipios tendrán los siguientes ingresos:*

1. *Los procedentes de su patrimonio, incluso el producto de sus ejidos y bienes.*
2. *Las tasas por el uso de sus bienes o servicios; las tasas administrativas por licencias o autorizaciones; los impuestos sobre actividades económicas de industria, comercio, servicios, o de índole similar, con las limitaciones establecidas en esta Constitución; los impuestos sobre inmuebles urbanos, vehículos, espectáculos públicos, juegos y apuestas lícitas, propaganda y publicidad comercial; y la contribución especial sobre plusvalías de las propiedades generadas por cambios de uso o de intensidad de aprovechamiento con que se vean favorecidas por los planes de ordenación urbanística.*
3. *El impuesto territorial rural o sobre predios rurales, la participación en la contribución por mejoras y otros ramos tributarios nacionales o estatales, conforme a las leyes de creación de dichos tributos.*
4. *Los derivados del situado constitucional y otras transferencias o subvenciones nacionales o estatales.*
5. *El producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias y las demás que les sean atribuidas.*
6. *Los demás que determine la ley.*

La creación de los Consejos Locales de Planificación Pública (Art.182) constituye un condicionamiento para la autonomía de la cámara municipal, no solo por la vía de la participación de representantes de la comunidad vecinal “y otras de la sociedad organizada”, sino porque lo preside el alcalde que es titular del Ejecutivo municipal al cual el concejo debería controlar.

Especial mención merece la incorporación de la descentralización a nivel local y el papel de las comunidades en la misma.

*Artículo 184.<sup>18</sup> La ley creará mecanismos abiertos y flexibles para que los Estados y los Municipios descentralicen y transferan a las comunidades y grupos vecinales organizados los servicios que éstos gestionen previa demostración de su capacidad para prestarlos, promoviendo:*

1. *La transferencia de servicios en materia de salud, educación, vivienda, deporte, cultura, programas sociales, ambiente, mantenimiento de áreas industriales, mantenimiento y conservación de áreas urbanas, prevención y protección vecinal, construcción de obras y prestación de servicios públicos. A tal efecto, podrán establecer convenios cuyos contenidos estarán orientados por los principios de interdependencia, coordinación, cooperación y corresponsabilidad.*
2. *La participación de las comunidades y de ciudadanos o ciudadanas, a través de las asociaciones vecinales y organizaciones no gubernamentales, en la formulación de propuestas de inversión ante las autoridades estatales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión, así como en la ejecución, evaluación y control de obras, programas sociales y servicios públicos en su jurisdicción.*

17 Ibidem.

18 Idem.

3. *La participación en los procesos económicos estimulando las expresiones de la economía social, tales como cooperativas, cajas de ahorro, mutuales y otras formas asociativas.*
4. *La participación de los trabajadores o trabajadoras y comunidades en la gestión de las empresas públicas mediante mecanismos autogestionarios y cogestionarios.*
5. *La creación de organizaciones, cooperativas y empresas comunales de servicios, como fuentes generadoras de empleo y de bienestar social, propendiendo a su permanencia mediante el diseño de políticas en las cuales aquellas tengan participación.*
6. *La creación de nuevos sujetos de descentralización a nivel de las parroquias, las comunidades, los barrios y las vecindades a los fines de garantizar el principio de la corresponsabilidad en la gestión pública de los gobiernos locales y estadales y desarrollar procesos autogestionarios y cogestionarios en la administración y control de los servicios públicos estadales y municipales.*
7. *La participación de las comunidades en actividades de acercamiento a los establecimientos penales y de vinculación de éstos con la población.*

Descentralizar el poder local para acercarlo a la sociedad mediante “mecanismos abiertos y flexibles” es una buena idea, cuando su intención es democratizarlo, en salvaguarda de lo cual hay dispositivos en la propia Constitución, pero no fue el caso. En ese texto pudo venir de contrabando la idea del Poder Popular-Estado Comunal que después se intentó aprobar en el proyecto de reforma constitucional rechazado por la ciudadanía en referéndum de diciembre de 2007<sup>19</sup> y la clara desviación antidemocrática de las leyes orgánicas del Poder Popular, de los Consejos Comunales, de las Comunas, de Contraloría Social y del Sistema Económico Comunal en 2009 y 2010, las últimas aprobadas luego de ya electa la Asamblea Nacional donde el sector oficial perdía la mayoría de dos terceras partes. Ya desde 2006, Sánchez Meleán advierte que en vez de desarrollar el Estado Federal Descentralizado constitucionalmente definido, “...lo que se ha venido poniendo en marcha progresivamente es un nuevo tipo de estado, al que podría denominarse *Comunal*, de inspiración socialista-marxista...”<sup>20</sup>.

Esas leyes violan principios fundamentales como los consagrados en el artículo 2 constitucional, en especial el pluralismo político. Además, mediante ellas se constituye una suerte de “Estado paralelo” distinto al constitucionalmente ordenado y se desvirtúa el sentido de la participación popular en el gobierno municipal. La experiencia práctica ha demostrado ampliamente lo que advirtieron estudios de especialistas<sup>21</sup>.

19 El artículo CUADRAGÉSIMO SEGUNDO del fallido proyecto de reforma, propone la modificación del artículo 184 en el sentido que luego acentuarían las leyes citadas.

20 Sánchez Meleán: *obra citada*.

21 Ver los trabajos de Brewer-Carías, Claudia Nikken, Herrera Orellana, Alvarado Andrade, Hernández y Vigilancia en *Leyes orgánicas sobre el Poder Popular y el Estado Comunal* (2011).

## El Federalismo en nuestra historia constitucional

La Confederación de Venezuela nació constitucionalmente en diciembre de 1811. El mismo Congreso que declaró su Independencia en 1810, discutió y aprobó una Carta cuyo Preliminar comienza “En todo lo que por el Pacto Federal no estuviere expresamente delegado a la Autoridad general de la Confederación, conservará cada una de las Provincias que la componen, su Soberanía, Libertad e Independencia... ”<sup>22</sup>. La rebelión de Caracas había tomado como excusa la invasión napoleónica a España. Recobrados “justa y legítimamente” los derechos y entregados “en las inválidas estipulaciones de Bayona” dice el Acta del 5 de Julio pero sin romper con el catolicismo, en realidad se levantaba contra el centralismo y el militarismo borbónico. La discreción y el tacto disimulan pero no borran las intenciones independentistas y republicanas. Era aquella una revuelta de ciudades que, como hemos dicho antes, tenían una existencia propia bastante separada del resto de las existentes en un territorio incomunicado entre sí y unificado administrativamente apenas treinta y cinco años antes. La independencia era un sentimiento, pero aquella no era todavía una nación.

Para enfrentar ese legado de tres siglos, tienen los nóveles republicanos la influencia ideológica francesa de los Derechos del Hombre y de la Independencia norteamericana declarada en 1776 y su constitución de 1787. El federalismo es una idea nueva y atractiva. Sin embargo, el debate sobre el modelo de Estado es arduo en el Congreso. Federalistas son los diputados Roscio, Ustáriz, Tovar, Yánez, Briceño y Peñalver. El diputado Miranda defiende el poder centralista propio del Estado unitario, posición que apoyan desde la Sociedad Patriótica Bolívar y Muñoz Tébar.

Citando a Parra Pérez, Escovar Salom recuerda que Miranda, al firmar como diputado aquella constitución, deja constancia de sus reparos ante el desequilibrio de los poderes y la estructura que no aprecia como “suficientemente sencilla y clara para que pueda ser permanente”. Tampoco la considera “ajustada a la población” y puede que en vez de unirnos “nos divida y separe”<sup>23</sup>.

Ante la adopción del sistema federal, Baralt considera ejemplar la filantropía de los principios, el respeto a los derechos individuales y populares y los cuidados ante el riesgo del despotismo, no aventajados por “ningún código político antiguo o moderno”, sin embargo opina:

---

22 Ver Rodolfo F. Vilchez S. (Compilador). *Constitución Federal para los Estados de Venezuela en Compilación Constitucional de Venezuela*. (Caracas: Congreso de la República. Servicio Autónomo de Información Legislativa SAIL, 1996).

23 Escovar Salom: *obra citada*.

*Pero jamás nación alguna adoptó una ley constitucional menos apropiada a sus circunstancias, más en contradicción con sus intereses, menos revolucionaria, en fin.*<sup>24</sup>

Morón, en cambio, atribuye carácter revolucionario a la constitución del año once, porque "...modifica sustancialmente el devenir histórico de lo que había sido Venezuela...", al transformar en república la raíz monárquica y "...varía la tradición y saca de cauce, en consecuencia, la formación orgánica del pueblo."<sup>25</sup>

Cuando, a partir de 1813, se va consolidando el papel de Simón Bolívar en el proceso, al desarrollarse y afianzarse su liderazgo militar y político, se ensanchará proporcionalmente su influencia en el pensamiento constitucional. Aunque las asambleas parlamentarias reunidas bajo su influencia no fueran siempre dóciles ante sus ideas y preferencias así como la aceptación por su parte de las decisiones del cuerpo, anunciado en sus protestas de "sincera sumisión" al Congreso, son hechos históricamente establecidos<sup>26</sup>, la impronta centralista bolivariana se advertirá en las constituciones de Angostura en 1819 y la colombiana dada en la Villa del Rosario de Cúcuta de 1821 y sus rasgos se evidenciarán en su proyecto constitucional para Bolivia de 1826.

Bolívar es defensor del modelo centralista. Lo demuestra, como señalamos antes, en sus discursos en la Sociedad Patriótica, desde donde se buscaba influir en el Congreso. En 1812, escribe su *Memoria dirigida a los Ciudadanos de la Nueva Granada* o Manifiesto de Cartagena: "...lo que debilitó más el Gobierno de Venezuela, fue la forma federal que adoptó..." y agrega:

*El sistema federal, bien que sea el más perfecto, y más capaz de proporcionar la felicidad humana en sociedad, es, no obstante, el más opuesto a los intereses de nuestros nacientes estados*<sup>27</sup>.

En Angostura, su discurso de instalación defiende los principios republicanos de subordinación de los militares al poder civil, alternancia, separación de poderes, pero en cuanto al federalismo el gobernante es consistente con sus opiniones desde fuera del poder en los años 1810, 1811 y 1812. Mientras más admira la excelencia de la constitución federal, más se persuade "...de la imposibilidad de su aplicación en nuestro estado". Y no obstante reconocer las virtudes del pueblo norteamericano, su apego a la libertad y sus virtudes considera "un prodigio que un sistema tan débil y complicado como el Federal" en los Estados Unidos haya subsistido "tan prósperamente"<sup>28</sup>.

24 Rafael María Baralt. *Historia (Tomo Primero)* en *Obras Completas* (Maracaibo: Universidad de Zulia, 1960).

25 Guillermo Morón. *Historia de Venezuela* (Caracas: Libros de la revista Bohemia).

26 El Congreso de 1819 se negó al Senado hereditario y a la creación del Poder Moral propuestas por el Libertador e instituyó el control parlamentario en ascensos militares, novedad ajena a su proyecto.

27 Simón Bolívar. *Obras Completas* (Caracas: Librería Piñango).

28 *Discurso pronunciado por el Libertador ante el congreso de Angostura el 15 de febrero de 1819, día de su instalación*. Publicado en *El Correo del Orinoco* en obra citada.

Al separarse Venezuela de Colombia en 1830, en clima político de reacción antibolivariana, el debate acerca del modelo de Estado se reaviva. Hubo dudas entre los diputados y en el debate parlamentario se nota cautela para adscribir o rechazar tanto el modelo centralista como el federal, aunque no se quiere asumir un sistema “puro” o “riguroso”. No estamos listos para el federalismo, estima la mayoría, pero al sistema central más de un parlamentario lo considera “odioso”. Se toma el camino de un sistema “mixto” o “centro-federal” que al final es esencialmente unitario,<sup>29</sup> línea endurecida en la Carta de 1857<sup>30</sup>, fuertemente influida por el liderazgo de José Tadeo Monagas, más liberal aunque reeleccionista, contiene una interesante disposición relativa a una Confederación de los Estados de Colombia, para lo cual se autoriza al Congreso para una eventual reforma constitucional. Es de hacer notar que el tema federal había estado en el corazón del debate cuyo desenlace es la disolución de la Gran Colombia.

La constitución del treinta sería reformada veintisiete años más tarde, pero tuvo vigencia solo aparente después del golpe al Congreso en 1848, en medio de un período signado por los conflictos, el personalismo, la arbitrariedad, la corrupción, en suma el desorden, con lo cual se siembran de las semillas para el recrudecimiento de la violencia. En trece días la “Revolución de Marzo” de 1858 plantea una fusión de los partidos y encumbra la figura mediana, relativamente oscura del hasta entonces partidario de la dinastía dominante, gobernador de Carabobo General Julián Castro, oscuro personaje de tramas y aventuras que las banderías tratan de arrimar a su causa. Las elecciones encuentran al liberalismo dividido. Unos se preparan para la guerra y el monaguismo se proclama abstencionista. El resultado será el predominio de diputados conservadores y civilistas, no exentos de cierto sectarismo que, en palabras de Gil Fortoul “mezclo la equidad con la parcialidad”<sup>31</sup>.

La Constitución de 1858, de breve vigencia al ser arrasada por la “guerra larga”, fue aprobada en la Convención de Valencia, donde brillan estadistas y oradores como su presidente Fermín Toro, Pedro Gual o Valentín Espinal. Carta moderada, abierta a principios democráticos la que produjeron aquellos representantes quienes, anota Oropeza: “...restablecieron la autonomía de las provincias, en términos que el gobierno para ellas fue tan independiente y descentralizado que solo por cuestión de nombre no fue de típica estructura federalista”<sup>32</sup>; no obstante su escepticismo en la cuestión del modelo de Estado.

29 Ver Eleonora Gabaldón. *La Constitución de 1830 (el debate parlamentario y la opinión de la prensa)* (Caracas: Instituto Autónomo Biblioteca Nacional-FUNRES, 1991).

30 Oropeza apunta que suprimió la relativa autonomía provincial de su antecesora y las protecciones a los ciudadanos ante “un poder central proclive al abuso”.

31 José Gil Fortoul. *Historia Constitucional de Venezuela* (Caracas: Las Novedades, 1942).

32 Oropeza, obra citada.

Debaten sobre temas estratégicos como la política exterior, la inmigración, la descentralización, autonomía municipal y la organización del poder judicial muy debilitado durante el monagato. Sin embargo, no pudieron evitar la tempestad anunciada por “el cielo encapotado”. Dificilmente las cuestiones de la guerra y la paz o la crisis profunda de un orden político que pocos o nadie respetan, pueden resolverse con normas que no nacen de la disposición a encontrar consensos y zonas de entendimiento.

Entre 1859 y 1864 se desarrolló en Venezuela la Guerra Federal o “Guerra Larga”, un conflicto terrible de enormes costos humanos y económicos. La contienda política y bélica se agrupó en dos partidos, el “Constitucional” y el “Federal”. La “Federación” como la llamaban sectores mayoritarios del pueblo llano se convierte en una bandera popular. La típica promesa “talla única” que cada quién llena según su gusto o su disgusto.

Como “Revolución campesina” le dice Picón Salas a esa guerra que tiene mucho de enfrentamiento entre el campo y la ciudad, masas campesinas “que con oscuro instinto reclamaban justicia económica” cuya situación, conceptúa como “el verdadero problema venezolano”. El ensayista cree, no obstante, que después de ese conflicto entró el país “en un proceso de barbarización”<sup>33</sup>. Guerras civiles, revoluciones y conatos de asalto al poder de diverso calado signarán el resto del siglo XIX, siempre en nombre del liberalismo.

Es cierto que la confluencia de objetivos políticos como debilitar hasta sustituir la jefatura de Páez y el poder de los “oligarcas” o “godos” y la preservación del poder de los caudillos, vienen juntos con una rebelión social de los que se sienten excluidos. Tras consignas demagógicas como “Mueran los blancos”, viene una ola que interpreta a la sociedad mestiza e igualitaria que ya era y que lo sería mucho más en el tiempo por venir.

La Constitución de 1864, federal y democrática, renovadora en los propósitos y en la organización que propone, formaliza una aspiración de cambio muy profunda que seguirá siendo asignatura pendiente en aquellos Estados Unidos de Venezuela, como bautiza su texto a la República y así será llamada hasta 1953.

Derrocado Falcón en 1868, la presidencia y el país dan tumbos hasta que Guzmán Blanco que ha sido vicepresidente, ministro y diplomático del liberalismo federalista tras haber participado en la guerra, se hace con el poder. Organizará el Gran Partido Liberal Amarillo como intento para regularizar la guerra intercaudillista y domina la política nacional por veinte años. Bajo su influencia se dictan las constituciones de 1874 y 1881, federales como las de la reacción en su

---

33 Mariano Picón Salas. *Páginas de Venezuela en Obras Selectas* (Caracas: UCAB- Americana de Reaseguros C.A., 2008).

contra de 1891 y la hija de la “Revolución Legalista” de 1893, cuando ya Crespo es el caudillo dominante. La caída del Liberalismo Amarillo se verifica con la “Revolución Liberal Restauradora” con sus dos constituciones federales, la de 1901 y 1904. A esta le pone fin la “Regeneración” encabezada por el general Juan Vicente Gómez, de cuya jefatura afincada en el petróleo, el ejército y la burocracia que casi alcanza las tres décadas serán las constituciones de 1909, 1914, 1922, 1925, 1928, 1929 y 1931, todas federales.

Vivió Venezuela, cada vez más, un federalismo *de iure* y un centralismo *de facto*. De setenta y un años que van del Tratado de Coche que pone fin a la Guerra Federal hasta diciembre de 1935 que muere Gómez, entre este y Guzmán copan casi medio siglo de poder hegemónico no solo crecientemente personalizado sino centralizado.

Si seguimos la óptica de los actores de la época, el período que va de 1936 a 1945 con las presidencias de López Contreras y Medina Angarita dos militares andinos reformistas, podemos leer que hubo continuidad, que hubo apertura y que se combinaron una y otra. La verdad es que fue un tiempo de transición, cautelosa, gradual, progresiva aproximación a las libertades con reformas de significación represadas por la pobreza y la violencia antes y después por la dictadura. El primero de los nombrados, como antes anotamos, reconoció la relevancia de las municipalidades. Pero el centralismo *de facto*, si bien más tolerante y comprensivo de las realidades regionales y sus liderazgos, continuó intacto. Lo mismo que lo hizo en un contexto de revolución democrática durante el Trienio Octubrista (1945-1948).

Los presidentes de estado empezaron a llamarse gobernadores y el Poder Judicial, para entonces estatal hasta la tercera instancia, se centralizó. En la Asamblea Constituyente que dictaría la Carta de 1947, se debatió la elección popular de los gobernadores de estado, incluida en el informe de la comisión redactora del proyecto pero no aprobada en el pleno porque la mayoría del partido AD cambió de posición y tuvo el apoyo de los dos asambleístas comunistas. La bancada socialcristiana la sostuvo y los representantes acciondemocratistas por Carabobo discreparon de la línea partidista junto a individualidades como la novelista Lucila Palacios, lo mismo que independientes distinguidos como Martín Pérez Guevara, Alberto Ravell y Fernando Branger<sup>34</sup>.

Durante el decenio militarista-tecnocrático se aprobó la constitución de 1953 por una Asamblea Constituyente cuya elección, en la cual no pudieron presentar candidatos los ilegalizados AD y PCV, estuvo manchada adicionalmente por las restricciones severas a la actividad de campaña de los opositores URD y Copei y

---

34 Ver Rodolfo José Cárdenas. *Copei en la Constituyente* (Madrid: 1987).

por el fraude a la hora de los escrutinios que motivó la renuncia y solicitud de asilo diplomático por parte de miembros del Consejo Supremo Electoral.

Pasamos de ser EE.UU. de Venezuela a República de Venezuela y mediante su Disposición Transitoria segunda decidió que “dentro de los cinco días siguientes a la promulgación de esta constitución” la Constituyente designaría, entre otros funcionarios empezando por el presidente de la República, a los diputados principales y suplentes de las Asambleas Legislativas de todos los estados y a los Concejos Municipales de todos los distritos y los dos territorios.<sup>35</sup> Pero el texto no renuncia a declarar en su artículo 1º que la Nación venezolana “se rige por los principios de Gobierno Federal, Democrático, Electivo, Representativo, Responsable y Alternativo”.

La democracia reinstaurada a partir de 1958 mantuvo la dualidad de federalismo en la teoría y centralismo en la práctica, pero con previsiones normativas de flexibilidad. La constitución de 1961 contiene una disposición sobre elección de mandatarios regionales, a quienes las Asambleas Legislativas al improbar su memoria y cuenta por mayoría calificada podían hacer destituir:

*Artículo 22.- La ley podrá establecer la forma de elección y remoción de los Gobernadores, de acuerdo con los principios consagrados en el artículo 3º de esta Constitución. El respectivo proyecto deberá ser previamente admitido por las Cámaras en sesión conjunta, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros. La Ley respectiva no estará sujeta al veto del Presidente de la República. Mientras no se dicte la ley prevista en este artículo, los gobernadores serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República<sup>36</sup>.*

Lo mismo, prevé en su artículo 137 la transferencia de competencias nacionales a los estados o a los municipios, mediante el voto de las dos terceras partes de cada Cámara del Congreso.

La legislación descentralizadora demoró, aunque hubo medidas de regionalización y desconcentración administrativa. Casi tres décadas tomaría llegar a la decisión. La presión que fue creciendo debido al desarrollo de las regiones en lo económico, los educacional y en la cantidad y diversidad de los medios de comunicación, estimulada por la competencia política propia de la democracia y su debate abierto acabaría provocándola.

Recuerdo que en medio de aquella discusión, algunos nos planteábamos si no sería mejor transferir competencias primero y elegir gobernadores después. En una reunión partidista, Enrique Pérez Olivares, profesor de Derecho Administrativo y exministro de varias carteras, desarmó nuestro argumento y cambió nuestra opinión al explicar con toda lógica que había que elegir popularmente primero y

35 Constitución de 1953, en Vilchez: *obra citada*.

36 Constitución de 1961, en Vilchez: *Obra citada*.

esos gobernadores electos serían como locomotoras que halarían las transferencias. Aparte de legislación y buena voluntad, la descentralización necesita dolientes.

En ese paso de evidente importancia, jugó un papel clave desde 1984 la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (Copre), presidida primero por Ramón J. Velásquez y luego por Arnoldo José Gabaldón, sus propuestas renovadoras marcaron una agenda. El Movimiento Electoral del Pueblo (MEP) y el Partido Socialcristiano Copei habían presentado sendos proyectos. La coincidencia entre los principales candidatos presidenciales de 1988 facilitó el consenso para aprobar las cruciales leyes de Régimen Municipal y Elección y Remoción de Gobernadores, en vigencia desde 1989.

En 1993 el Congreso autorizó el juicio solicitado por la Corte Suprema y suspendió al presidente Pérez. Para suplirlo en el cargo eligió el hasta entonces senador Ramón J. Velásquez quien en su breve desempeño hizo avanzar sustancialmente el proceso descentralizador del cual era creyente, con el valioso apoyo de su ministro de Estado para la Descentralización, Allan Randolph Brewer-Carías. La agilización del proceso con el liderazgo decidido del Gobierno Nacional, el Reglamento de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público; la creación del Consejo Territorial de Gobierno y del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (Fides), la concurrencia de los ejecutivos nacional y regional en la designación de los representantes de organismos nacionales en los respectivos estados; transferencias de papel sellado, minerales no metálicos, vialidad, puertos y aeropuertos; participación en el Impuesto al Valor Agregado, son hitos de esa aceleración.

El proceso no estuvo libre de tensiones que pudieron superarse. En el período inmediato subsiguiente 1994-1998, la descentralización se ralentizó y en ciertos aspectos retrocedió. Se notaba incómodo para el nuevo gobierno.

De 1999 en adelante la regresión centralizadora se acentuó, a contravía de una Carta que consagra el Estado Federal Descentralizado y constitucionaliza los principales avances legales de los años anteriores, a causa de timoneles que no saben, no quieren o no pueden superar la contradicción entre federalismo y bolivarianismo.

### *El Federalismo dual de los Estados Unidos de América*

La primera Constitución federal de la historia fue la dictada en Filadelfia durante el verano de 1787. Es el resultado de una transacción en la cual convergieron, con naturales conflictos que supieron resolver, ideales, intereses y pragmatismo, en un contexto histórico concreto. No es, por lo tanto, un modelo preconcebido que se

impuso completo para preservar su consistencia, sino el resultado de diversas y exigentes realidades y mutuas concesiones.

¿De dónde viene?

Las colonias inglesas en América que formaron los Estados Unidos al independizarse en 1776 son Massachusetts, Rhode Island, Connecticut, Nueva Hampshire, Nueva York, Nueva Jersey, Pennsylvania, Delaware, Maryland, Virginia, Carolina del Norte, Carolina del Sur y Georgia. Colonias distintas y separadas, con características peculiares. Aquella colonización fue una empresa esencialmente privada, no pública, sus protagonistas son los colonos, en su origen mayoritariamente disidentes religiosos: cuáqueros, puritanos, católicos, por lo tanto celosos de sus libertades, pioneros caracterizados por la confianza en sí mismos. Provincias remotas, lejanas de la Corona.

Virginia y Massachusetts fueron fundadas por compañías. Otras por aristócratas y burgueses que financiaron a los colonos, muchas veces emigrantes pobres que venían bajo contrato y se fueron liberando. Los puritanos son los primeros peregrinos e imprimen su sello en aproximadamente la mitad de aquellas provincias. Nueva York, establecida por los holandeses como Nueva Ámsterdam, pasa a dominio inglés con motivo de la II Guerra Angloholandesa. Maryland, fundada por Cecil Calvert para los católicos perseguidos. William Penn hace lo propio con Pennsylvania con los cuáqueros. En la fundación de Georgia hay un proyecto iluminista de James Edward Oglethorpe, general y filántropo: crear un modelo al poblar esos parajes sureños con deudores liberados de la prisión, quienes de paso, servirían de bastión frente a los españoles de las Floridas y Texas.

Las colonias tenían cierta tradición de autogobierno. No habían sido concebidas democráticamente pero la realidad fue dando forma a la autonomía y el “nacionalismo”<sup>37</sup>. La costumbre tiene un peso que formaliza los hechos. Las asambleas elegidas entraban fácilmente en conflicto con los gobernadores ingleses designados, por un interés que creció en la Corte a finales del siglo XVII. Las leyes británicas de ingresos americanos de 1764 y de Renta de 1766, despertaron una primera rebelión con la consigna *No taxation without representation* o “No imposición sin representación”. Las primeras universidades<sup>38</sup> empezaban a dar frutos. Ya en 1755, Benjamín Franklin publicaría sus *Observaciones relativas al crecimiento de la Humanidad, Poblamiento de los países, etc.* Tantas cosas ocurrían y a tal velocidad que resultaba muy difícil para la metrópoli mantener el control.<sup>39</sup>

37 Sentimiento ante la Corona. Localismo más que una identidad nacional aún inexistente.

38 Harvard en Massachusetts (1636), William & Mary en Virginia (1693), Yale en Connecticut (1701), Princeton en Nueva Jersey (1746).

39 Ver Paul Johnson. *Estados Unidos, la historia* (Barcelona: Vergara, 2002).

Declarada la independencia, las trece colonias se unieron en una Confederación, según los *Artículos de la Confederación* de 1781. Cada una conserva sus “derechos inalienables” y dicta su constitución. El gobierno común es débil para arbitrar en las disputas que se suceden, el Congreso requiere unanimidad para decidir. Massachusetts, Nueva York y Pennsylvania imponen aranceles a los productos de las demás. Los conflictos entre los estados y la bancarrota de la Confederación, frágil en lo militar e inviable en lo fiscal, traen consigo una crisis terminal para el modelo confederal. El nuevo Estado está a punto de romperse. En ese clima se convocaría la Convención constituyente, un proceso en sí mismo complejo en el cual sería central el papel de George Washington, retirado en su finca de Mount Vernon, la conferencia se realizó allí entre delegados de Virginia y Maryland en 1785, así como las idas y vueltas de Mason, Madison, Hamilton. La convocatoria finalmente convenida fue para urgir a los estados a enviar delegados a una Convención en Filadelfia a fin de “idear aquellas mayores provisiones que les parezcan necesarias para constituir un Gobierno Federal adecuado a las exigencias de la Unión”<sup>40</sup>.

Cincuenta y cuatro delegados de trece estados se congregaron. La mitad (27) abogados, cuatro más son además agricultores, con estos sumarían veintidós los empresarios del campo o la ciudad; tres médicos, un inventor y un político profesional. Predomina el escepticismo acerca de los posibles resultados de la cita. En su seno se notan dos partidos, los federalistas y los defensores de los derechos de los estados.

El debate no fue menor en fondo y forma, las desconfianzas y el celo por preservar prerrogativas estarán muy presentes cuando el sentimiento nacional todavía no se ha desarrollado. Los delegados tienen el mérito de haber sabido encontrar soluciones prácticas para los diferendos, mediante concesiones mutuas. El federalismo en cuanto a modelo no fue tema en los debates ni aparece definido como forma del Estado en la Constitución, inventaron un sistema que además es democrático en los términos concebibles entonces y de poder limitado y distribuido.

La Constitución de los Estados Unidos tiene solamente parte orgánica, su parte dogmática se desarrolla en la *Bill of Rights*, consistente en diez enmiendas relativas a derechos fundamentales de 1791 que en realidad fueron doce, pero algunas de ellas demoraron mucho más tiempo en recibir la sanción por parte de los estados para entrar en vigor. Un total de veintisiete enmiendas han ido adaptando la norma fundamental al reclamo de los tiempos.

---

40 David O. Stewart. *The Summer of 1787. The men who invented the Constitution* (New York: Simon & Schuster, 2007).

El pacto federal estadounidense es un acuerdo para el funcionamiento común, más fuerte y eficaz que la fracasada Confederación, pero respetuoso de los derechos de los estados.

Pero el funcionamiento de la federación norteamericana ha cambiado. No es el mismo de la primera hora. Una de sus causas ha sido la expansión más allá de las trece colonias originales. Compras, guerras y anexiones arrimaron la frontera estadounidense hacia el Sur, el Oeste e incluso el Pacífico Central con Hawái. También la Guerra Civil (1861-1865) y el impresionante desarrollo que le sigue, en los años de la “Democracia Triunfante”, en los campos industrial, científico-tecnológico, agrícola. Las sucesivas oleadas masivas de inmigración, el ferrocarril que conecta al inmenso país entre los dos océanos. La economía petrolera, los *trusts* y monopolios que propiciarán reacciones y nuevas regulaciones para la intervención pública en la actividad económica. El papel regional y mundial del país al final del siglo XIX y comienzos del XX. El *crash* de 1929, la gran depresión y su consecuencia en las políticas keynesianas del *New Deal* que incrementarán el uso de fondos federales con sus regulaciones en los estados.

Ser la primera potencia económica del mundo, luego potencia postindustrial, ha implicado desafíos políticos que en la práctica han introducido cambios considerables en el sistema originalmente concebido. Ese hecho está en la base de su capacidad para sobrevivir a su propia complejidad.

Las atribuciones del Poder Público Federal son aquellas asignadas taxativamente al Congreso en la sección 8 del artículo I, así como otras que están implícitas, según lo previsto en la cláusula elástica del párrafo final de esa sección:

*(y...) Hacer todas las leyes que sean necesarias y apropiadas para ejecutar los poderes precedentes, y todos los demás establecidos por esta Constitución en el Gobierno de los Estados Unidos, o en cualquier Departamento u Oficina del mismo*<sup>41</sup>.

El asunto de las competencias implícitas fue esclarecido aún más, en beneficio de estas, por la sentencia de la Corte Suprema en el caso *McCulloch vs. Maryland* de 1819.

A los estados y al pueblo les está reservado todo aquello que no esté atribuido a los Estados Unidos ni que les haya sido prohibido (Enmienda X) y en los temas de justicia que les son propios (Enmienda XI).

En los campos de los derechos individuales, la economía y la política exterior, los estados están impedidos de actuar en determinados casos.

Los estados no pueden, en cuanto a derechos:

- otorgar títulos nobiliarios

41 Constitución de los Estados Unidos.

- autorizar la esclavitud
- Dictar leyes con efectos retroactivos
- Declarar la muerte civil
- Limitar los derechos garantizados por la Constitución
- Negar el debido proceso o
- Restringir el derecho al voto

En cuanto a la economía:

- Crear impuestos a la compra o venta de bienes producidos en otros estados
- Emitir moneda o
- Empeorar las obligaciones contractuales.

En cuanto a política exterior:

- Suscribir tratados
- Declarar la guerra
- Organizar fuerzas armadas <sup>42</sup>

La supremacía federal está garantizada por la Constitución y se expresa en los tratados internacionales suscritos por los EE.UU. y en la legislación federal. La Guerra Civil o Guerra de Secesión<sup>43</sup> originada en las tensiones largamente acumuladas alrededor de temas como la esclavitud, los derechos de los estados y la expansión al Oeste, culminó con la rendición de los confederados y el triunfo de la Unión.

Los estados de la Unión tienen obligaciones entre sí. Una muy importante es relativa a la fe y el crédito: los documentos (actas de matrimonio y nacimiento, licencias de manejar, por ejemplo) expedidos en un estado son válidos en todos los demás.

La legislación penal es competencia de cada estado, la extradición entre ellos está consagrada. Con ciertas excepciones en ciertos estados, las personas condenadas y fugitivas en un estado deben serles entregadas a su reclamo por el estado donde se encontraran.

Igualmente en materia de privilegios e inmunidades no puede haber discriminación hacia habitantes de otros estados, aunque hay un trato diferenciado en cuanto a las universidades públicas estatales.

42 Ver Edwards, Wattenberg y Howell: *Government in America*.

43 Los estados sureños de Carolina del Sur, Mississippi, Florida, Alabama, Texas, Georgia y Luisiana declararon su separación de la Unión y fundaron un nuevo estado soberano en 1861. Se les sumaron poco después Virginia, Arkansas, Tennessee y Carolina del Norte. Más tarde Missouri y Kentucky.

Las relaciones intergubernamentales verticales, entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados han experimentado transformaciones, no todas derivadas de la filiación política diferente que también incide.

El federalismo estadounidense ha evolucionado de uno dual con competencias paralelas hacia uno cada vez más cooperativo, con campo cada vez más ancho de competencias concurrentes. La principal causa inmediata es el federalismo fiscal y el uso de fondos federales para atender programas o prestar servicios. Los estados están a favor de recibir los beneficios federales e incluso los reclaman pero son renuentes a aceptar la autoridad federal. La verdad es que hay una relación directa, aunque no necesariamente proporcional, entre recursos financieros e influencia.

Pero hay hechos que pesan más que los argumentos. Hay más gasto federal desde los años treinta y cuarenta del siglo pasado<sup>44</sup>, el gasto público total como porcentaje del PIB ha pasado del 13% aproximadamente en 1929 a más del 30% en 2014, con picos cercanos al 50% entre 1944 y 1949. En el mismo lapso, el gasto federal creció más del 5% al 20%, mientras el gasto público estatal y local pasaba del 7.7% al 11%, sin incluir transferencias federales.

También hay más acceso al gobierno en sus distintos niveles y con ello mayores demandas. Y diversidad en los intereses, según sea la región. Por ejemplo, mientras en Texas influirán más las exigencias en cuanto a política energética, en California y Florida lo harán los productores y procesadores de cítricos o los de mineral de cobre en Montana.

Al descentralizar las decisiones, el federalismo contribuye a la democratización de ellas. Originalmente, al menos en el modo pensado por los fundadores, sin embargo, los profundos cambios sociales han acentuado esa tendencia y en otros casos, retardado los procesos que permiten un más amplio acceso al poder.

### *El Federalismo cooperativo de la República Federal Alemana*

De la nación alemana, su poeta Christoph Martin Wieland<sup>45</sup> dijo en 1773 que "... en realidad, no una nación sino una agregación de muchas naciones". En su largo recorrido histórico encontraremos variados capítulos en cuanto a su organización, los cuales nos indican las raíces profundas que en la forma federal podía encontrar como vía para posibilitar su unidad nacional. El Imperio Carolingio, desmembrado

44 Originado por las políticas públicas para atender los desafíos de la Gran Depresión y la II Guerra Mundial.

45 Oberholzheim 1733- Weimar 1813, poeta de la ilustración alemana. Sus obras completas reúnen 45 volúmenes, publicados entre 1794 y 1802.

en el siglo IX y que llegó a ocupar amplios territorios en Europa Occidental fue descentralizado en condados<sup>46</sup>, comarcas y ducados.

El también vastísimo Sacro Imperio Romano Germánico (962-1806), Sacro Imperio de la Nación Alemana desde la Dieta de Colonia en 1512, nunca tuvo una forma estatal propiamente dicha, hay un monarca y los Estados Imperiales. Sajonia, Baviera y Suabia por sus mayores nexos colaboraron entre sí. Coexisten el emperador y los poderes locales de los ducados. Pero nunca llegaron a ser una confederación, como si lo fue la Confederación Germánica de treinta y cuatro estados, constituida en el Congreso de Viena una vez vencido Napoleón en 1814-1815. En su seno, en 1828 pactan una unión aduanera Baviera, Württemberg, Prusia, Hesse, Darmsdat y Turingia.

En el año revolucionario europeo de 1848, la “Primavera de los Pueblos” sucede la *Märzrevolution*. No tarda en evidenciarse la diversidad de corrientes en pugna. Un gobierno federal se constituye pero en medio de conflictos internos y guerras externas, bajo hegemonía prusiana logra Bismarck unificarlo y estabilizarlo con la Constitución de 1871 como una monarquía constitucional federal cuya evolución fue crecientemente autoritaria, hasta el fin de la I Guerra Mundial que marca su derrumbe y el surgimiento de la República de Weimar.

Republicana y federal, la constitución de Weimar heredó la deuda externa de la guerra y la deuda social interna. Vivió en crisis permanente. Hostilizada por la burguesía, los militares y los extremismos de izquierda y derecha, la república agobiada caería, por el voto popular y el abuso arbitrario del mandato constitucional alcanzado en coalición, en manos de la revolución Nacional Socialista. La dictadura nazi fuertemente personalista, naturalmente centralista y monopartidista, racista y alérgica al pluralismo, suprime pronto la federación y las municipalidades. Las elecciones del 5 de marzo de 1933 dieron 43% de respaldo al nazismo que pudo formar gobierno con apoyo de otros partidos.

*Uno de sus más significativos resultados fue la **Gleichschaltung** o “coordinación” de las provincias individuales: el reemplazo de sus gobiernos—fueran puramente burgueses o parcialmente compuestos por Socialdemócratas— por gabinetes liderados por Nacional Socialistas. La “coordinación” fue producto de la presión combinada desde “arriba” por el Ministro del Interior Frick, y “abajo” por las columnas de asalto de las SA y SS. La transición tomó más tiempo en Baviera, bastión del federalismo alemán. No fue hasta el 16 de marzo que los Nacional Socialistas gobernarán Múnich.<sup>47</sup>*

Esa dictadura embarca a la nación en una guerra insensata que desemboca en su derrota y deja el Estado hecho escombros, ocupada la Nación en ruinas por las vencedoras potencias aliadas extranjeras: la parte occidental por Estados Unidos,

46 Trescientos cincuenta.

47 Winkler, Heinrich August: *Germany, The Long Road West* (Oxford: Oxford University Press, 2013).

Gran Bretaña y Francia y la oriental por la Unión Soviética. A diferencia del final de la I Guerra Mundial en 1918, al concluir la II en 1945 ya no había estructura gubernamental en Alemania.

Históricamente, fueron estados libres Baviera, Sajonia y Turingia y las ciudades libres y hanseáticas de Hamburgo y Bremen.

Los debates constitucionales de las dos partes de Alemania postbélica estuvieron marcados por la división, la ocupación y las tensiones de la Guerra Fría. En el Oeste, las características del Estado Federal a asumirse generaban controversias interpartidarias e injerencias de los gobernadores militares aliados, aunque no ocurriera nada equivalente al proceso para la Constitución japonesa *Sengo-Kempo*. En el Este, el dictador soviético Stalin era renuente a la formación de un Estado en las zonas ocupadas por la URSS. En 1949, varios meses después de la Ley Fundamental de la RFA, dictó su primera constitución formalmente inspirada en la de Weimar, a partir del proyecto presentado por el Partido Socialista Unificado<sup>48</sup>. Se declara que “...las fuerzas patrióticas fundaron, bajo la dirección de la clase obrera y en virtud del derecho de autodeterminación del pueblo alemán, la República Democrática Alemana, único Estado alemán legítimo, en respuesta a la traición nacional de los circuitos dominantes de Alemania Occidental.”<sup>49</sup> En 1968 fue reformada por la *Volkskammer* para adaptarla a las realidades y desarrollos propios de la construcción del socialismo.

Define a la Nación como una e indivisible y en 1952 se disuelven sus cinco estados federados, *Länder*, y los sustituyó por catorce distritos, *Bezirke*, en una política centralizadora dirigida a favorecer la construcción del socialismo mediante la planificación y las leyes impositivas centralizadas y a erradicar la arraigada conciencia regional, cuyos orígenes se remontan a la Edad Media.

La Ley Fundamental de la República Federal Alemana de 1949 fue dictada para el Oeste, con vocación de reunificación, por eso se la llamó así *Grundgesetz* y no constitución *Verfassung* como sería la de la RDA, hoy rige en los dieciséis *Länder* de la república unida desde 1990, once de la antigua RFA y los cinco recreados de la extinta RDA. Al promulgarse, declara que los constituyentes “Actúan también por cuenta de aquellos alemanes a quienes no les es dado participar en esta obra.” E invita a todo el pueblo a que por su “propia decisión” perfeccione la libertad y la unidad de la nación.

48 Formado por comunistas y socialdemócratas bajo el liderazgo de aquellos y guía de la URSS.

49 Citado en Sgrazzutti, Jorge: *RDA: La construcción de un socialismo avanzado en competencia con Alemania Occidental*. (Rosario: X Jornadas Inter Escuelas-Departamentos de Historia. Escuela de Historia de la Facultad de Humanidades y Artes. Universidad Nacional del Rosario. Departamento de Historia de la Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad Nacional del Litoral, 2005). (consultado 14/10/2020).

Acerca del proceso de ese debate constituyente, tanto en los preparativos de Herrenchiemsee como en las discusiones del Consejo Parlamentario formado por delegados de los gobiernos de los estados federados, he escrito antes.<sup>50</sup> Aquí solo indicaré que aun cuando había coincidencia en la adopción de la forma federal de Estado, hubo que construir acuerdos entre visiones bastante antagónicas en cuanto al equilibrio entre el poder central y el de las unidades de la federación. Las modificaciones constitucionales, la legislación, las decisiones consistentes del importantísimo Tribunal Constitucional Federal y una práctica política democrática e inclusiva en la cual las coaliciones han sido regla y no excepción, han ido dando forma al federalismo cooperativo equilibrado que le ha sido característico.

Detalles cruciales del federalismo alemán deberíamos destacar:

Con base en el reconocimiento de “los derechos humanos inviolables e inalienables como fundamento de toda comunidad humana...”, la Ley Fundamental desarrolla los compromisos éticos con los derechos y libertades, organiza la estructura pública obligada a respetar y proteger la dignidad humana. (Art. 1)<sup>51</sup>.

El Título II de la Federación y los *Länder* define a la República como un “Estado federal, democrático y social” (Art. 20) y se garantizan principios constitucionales en las constituciones de los estados federados y la autonomía municipal (Art.28). Se establece la primacía del Derecho Federal (Art.31), así como la proporcionalidad regional adecuada en el funcionariado federal, lo cual ha de ser tenido en cuenta en las leyes militares (Art.36) y la vía coercitiva federal (Art.37).

En cuanto a la legislación de la federación (Título VII), queda establecida la distribución de competencias legislativas. Los *Länder* pueden legislar en todo lo no atribuido por la Ley Fundamental a la Federación (Art.70), el concepto y principios rectores de las competencias concurrentes (Art.72) y los campos que abarcan (Art.74). La competencia legislativa federal está establecida en el artículo 73:

*Artículo 73. (Legislación exclusiva de la Federación)*

*(1) Corresponde a la Federación la legislación exclusiva en las siguientes materias:*

- 1. los asuntos exteriores así como la defensa y la protección de la población civil;*
- 2. la nacionalidad en la Federación;*
- 3. la libertad de circulación y de residencia, el régimen de pasaportes, empadronamiento y documentación personal, la inmigración y emigración y la extradición;*
- 4. el régimen cambiario y monetario y de acuñación de moneda, el sistema de pesas y medidas, así como la fijación de la hora oficial;*
- 5. la unidad aduanera y comercial, los tratados de comercio y navegación, la libre circulación de mercancías, el intercambio comercial y financiero con el extranjero, incluyendo la policía de aduanas y fronteras;*
  - 5a. La protección del patrimonio cultural alemán contra la evasión al extranjero;*
- 6. el tráfico aéreo;*

---

50 Ver R.G. Aveledo. *El Bicameralismo en la República Federal Alemana* (Caracas: Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro/ CDEP Universidad Monteávila/EJV, 2017).

51 Ley Fundamental de la República Federal Alemana. *Deutscher Bundestag*.

- 6a. el tráfico de los ferrocarriles que son propiedad total o en su mayoría de la Federación (ferrocarriles de la Federación), construcción, mantenimiento y explotación de las vías férreas de la Federación así como las tarifas por el uso de estas vías férreas;
7. correos y telecomunicaciones;
8. la situación jurídica de las personas al servicio de la Federación y de las corporaciones de Derecho público directamente dependientes de la Federación;
9. la protección de la propiedad industrial, los derechos de autor y los derechos de edición;
- 9a. La defensa frente a los peligros del terrorismo internacional por la Autoridad federal de la policía criminal en los casos en los cuales exista un peligro que se extienda más allá de los límites de un Land, cuando la competencia de una autoridad de policía de un Land no se reconozca o cuando la autoridad suprema del Land solicite el traspaso de la competencia.
10. la cooperación de la Federación y los Länder
- a) en materia de policía criminal,
- b) para la defensa del régimen fundamental de libertad y democracia, la existencia o la seguridad de la Federación o de un Land (defensa de la Constitución), y
- c) para la defensa contra quienes, en el territorio federal, mediante el recurso a la violencia o acciones preparatorias en este sentido, intenten poner en peligro los intereses exteriores de la República Federal de Alemania, así como la creación de una Autoridad federal de policía criminal y la lucha internacional contra la delincuencia;
11. la estadística para fines de la Federación;
12. el Derecho de tenencia de armas y explosivos;
13. la previsión de los mutilados de guerra y de las viudas y huérfanos de guerra y la asistencia a los antiguos prisioneros de guerra;
14. la producción y el uso de la energía nuclear con fines pacíficos, la construcción y funcionamiento de instalaciones destinadas a tales fines, la protección frente a los peligros que puedan surgir de la liberación de la energía nuclear o de la producción de rayos ionizantes, y la eliminación de material radioactivo.
- (2) Leyes según el apartado 1 No. 9a requieren la aprobación del Bundesrat.

Los Länder o estados federados son gobernados democráticamente mediante la forma de gobierno parlamentario. Esos poderes ejercen su autonomía en el marco de la Ley Fundamental.

### *Notas de Federalismo comparado*

Aparte de casos “paradigmáticos” como los Estados Unidos de América y la República Federal Alemana, nos resultará útil mirar en aspectos de particular relevancia, los casos de Australia en Oceanía; Bélgica y Suiza en Europa, Canadá en América del Norte; México y Brasil en América Latina; India en Asia; Nigeria en África; y el muy interesante y singular de España, Estado que no es federal sino unitario pero crecientemente descentralizado, a partir de su Constitución de 1978.

Tengamos presente que es característica esencial de los modelos federales la existencia de dos o más niveles de gobierno en un solo marco constitucional. Uno provee un poder compartido para intereses comunes a través de instituciones creadas para propósitos específicos. El otro, u otros, autogobierno regional o local, también para propósitos específicos.

Los propósitos atribuidos a cada nivel de gobierno se distribuyen en competencias que pueden ser exclusivas de cada nivel o concurrentes entre varios de ellos. Aparte de esta distribución territorial de la autoridad, hay otra funcional. Las competencias distribuidas pueden ser legislativas, ejecutivas o financieras.

Que la distribución la haga la propia constitución y sea clara es mucho más conveniente, pero no siempre sucede de ese modo y lo más frecuente es que se presenten diferencias entre el texto constitucional y la realidad operacional. La distribución constitucional de competencias es clave pero por sí sola no resuelve los problemas. No existe un modelo único ni puede decirse que haya uno ideal. La distribución puede ser simétrica o asimétrica, con niveles de mayor centralización o descentralización, así mismo encontrarse variaciones prácticas en su aplicación. La asignación de competencias sobre políticas públicas que puede ser desigual, en particular en el campo de la captación de recursos, la administración financiera y las transferencias de fondos varían y normalmente generan fricciones.

A pesar de la distribución constitucional, legal o una combinación de ambas, serán inevitables solapamientos e interdependencias, su solución se procura mediante procesos previstos e instituciones de cooperación intergubernamental creadas al efecto. El grado de dependencia o interdependencia en la relación entre los niveles de gobierno incidirá en un sentido u otro. Federaciones como Alemania o México, con fuerte interdependencia, funcionan de una manera, y otras, menos entrelazadas, como la de Canadá o Bélgica.

Los contextos históricos y culturales en los cuales se instituyó cada Estado federal influyen en su arraigo, su fuerza y su capacidad para resolver dificultades. Esas condiciones se reflejan en la constitución, pueden ser fuerzas centrípetas o fuerzas centrífugas. Diferencias geográficas, históricas, idiomáticas, culturales, o aquellas condicionadas por las circunstancias internacionales o la seguridad. Es casi axiomático que a mayor homogeneidad, más fuerza para el poder central. También que al ser más profundas las diferencias, mayor será la autonomía de los estados federados, provincias o regiones, como en Suiza, Canadá y Bélgica. Ha habido casos, como el canadiense y el indio en sus inicios y el español<sup>52</sup>, en los que la fortaleza del poder central puede ser una defensa ante riesgos de balcanización.

Las condiciones no son estáticas. Cuando sus cambios amenazan la estabilidad, generan presiones que exigen ajustes. La globalización, las transformaciones en la economía, la seguridad y las consecuencias de los propios procesos de

---

52 España, como hemos anotado, no es un Estado federal sino unitario. Lo incluimos en esta comparación por el desarrollo de las autonomías en comunidades regionales que reúnen varias provincias y tienen creciente autogobierno, por cierto puesto a prueba con la pandemia del covid- 19. Son comunidades autónomas País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Comunidad Valenciana, Aragón, Navarra, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Canarias, Baleares, Extremadura y Comunidad de Madrid.

descentralización, son fuentes de demandas para cambios que permitan preservar y desarrollar el federalismo. La resistencia al cambio puede desembocar en su colapso.

En el desarrollo del federalismo hay influencias constitucionales y políticas cuya huella se advertirá en su curso.

Encontramos formas de gobierno presidencial como en Estados Unidos y en América Latina; parlamentaria como en las federaciones europeas, Canadá, India o Australia; y colegiada como la de Suiza.

También la tradición jurídica, si vienes del *Common Law* o de la tradición europea de derecho civil, formalista y codificada. Si hay algún modelo de particular influencia o si son antecedentes de inmediato por autoritarismos, aunque estos no hubieran renunciado formalmente al federalismo, como México<sup>53</sup> con sus diversas etapas, ahora flexibilizado después de Zedillo y los gobiernos del PAN, y Nigeria, cuyo autogobierno es del siglo XX y después de independizada como federación en 1960 y declarada la república en 1963, padeció militarismos y conflictos internos. Esto entre los casos revisados, pero también podríamos incluir a Brasil y Argentina.

La existencia de un modelo previo aportará referencias basadas en la experiencia y generará por lo tanto influencias, sean estas para emular o para evitar. Los constituyentes de Suiza<sup>54</sup>, Australia, Alemania, Brasil y México tenían presente la constitución federal de los Estados Unidos. En las experiencias constitucionales de Canadá e India, siendo diversas, hay mutuas corrientes de influencia. En el *Indian Government Act* dictado por el Parlamento de Westminster en 1935 hay rastros de las disposiciones canadienses<sup>55</sup>, este a su vez, ya independiente en 1950, influyó en la Asamblea Constituyente de la República de la India.

El momento histórico influye. Las constituciones de Estados Unidos, a finales del siglo XVIII y las decimonónicas de Suiza y Canadá presentan una distribución del poder más general, en contraste con las detalladas del siglo XX. Las Cartas de Suiza y Alemania son prolijas, pero el ejemplo de mayor detalle es el de India, cuya sección séptima<sup>56</sup> especifica en tres listas, noventa y siete competencias exclusivas federales, cuarenta y siete concurrentes y sesenta y seis exclusivas estatales.

53 Constituciones de 1824 (federalismo regionalista liberal), 1857 (federalismo de Juárez con poder federal fortalecido) y 1917 Federalismo centralizador (Hegemonía priista, heredera de la Revolución y legataria del centralismo porfirista).

54 Ciertamente es que la Carta de la Confederación que rigió de 1291 a 1798, duradera aunque débil, puede considerarse un antecedente. La invasión napoleónica centralizó el poder. La forma federal definitiva deriva de la Constitución de 1848, reformada sustancialmente en 1878 y actualizada en 1999. La federación, la democracia y el respeto a las minorías son los pilares de un sistema político constitucional que ha servido de base a la prosperidad y la estabilidad.

55 El gobierno responsable se instauró en Nova Scotia y luego en todo Canadá en 1848 y la confederación del Dominio del Canadá en 1867 con la *British North America Act* (Ver [www.constitutionnet.org](http://www.constitutionnet.org) Consultado 16/10/20).

56 *Seventh Schedule*.

Watts<sup>57</sup> sostiene que algunos analistas prefieren utilizar el término “no centralización” antes que “descentralización”, dado que este “implica jerarquía con el poder fluyendo del tope o centro, como ocurre en sistemas unitarios descentralizados”, mientras que “no centralización” expresaría tanto una dispersión constitucional del poder como un gobierno central limitado. Ciertamente sería más apropiado, sin embargo, tengamos presente que la distribución de competencias es siempre distribución de poder o en los procesos descentralizadores, redistribución de poder.

El poder no es infinito, de modo que al atribuirlo a un nivel de gobierno, ya no lo ejercerá otro y cuando se trata de competencias concurrentes, su ejercicio compartido exige cooperación intergubernamental. La cooperación está en su naturaleza, el grado va a depender de factores estructurales o coyunturales. En todo caso, es lógico esperar resistencias, tensiones y conflictos.

Así mismo, una desprejuiciada visión del federalismo nos aconseja prudencia en las comparaciones. Los federales son sistemas complejos por definición y no siempre se corresponden las distribuciones de competencias legislativas, ejecutivas, administrativas y financieras. Vistas en perspectiva, por ejemplo, Suiza es más centralizada en cuanto a legislación que Canadá, pero más descentralizada en lo tocante a administración, finanzas y participación a nivel cantonal.

Más “no centralizadas” serían las federaciones suiza, canadiense y belga, mientras lo contrario lo representarían Brasil, Nigeria y México, grupo al que podría sumarse España, haciendo una vez más la salvedad de que el Estado de las Autonomías se trata de uno unitario, no federal, con avanzado proceso descentralizador.

En cincuenta años de vigencia de su Constitución, India ha pasado de muy centralista a creciente transferencia de autonomía en cuanto a ingresos y gastos públicos. En Estados Unidos y Australia el proceso ha sido inverso, con crecimiento del gobierno federal. En el caso estadounidense la tendencia se acentuó luego de los eventos terroristas del 11 de septiembre de 2001.

Se advierten diferencias si las federaciones tienen constitucionalmente dos o tres niveles de gobierno. Cuando son dos, como Estados Unidos, Canadá, Australia o Bélgica, la transferencia al nivel local se hace desde el intermedio. Cuando son tres niveles determinados en la constitución, esta realiza la distribución. Así ocurre en Alemania, Brasil, India, México, Nigeria y Suiza. La constitución española, si bien organiza el territorio en municipios, provincias y comunidades autónomas (Art.137), refiere el régimen de estas al respectivo Estatuto y establece que dichas comunidades autónomas “podrán asumir” competencias en las materias enumeradas

---

57 Ronald L. Watts. *Comparative Conclusions on Distribution of Powers and Responsibilities in Federal Countries.*

en el artículo 148 y en el inmediatamente subsiguiente detalla las correspondientes al Estado español<sup>58</sup>.

¿A qué racionalidad atiende la distribución de competencias? Cabe preguntarse si se atiende a una lógica básica más o menos uniforme o cuánto influyen otros factores. De los antecedentes<sup>59</sup> y la negociación, esa idea tan denostada como necesaria, va emergiendo una lógica que pavimenta la estabilización de criterios. Los precedentes estudiados por los constituyentes de la India, la atención prestada por los suizos en 1848 al Senado de los Estados Unidos, los prudentes cuidados canadienses luego de la Guerra Civil de su vecino norteamericano.

Hace más de una década, en Estados Unidos se publicó *It's all Politics*<sup>60</sup> un libro usado en estudios de gerencia en los negocios. “Todo es política”. Cuando hablamos, como en la federación y/o la descentralización de distribución y redistribución de poder, obviamente el regateo político tendrá un papel ineludible. Como sería ilusorio pensar en procesos “químicamente puros” de impoluta eficiencia tecnocrática, aun aceptando que tal cosa fuera siquiera posible, no existe motivo para escandalizarse. Los procesos políticos democráticos, transparentes, en ambiente normativo claro y con los debidos límites y sus correspondientes controles, son un medio idóneo para resolver estos problemas.

Podemos ver casos de distribución uniforme o simétrica y diversa o asimétrica. Los primeros son más. Estados Unidos, Suiza, Australia, Alemania, México y Nigeria se alinean allí. En la minoría asimétrica las diferencias pueden obedecer a causas que preceden a la distribución, a presión política o a ambas. Como salida transicional puede ser aceptable. Se aprecia en Bélgica, Quebec en Canadá y en España, donde el “café para todos” de aquel ministro Clavero Arévalo de Suárez, ha tenido menos gravitación real cuando se trata de comunidades históricas como la vasca, la catalana o la gallega.

En punto a competencias legislativas, en la mayoría son exclusivas por nivel, pero varían en cuanto a su extensión. En EE.UU. y Australia las competencias legislativas federales son limitadas y en su mayoría son concurrentes. Hay más competencias a nivel federal pero con margen amplio de concurrencia en Alemania, India, Brasil, México y Nigeria. Como los solapamientos son inevitables, se aconseja una concurrencia proveedora de mayor flexibilidad, la cual al mismo tiempo exige mayor cooperación entre los distintos niveles de gobierno.

58 Ver Avelledo RG: *Las Cortes Generales. El parlamento en la Constitución Española de 1978* (Caracas: Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro-ABEdiciones UCAB, 2019).

59 En la Asamblea Constituyente India de 1950, se manejaron tres volúmenes de precedentes.

60 Kathleen Kelley Reardon PhD: *It's All Politics. Managing in a World where Hard Work and Talent Aren't Enough*. (New York: Currency-Doubleday, 2006).

Cuando la enumeración de competencias legislativas es más exhaustiva, menos significación tienen las competencias residuales. La tendencia de la jurisprudencia es a la interpretación favorable a las unidades federadas en Estados previamente más centralizados, como Canadá o India. Los estados de excepción tienen efectos recentralizadores, un ejemplo clásico de ello es el estado de emergencia de la India entre 1975 y 1977, aunque analistas estiman que por entonces la federación estaba muy condicionada por las relaciones entre las dirigencias nacional y estatal del gobernante Partido del Congreso<sup>61</sup>.

¿Qué tanta correlación observamos entre las competencias legislativas y las ejecutivas distribuidas?

En los países con tradición de *Common Law* hay una correlación directamente proporcional y hacia allá apunta Bélgica, aunque venga de la tradición jurídica continental. En las reglas del *Westminster Principle* cada gobierno ejecuta sus leyes, lo cual favorece el control democrático del poder. Las responsabilidades exclusivas por nivel facilitan el control democrático. Así se aprecia en Estados Unidos, Australia y Canadá, aunque en este último, la ley penal no es atribuida a las provincias.

En Alemania se separa la competencia, el nivel federal legisla y el desarrollo más reglamentario de las disposiciones, hasta lo administrativo, está en cabeza de los *Länder*. Esta modalidad requiere de mucha cooperación entre los niveles de gobierno. Hay una legislación “marco” federal que se desarrolla en la legislación de las unidades federadas. Esa pauta la han seguido, cada uno a su manera, España, Brasil y México.

Un principio puede ser unos estándares nacionales mínimos comunes y un espacio para la diversidad regional y local.

En la mayoría de los casos las competencias de relaciones exteriores, defensa, definiciones macroeconómicas, moneda, impuestos y transporte son federales; las políticas sociales a nivel local son de los estados federados, mientras las de agricultura y de recursos naturales son concurrentes.

La globalización ha complejizado las relaciones internacionales. En Europa, una Unión Europea con poderes supranacionales, exige ajustes en las previsiones por parte de los Estados que la integran. En Alemania se requiere la aprobación del *Bundesrat*, la cámara federal de representación territorial y consultas. En Bélgica, así como a partir de 1999 en Suiza, hay un papel para las unidades federadas y las consultas.

---

61 Ver Abhi Nemani: *Emergency in India: Lessons for democracy from 1975*. Medium.com/abhinemani/emergency in India a democratic diagnosis (consultado 16/10/2020).

La “solución canadiense” de 1867 de política económica centralizada y políticas sociales descentralizadas es ahora de más difícil aplicación, pues las políticas sociales son mayores, diversas y costosas, con el condicionamiento adicional de minorías étnicas regionalmente concentradas, con la consecuencia de una demanda asimétrica de estas políticas que exigen un apoyo financiero federal elevado.

Una de las características del federalismo es su dinamismo, su capacidad para adaptarse a circunstancias nuevas con sus necesidades y demandas. Hay temas cada vez más importantes a los que antes no se les prestaba tanta atención, pero que el conocimiento y la conciencia social van ganándoles un lugar en la agenda pública. La energía, el medio ambiente son ejemplos. El aumento en la expectativa de vida en la población ha traído consigo la cuestión de la Tercera Edad y las políticas específicas para ese sector.

La distribución constitucional de competencias no puede ser, por lo tanto, estática. Las modificaciones constitucionales tienen, por su misma naturaleza, requisitos formales diseñados para dificultarlas. Una opción podría ser flexibilizar los mecanismos de enmienda y reforma constitucionales, si ello fuera políticamente posible y aconsejable, a través de un amplio consenso que evite conflictos mayores. Otra es que la propia Constitución sea suficientemente flexible para metabolizar transformaciones. La Carta venezolana de 1961 demostró esa capacidad de adaptación.

La vía jurisprudencial es otra opción válida. Desde luego es más sencilla en los países con tradición de *Common Law*, pero los tribunales constitucionales federales pueden hacer muy bien ese trabajo. Allí están los casos de Alemania y desde 1980, Bélgica<sup>62</sup>.

Otra modalidad utilizada en la búsqueda de soluciones prácticas es el llamado “federalismo ejecutivo”, ejercido a través de acuerdos de cooperación entre las autoridades gubernativas, para lo cual se pueden establecer instancias institucionales, como se ha hecho en Australia y Nigeria.

La cuestión de las finanzas en general y en especial la asignación de competencias en ingresos y gasto, será siempre un asunto por atender y dependiendo de su buen, regular o mal manejo, una potencial fuente de problemas recurrentes.

Lo financiero puede permitir o restringir el cumplimiento de las responsabilidades constitucionales. Las competencias tributarias y de gasto público inciden en el comportamiento de la economía regional y, según sea el peso cuantitativo o cualitativo de una región, también en la economía nacional.

---

62 Marlies Cardoen. *El Sistema Constitucional de Bélgica* (Bélgica: Universidad de Gante) ugr.es/-redce/REDCE15/artículos (Consultado circa 17/10/2020).

Las unidades locales (municipios) tienen ingresos propios, para atender los servicios que proveen. Aun habiendo recaudación de ingresos fiscales en los niveles nacional (federal) e intermedio (regional), son más amplias las capacidades atribuidas al federal, hecha la salvedad de que en Suiza, Canadá y, en menor medida, en Estados Unidos, las entidades federadas tienen considerable competencia tributaria, por ejemplo en impuesto a las ventas.

La literatura considera tres factores como influyentes en el mayor peso del nivel federal de gobierno en cuanto a la materia tributaria. Una es la tarea redistributiva que se le atribuye, otra el requerimiento de armonización tributaria y macroeconómica. Igualmente, se considera el influjo de las políticas de inspiración keynesiana que reconocen en el poder nacional funciones de estabilidad económica y promoción del desarrollo.

Pero las políticas sociales, frecuentemente transferidas a las regiones o asignadas a estas constitucionalmente son las más costosas, lo cual genera un desequilibrio entre las necesidades de gasto y las competencias tributarias regionales, que se traduce en la necesidad de transferencias fiscales, sea compartiendo ingresos como en Alemania, Suiza, India, España, Brasil, Nigeria y Australia o mediante subvenciones total o parcialmente incondicionadas, e incluso subvenciones condicionadas para temas específicos. Los desequilibrios horizontales entre entidades federadas provocan transferencia igualadoras que ajusten para compensar desigualdades que a la larga pueden introducir elementos de conflicto en la federación.

Las entidades federadas pueden endeudarse, pero no contraer deuda externa. En la mayoría de las constituciones no se establece un límite del gasto público regional, sin embargo los estados o provincias pueden hacerlo en sus constituciones o leyes. El estado norteamericano de Texas tiene prohibido el déficit fiscal en su constitución. La Constitución belga sí pone techo al gasto público de los miembros de la federación, el Alemania el déficit de un *Länder* requiere aprobación del *Bundesrat*. La tradición suiza de cooperación evita el unilateralismo en esta materia.

En los esquemas más centralizados, hay previsiones constitucionales como el situado constitucional, para compartir estos ingresos con las unidades políticas que integran la federación. Destacan los ejemplos de Alemania e India, pero no son los únicos.

La realidad de una interdependencia, insistamos, inevitable, impone al liderazgo federal y regional una gerencia de la distribución para la gobernanza. Esta puede desplegarse a través de instituciones que ayuden a la flexibilidad de la comunicación informal y el pragmatismo en los dirigentes o funcionarios de cada nivel. Institucionalidad y madurez política que fomenten las relaciones intergubernamentales verticales u horizontales, cuidándose siempre tanto de la *joint*

*decision trap* o trampa de la decisión conjunta, como del aislamiento que tiene muy pocas perspectivas de éxito, si tuviera alguna.

Mantener la competitividad de la región es una estrategia sensata, mientras no se convierta en una competencia feroz entre regiones que puede verse superficialmente como expresión de pureza del modelo, pero en perspectiva comporta más problemas que ventajas.

La gobernanza federal tiene sus actores clave, aparte de los gobiernos y las legislaturas. Los tribunales constitucionales<sup>63</sup>, en la interpretación imparcial del texto constitucional, la adaptación de las normas con sentido progresivo y la resolución de conflictos.

En una democracia, el electorado es un actor clave, lo mismo que los partidos políticos y los grupos de interés que organizan a la ciudadanía y la expresan. Es de buen juicio combinar y armonizar el poder de influencia de estos actores.

El federalismo, lo hemos afirmado más de una vez, es dinámico. Apreciamos dos tipos de federalismos. Aquellos inestables por razones de inmadurez o indefinición en el sistema político-constitucional o por la magnitud de sus pasivos. Bélgica, Brasil, México y Nigeria estarían allí junto al *sui generis* caso español. La aplicación del artículo 155 constitucional para atender la situación coyuntural catalana fue presentada por analistas y políticos de esa Comunidad Autónoma, como un caso de intromisión del poder central en sus competencias, cuando en realidad lo que se presentó, síntoma de un problema estructural, es que las autoridades electas de la *Generalitat* actuaron en contravención de la Constitución, como determinara la justicia<sup>64</sup>. En cambio, si es de naturaleza que reclama clásicamente cooperación intergubernamental, el diferendo en 2020 entre los gobiernos de España y la Comunidad de Madrid a propósito de la estrategia para el combate a la pandemia del covid-19, un claro imperativo de bien común que debería hacer converger los esfuerzos de todos, por encima de diferencias partidistas<sup>65</sup>.

Otros federalismos son más estables por su trayectoria y fortaleza, en los cuales sin embargo nunca faltan temas por resolver. Esos asuntos pendientes que varían según cada realidad pueden acentuarse o atenuarse coyunturalmente.

63 Puede ser una jurisdicción constitucional como es deseable o la Corte o Tribunal Supremo según la constitución.

64 A eso nos hemos referido en más detalle en nuestro trabajo citado en 57, *Las Cortes Generales...*

65 El Gobierno español es una coalición del PSOE y Podemos, mientras el de la Comunidad es de una coalición del Partido Popular y Ciudadanos. En uno y otro nivel, los gobernantes de aquí son opositores allá. La divergencia no resuelta ha generado confusión en la ciudadanía, perjuicios económicos y deterioro para el prestigio de las instituciones.

## *El Federalismo en Venezuela y el mundo, comentarios finales*

Lo revisado, nos ayuda a extraer conclusiones útiles.

En cuanto a Venezuela, las competencias están diferenciadas por nivel, según lo establecido en la Constitución y la ley nacional. En referencia a las competencias concurrentes, el artículo 165 constitucional determina que están reguladas por las “leyes de base” promulgadas por la Asamblea Nacional y “leyes de desarrollo”, dictadas por el Consejo Legislativo de cada estado.

Las competencias residuales tienen en la propia Constitución y hasta ahora en la jurisprudencia, un sesgo pronacional. El numeral 33 del artículo 156 (CRVB) remite al Poder Nacional todo lo que en ella le es atribuido “o que le corresponda por su índole o naturaleza.” En lo correspondiente a los estados, la residual sería “Todo lo que no corresponda, de conformidad con esta Constitución, a la competencia nacional o municipal” (Art. 164, numeral 11 CRBV).

La necesariamente compleja red de competencias e interrelaciones obliga en su ejercicio a una cooperación entre los distintos niveles de gobierno que en Venezuela ha estado fuertemente interferida por la situación política signada por la polarización y la crispación. El desarrollo del modelo constitucional ha tropezado con un inconveniente básico: factores con influencia determinante no parecen comprender la naturaleza compartida del Poder Público establecido en la Constitución así como el pluralismo, también fundado en los Principios Fundamentales de la misma Carta.

El Estado federal descentralizado venezolano es definido también constitucionalmente como democrático y entre sus valores preeminentes jerarquiza el pluralismo político. Por esa razón, es una posibilidad perfectamente previsible que para los distintos niveles de gobierno los electores decidan que las personas a ejercer su dirección o representación tengan distintas filiaciones políticas, de lo cual se desprende que carece de racionalidad constitucional la designación por parte del poder central de sedicentes “protectores”, en aquellos estados y/o municipios que libremente hayan elegido gobernadores o alcaldes de adscripción partidista diferente a la línea del gobierno nacional. Ese hecho, por sí solo, es un preocupante síntoma de un cuadro más amplio y con elementos de mayor profundidad.

Con las transferencias de competencias (Art.157 CRBV) y su orientación (artículos 158 y 184 CRBV), ocurre un fenómeno similar. Revertir competencias transferidas, como ha ocurrido con vialidad, puertos y aeropuertos cuando los ciudadanos eligen candidatos de otras preferencias, o como en las leyes del Poder popular y el Estado Comunal, utilizar la descentralización como vía para modificar la Constitución alterando la forma del Estado, son modalidades de fraude a la

Constitución, con consecuencias de deterioro institucional y secuelas políticas, económicas y sociales.

Tras veintiún años de vigencia de la Constitución, valdría la pena evaluar si el desarrollo de las disposiciones constitucionales en materia de distribución y división del Poder Público ha sido, antes que progresivo, regresivo.

En cuanto a los ingresos, a los atribuidos constitucionalmente se les incluye un factor corrector para “preservar la equidad interterritorial” (Art. 167, 5 *in fine*). El peso de la ley nacional es determinante. La distribución de recursos es motivo de quejas municipales que consideran que prevalecen criterios de favoritismo o discriminación político-partidistas.

La asignación de competencias legislativas es más precisa para los municipios que para los estados. El numeral 2 del artículo 164 atribuye a los estados la organización de sus municipios, en el marco de la Constitución y la Ley nacional, la tendencia es uniformadora, con lo cual se prescinde de la diversidad que aconsejan sus variadas características geográficas, poblacionales, económicas, tradicionales. Hay casos de municipios con territorio o población reducidos, pero más frecuentes son aquellos de extenso territorio donde la convivencia vecinal no es una, sino múltiple. Cabría evaluar la relación costo- beneficio del modelo actual, porque tampoco es la sustentabilidad por ingresos propios el criterio prevaleciente.

En Venezuela, con cerca de treinta millones de habitantes, tenemos trescientos treinta y cinco municipios. Al lado, Colombia organiza su población de cincuenta millones de habitantes en mil ciento veintidós municipios y distritos especiales. Perú, con una población de treinta y un millones de personas, muy similar a la venezolana, tiene mil ochocientos setenta y cuatro municipios y ciento noventa y seis municipios provinciales.

En España, con cuarenta y nueve millones de habitantes, un millón menos que Colombia, tiene 8.131 municipios. Los ochenta y tres millones de alemanes viven en 12.013 municipalidades.

Examinemos unos pocos casos en nuestro país. Las parroquias El Junko y El Junquito, pertenecen en la división político territorial respectivamente al Distrito Capital y el estado Vargas<sup>66</sup>, un primer absurdo dado que constituyen una sola comunidad. Pero esto se agrava al considerar que a El Junko, debe atenderlo el Concejo Municipal de Libertador y a El Junquito el de La Guaira, en uno y otro caso, están en desventaja ante parroquias de población mucho mayor. ¿No sería lógico que se constituyera un municipio en esa región montañosa?

66 Denominado La Guaira por su Consejo Legislativo desde el 6 de junio de 2019, para “corregir un error histórico y dar relevancia a la voz indígena”, borrándose el único nombre de un prócer civil a un estado.

En el estado litoralense de Vargas o La Guaira hay una sola municipalidad, con el mismo territorio y población que el estado. Se entiende que Maiquetía, La Guaira y Macuto puedan formar un municipio. No puede decirse lo mismo de Naiguatá y Caraballeda al Este o Catia la Mar al Oeste y en la montaña la agrícola Carayaca.

En Lara, la región de donde soy oriundo, hay entidades locales, como Torres y Urdaneta que por su extensión requerirían más de un gobierno municipal como ocurrió con Palavecino y Jiménez y bien podría ocurrir con Morán.

Es una asignatura pendiente para la política y la legislación venezolanas.

A nivel global notaremos que el federalismo es más frecuente en países con extenso territorio como Estados Unidos, Canadá, México, Brasil, India o en otros que si bien tienen territorios relativamente pequeños, presentan una especial diversidad cultural como Suiza o Bélgica. La Unión Europea es cada vez más una federación y estados recién salidos del autoritarismo o de conflictos, optan por la forma federal, al igual que estados unitarios que a la necesidad de descentralización prefieren responder con una organización cada vez más federal.

La forma federal no es una sola y universal. Su diversidad dependerá de los contextos y antecedentes nacionales. Tienen en común la constitución escrita, los varios niveles de poder con grados de autonomía y elementos arbitrales o equilibradores como tribunales constitucionales federales y cámaras de representación territorial.

Cuando conviven distintos niveles de gobierno bajo única soberanía y constitución la cooperación intergubernamental es imprescindible, para lo cual hay que diseñar procesos e instituciones que la promuevan.

## BIBLIOGRAFÍA

- Anderson, George. *Una introducción al federalismo*. Madrid: Marcial Pons, 2008.
- Baralt, Rafael María. *Historia en Obras Completas*. Maracaibo: Universidad de Zulia, 1960.
- Berkin Carol, *A Brilliant Solution. Inventing the American Constitution*. Chapters 5 and 10. Harcourt. New York: 2002.
- Bolívar, Simón. *Obras Completas*. Caracas: Librería Piñango.
- Brewer-Carías, Allan Randolph. *Informe sobre la Descentralización en Venezuela*. Memoria del Ministro de Estado para la Descentralización (junio 1993-febrero 1994). Caracas: 1994.
- Cárdenas, Rodolfo José. *Copei en la Constituyente*. Madrid: 1987.
- Casal Montbrun, Jesús María. *La Constitución de 1961 y la evolución constitucional de Venezuela. Forma de Estado. El Órgano Deliberante Regional*. Caracas: Ediciones del Congreso de la República, 1972.

- Díaz Rangel, Eleazar. *Todo Chávez. De Sabaneta al socialismo del siglo XXI*. Caracas: Planeta. 2ª Edición, 2006.
- Escovar Salom, Ramón. *Orden Político e Historia en Venezuela*. Caracas: Italgráfica, 1966.
- Gabaldón, Eleonora. *La Constitución de 1830 (el debate parlamentario y la opinión de la prensa)*. Caracas: Instituto Autónomo Biblioteca Nacional-FUNRES, 1991.
- Edwards, George C.; Wattenberg, Martin P. & Howell, William G. *Government in America*. NY: Pearson, 2016.
- Gil Fortoul, José. *Historia Constitucional de Venezuela*. Caracas: Las Novedades. Tercera edición revisada, 1942.
- Johnson, Paul. *Estados Unidos, la historia*. Barcelona: Vergara, 2002.
- Majeed, Akhtar; Watts, Ronald L. and Brown, Douglas M. (Editors): *Distribution of Powers and Responsibilities in Federal Countries. A global dialogue on Federalism*. Forum of Federations/ IACFS/McGill-Queen's.
- Morón, Guillermo. *Historia de Venezuela*. Caracas: Libros de la revista Bohemia.
- Morton, Desmond. *A Short History of Canada*. Toronto: McClelland & Stewart, 2006.
- Oropeza, Ambrosio. *Evolución Constitucional de nuestra República*. Caracas: Cecilio Acosta Impresores Unidos, 1944.
- Picón Salas, Mariano. *Obras Selectas*. Caracas: UCAB- Americana de Reaseguros C.A., 2008.
- Sánchez Meleán, Jorge. *Estado Federal, Estado Comunal y Consejo Federal de Gobierno*. Maracaibo: Gobernación del Estado Zulia. Comisión para la Reforma del Estado, 2010.
- Serna de la Garza, José María. *The Constitution of Mexico. A contextual analysis*. Oxford: Hart Publishing, 2013.
- Stewart, David O. *The Summer of 1787. The men who invented the Constitution*. New York: Simon & Schuster, 2007.
- Vílchez S., Rodolfo F. (Compilador). *Compilación Constitucional de Venezuela*. Caracas: Congreso de la República. Servicio Autónomo de Información Legislativa (SAIL), 1996.
- Von Beyme, Klaus: *El Federalismo en la República Federal Alemana* Madrid: Revista de Estudios Políticos, ISSN 0048-7694. n°17 (1980).
- Winkler, Heinrich August. *Germany The Long Road West*. Oxford, UK: Oxford University Press, 2000.
- VVAA *La Constitución de 1999*. Caracas: Academia de Ciencias Políticas y Sociales, 2000.

- VVAA: *Leyes Orgánicas sobre el Poder Popular y el Estado Comunal (Los Consejos Comunales, las Comunas, la Sociedad Socialista y el Sistema Económico Comunal)* Caracas: Editorial Jurídica venezolana, 2011.
- Aveledo, Ramón Guillermo. *Defensa del Futuro Libre*. Caracas: EA, 1999.
- Aveledo, Ramón Guillermo. *El bicameralismo en la República Federal Alemana*. Caracas: Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro/ CDEP Universidad Monteávila/EJV, 2017.
- Aveledo, Ramón Guillermo. *El Poder Político en Venezuela*. Caracas: El Nacional/ Universidad Metropolitana, 2007.
- Aveledo, Ramón Guillermo. *Las Cortes Generales. El parlamento en la Constitución Española de 1978*. Caracas: Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro - abediciones, 2019.
- Aveledo, Ramón Guillermo. *La democracia venezolana en el mundo de hoy*. Discurso en el Concejo Municipal del Distrito Miranda. Coro, 22 de Abril de 1981. Caracas: Ediciones de la Presidencia de la República, 1981.

### *Publicaciones y documentos oficiales*

- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.
- Constitución de la República de Venezuela (1961).
- Constitución española.
- Ley Fundamental de la República Federal Alemana.
- The Constitution of the United States of America.

### *Diarios y Folletos*

*Los 69 Artículos para el Referéndum*. Folleto producido por LA PIEDRA.

#### *Web*

- Abhi Nemani: *Emergency in India: Lessons for democracy from 1975*. Medium. com/abhinemani/emergency in India a democratic diagnosis (consultado 16/10/20).
- Cardoen, Marlies. *El Sistema Constitucional de Bélgica*. Universidad de Gante, Bélgica. ugr.es/-redce/REDCE15/articulos.
- Carreras Serra, Francesc de. Ensayos sobre el Federalismo. Discurso de incorporación a la Academia de Ciencias Morales y Políticas de España. racmyp.es/docs/academicos/664/discursos/d91.pdf

- Contreras C., María del Carmen. *El Sistema Federal en Estados Unidos, México y Canadá*. Universidad de Castilla La Mancha. Seminario Permanente de Ciencias Sociales, ISSN-e 1988-1118, Nº 7, 2012 Cuenca. Dialnet plus.
- Llorente, Jaime Grimaldo y Rangel Guerrero, Christi. *Análisis Multidisciplinario del Federalismo*. Post Data. Buenos Aires, Argentina.
- López Contreras, Eleazar: *El Programa de Febrero*. 21.02.36. <http://www.anhvenezuela.org/pdf/textos%históricos/010116.pdf>

# UNA MIRADA CRÍTICA AL FEDERALISMO COOPERATIVO DE LA CONSTITUCIÓN VENEZOLANA DE 1999

Jorge Kiriakidis<sup>1</sup>

**Sumario:** *Introducción. 1. ¿Qué se entiende por “Federalismo Cooperativo”? 2. ¿Desarrolla la Constitución venezolana de 1999 un Estado Federal Cooperativo? 3. ¿Es operativo – auténticamente funcional - el modelo federal cooperativo del Estado venezolano que establece la Constitución de 1999? Conclusiones.*

## INTRODUCCIÓN

La Constitución de 1999, de modo similar a como lo hacía la de 1961, declara que Venezuela es un Estado Federal “*en los términos consagrados en esta constitución*”. Efectivamente, el artículo 4 del texto constitucional venezolano de 1999 establece:

*“Artículo 4.- La República Bolivariana de Venezuela es un Estado Federal descentralizado en los términos consagrados en esta Constitución, y se rige por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad”.*

Como novedad, la misma norma no solo califica al estado venezolano de Federal, en adición señala que es un Estado descentralizado y le impone a esta estructura unos principios, los de “*integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad*”.

Y esta declaración general del carácter federal se ve reforzada por la Exposición de Motivos - cuyo valor jurídico es cuando menos cuestionable, toda vez que el mismo, aun cuando ha sido publicado en Gaceta Oficial junto a la Constitución con su primera enmienda, nunca hizo objeto de discusión constituyente o ratificación mediante referéndum— que además agrega algunas precisiones conceptuales, sosteniendo que el diseño constitucional obedece a un *Federalismo Cooperativo*. El texto de la exposición afirma:

*En cuanto a la estructura del Estado venezolano, el diseño constitucional consagra un Estado Federal que se define como descentralizado, para así expresar la voluntad de transformar el anterior Estado centralizado en un verdadero modelo federal con las especificidades que requiere nuestra realidad. En todo caso, el régimen federal venezolano se regirá por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad que son característicos de un modelo federal cooperativo, en el que las comunidades y autoridades de los distintos niveles políticoterritoriales participan en la formación de las políticas públicas comunes a la Nación,*

<sup>1</sup> Abogado UCAB, especialista Derecho Administrativo Universidad de París II, especialista Derecho Procesal Constitucional UMA, Candidato a doctor UCAB. Profesor de Postgrado Universidad Católica Andrés Bello y Universidad Monteávila, Caracas.

*integrándose en una esfera de gobierno compartida para el ejercicio de las competencias en que concurren. De esta manera, la acción de gobierno de los Municipios, de los Estados y del Poder Nacional se armoniza y coordina, para garantizar los fines del Estado venezolano al servicio de la sociedad<sup>2</sup>.*

Y un poco más adelante el mismo preámbulo se refiere al tema del diseño cooperativo del Federalismo desarrollado por la Constitución de 1999 – al referirse al Consejo Federal de Gobierno – del siguiente modo:

*“Es, pues [el Consejo Federal de Gobierno], un órgano producto de la fase más avanzada del federalismo, el federalismo cooperativo, superación histórica de lo que ha sido denominado federalismo dual que entendía al Estado como producto de un pacto entre los distintos entes politicoterritoriales los cuales tendrían una esfera de soberanía no delegada a la Unión y, en principio, intangible a la acción del Poder Federal.”<sup>3</sup>*

Ahora bien, entendiendo por Federalismo cooperativo “*Aquel que consiste en concebir el Gobierno federal y los de los Estados como partes mutuamente complementarias de un único mecanismo gubernamental cuyo conjunto de poderes se utiliza para satisfacer los propósitos del Gobierno según su aplicación al problema concreto*”<sup>4</sup>, es válido preguntarse si ¿El diseño constitucional del Estado venezolano en el texto constitucional de 1999, corresponde a un Federalismo cooperativo<sup>5</sup>? Y de serlo ¿Es un diseño operativo o auténticamente funcional? Pero antes se debe aclarar ¿qué se entiende por Federalismo cooperativo? A la respuesta de estas interrogantes se dedican las secciones siguientes.

## 1. ¿Qué se entiende por “Federalismo Cooperativo”?

El Federalismo cooperativo es una evolución del clásico federalismo dual, que comienza a desarrollarse en el mundo a partir de 1930 y se extiende con más fuerza después de la Segunda Guerra Mundial<sup>6</sup> (a mediados del siglo XX). Podríamos decir que se trata de una adaptación estructural – en el Estado Federal - a la modificación del papel del Estado que supuso el *Estado de Bienestar*.

2 Gaceta Oficial Nro. 5.908 Extra del 19/02/2009, en la que se publica el texto de la Constitución con la Enmienda Nro. 1 y la Exposición de Motivos. <http://www.sudeban.gob.ve/wp-content/uploads/Recursos/Constitucion.pdf>

3 Idem.

4 Francesc De Carreras Serra, *Ensayos sobre el Federalismo, Discurso de Recepción a la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Sesión del 15 de noviembre de 2016* (Madrid: RACMYP, 2016), 112, <https://www.racmyp.es/docs/academicos/664/discurso/d91.pdf>

5 Alguna doctrina venezolana lo afirma categóricamente, concretamente: María M. Matheus I. y María Elena Romero R., “El federalismo en el Estado venezolano, niveles territoriales y relaciones intergubernamentales”, en *Revista del Instituto Zuliano de Estudios Políticos, Económicos y Sociales, Ciencias de Gobierno*, No 11, Enero-Junio (Maracaibo: Instituto Zuliano de Estudios Políticos, Económicos y Sociales, Ciencias de Gobierno, 2002), 27-50, <http://www.revenyct.ula.ve/storage/repo/ArchivoDocumento/cgober/v6n11/art02.pdf>

6 De Carreras Serra, “Ensayos sobre el Federalismo”, OP.CIT, 38-39.

En efecto, a raíz de la gran depresión y de la devastación de las grandes guerras del siglo XX el Estado transformó su papel de *simple espectador a procurador de bienestar*, para socorrer a los individuos en medio de situaciones en los que ellos, por si solos, no podían hacer frente a la devastación económica o de infraestructura. Así aparece el Estado de bienestar. Quien asume, en los Estados federales, estas competencias de cara a las prestaciones múltiples que requiere la sociedad, es el Poder Nacional (central o federal). Y así se produce un enorme desequilibrio entre las distintas esferas de poder, que, para no desembocar en un estado unitario, requiere de una adaptación del sistema federal.

Esa adaptación es una forma de federalismo en el que las esferas públicas de poder – federación y entidades federadas o Estados – no son enteramente iguales o equilibradas, separadas e independientes (como postula el modelo dual), y además se las entiende como partes de un todo que cooperan en el logro de los fines del Estado. De Carreras Serra afirma que se trata de “(...) *una nueva concepción del federalismo, la cual no ve ni como autosuficientes ni como adversarios a ambas esferas sino que los ve como partes de una misma organización en la cual las dos están obligadas a cooperar*”<sup>7</sup>.

Una noción útil y descriptiva de esta modalidad del federalismo la dan Matheus y Romero:

*El federalismo cooperativo, cuyo ejemplo clásico es la República Federal de Alemania, se define a partir de: a) una diferenciación funcional según el tipo de competencia, pues una gran parte del ámbito legislativo queda en manos del Poder Nacional, mientras la administración de las competencias corresponde a los Estados y Municipios; b) fuerte participación de los Estados en la política federal y en la facultad legislativa nacional de acuerdo a la composición política del Poder Legislativo y c) la cooperación entre los tres niveles territoriales*<sup>8</sup>.

Así, esta modalidad acepta las diferencias que hay entre las esferas nacional o federal y la estatal, de cara al aumento de las funciones ligadas a las actividades prestacionales y a la mayor capacidad de captación de recursos del nivel federal. Sin embargo, este desequilibrio se compensa – y es una característica de esta modalidad – reforzando de la participación de los niveles estatales en la formación de la voluntad de los entes federales. De Carreras Serra lo explica señalando: “*Este nuevo tipo de federalismo lleva la idea de cooperación al campo de las administraciones, bien mediante un mejor entendimiento entre la administración federal y la de los Estados miembros, bien delegando funciones propias a órganos de otras administraciones — federales, autonómicas o locales—, iniciando así la vía del llamado federalismo de ejecución. Por otro lado, esta cooperación exige que la participación de los Estados*

7 De Carreras Serra, “Ensayos sobre el Federalismo” OP. CIT,39.

8 Matheus y Romero, “El federalismo en el Estado venezolano, niveles territoriales y relaciones intergubernamentales” OP. CIT,31.

*miembros en los órganos de la federación sea mucho más intensa precisamente para que sea auténticamente funcional”<sup>9</sup>.*

El federalismo cooperativo parte así de una nueva realidad o dimensión en la concepción de las funciones del Estado, vistas desde el prisma de un Estado que interviene más activamente en la economía de cara a la reinterpretación que ha hecho del significado de la libertad (donde a la noción de libertad negativa se suma ahora la idea de libertad positiva, a la que dan contenido los denominados derechos sociales, económicos y culturales).

Esta nueva concepción, lleva a la necesidad de adaptar las estructuras del Estado, y en el caso de los Estados federales, las estructuras y los principios bajo los cuales funciona el Estado Federal. Es ese replanteamiento lo que da contenido a este federalismo cooperativo, en el que - como se dijo antes- los entes (niveles o esferas) que integran al Estado Federal, ya no se entienden radicalmente separados y enfrentados, sino que cooperan en la satisfacción de las necesidades del interés general. Valga señalar que algunas interpretaciones de esta idea podrían llevar a las organizaciones a una acumulación de poder y a la pérdida de uno de los más valiosos efectos del sistema federal que es la garantía del control del poder por el poder que deriva de esa “competencia” entre los niveles que supone el federalismo clásico.

La explicación de esta nueva interpretación de estructuras y principios que se produce en el federalismo cooperativo la brinda, nuevamente, De Carreras Serra, señalando que se trata de una combinación de tres principios, el de autonomía, el de participación y el de colaboración<sup>10</sup>. El contenido de esa explicación es el siguiente:

*La autonomía ya no significa el ejercicio de las competencias propias en el ámbito respectivo de aquellas dos esferas separadas sino que debe ser comprendida como una responsabilidad global en los problemas de su respectivo territorio, tanto en aquellas materias en las que un sujeto es competente, como en aquellas otras en que no lo es; en el primer caso deberá ejercer sus propias funciones y en el segundo deberá negociar con el sujeto que ostenta las competencias la solución que se pretenda adecuada. No se trata por tanto de ejercer sólo la propia autonomía sino colaborar con los demás entes para ejercer el autogobierno en un sentido amplio.*

*Por otro lado, la participación y la colaboración serán también principios distintos. La participación ya no será confederativa, en el sentido de que los Estados deben limitarse a controlar al ejecutivo federal, sino que será cooperativa, en el sentido de que los Estados —y también a la inversa— deberán actuar de modo corresponsable respecto de determinadas acciones ejecutivas y legislativas de los órganos federales. La colaboración ya no tiene carácter voluntario sino que en virtud del principio de lealtad federal se impone como un deber necesario para el buen funcionamiento de todo el sistema, es decir, del Estado federal<sup>11</sup>.*

9 De Carreras Serra, “Ensayos sobre el Federalismo” OP. CIT,39-40.

10 De Carreras Serra, “Ensayos sobre el Federalismo” OP. CIT,40.

11 Idem.

En este federalismo cooperativo las competencias concurrentes o compartidas entre los distintos niveles o esferas no suponen una anormalidad o un problema, por el contrario, es de la naturaleza de esta concepción federal. Y las fórmulas para la implementación de estas suponen coordinación, cooperación y negociación entre las distintas autoridades competentes. Leyes de Bases y Leyes de Armonización, a las que nos referiremos más adelante, son usuales en este diseño del federalismo.

Pero lo que es importante retener es que lo característico de la modalidad cooperativa del federalismo es (I) la activa participación de las personas publico territoriales menores (concretamente los Estados) en la formación de la voluntad política federal, (II) la concurrencia y compartición de competencias y (III) las instancias políticas (administrativas) negociadas y no dependientes de la discrecionalidad de las instancias nacionales para compatibilizar la ejecución de tales funciones, (IV) la existencia de métodos de transferencia de competencias de un nivel a otro, y (V) la existencia de mecanismos de trasferencia de recursos económicos.

García-Pelayo<sup>12</sup> caracteriza al modelo federal – refiriéndose al modelo observado en el mundo al momento de la publicación de su obra - de este modo: “*Se trata de un Estado en el que la unidad y la diversidad, la centralización y la descentralización se resumen en una unidad dialéctica caracterizada por una específica conexión de las relaciones de coordinación, supra y subordinación e incoordinación, de tal manera que todas ellas se condicionan y complementan recíprocamente*”<sup>13</sup>.

Al hablar de “*relaciones de coordinación*”<sup>14</sup> se refiere a la distribución de competencias exclusivas y compartidas y la existencia de dos (2) cámaras en el órgano de legislación nacional; al hablar de “*relaciones de supra y subordinación*”<sup>15</sup> se refiere a la determinación, por la Constitución federal, de la forma concreta de la existencia política y la determinación de los órganos de los Estados parte de la federación, la primacía del derecho federal y la existencia de un tribunal federal a cargo de la resolución de los conflictos entre los integrantes de la federación, la existencia de medios de ejecución federal y la existencia en favor de la federación de facultades de vigilancia sobre el ejercicio de las funciones federales que desempeñan los estados, y finalmente; al hablar de “*relaciones de inordinación*”<sup>16</sup> se refiere a la participación de los estados miembros de la federación en formación de la voluntad federal y concretamente en la elección de altas autoridades nacionales y la participación de

---

12 Manuel García-Pelayo, *Derecho Constitucional Comparado* (Caracas: Fundación Manuel García Pelayo, 2010), 233-240.  
 13 García-Pelayo, *Derecho Constitucional Comparado* OP. CIT, 233-234.  
 14 García-Pelayo, *Derecho Constitucional Comparado* OP. CIT, 234-237.  
 15 García-Pelayo, *Derecho Constitucional Comparado* OP. CIT, 237-239.  
 16 García-Pelayo, *Derecho Constitucional Comparado* OP. CIT, 239-240.

las entidades federales en los eventuales procesos para aprobar reformas del texto constitucional.

De otra parte, es importante tomar en cuenta que, en materia de manejo de las competencias concurrentes (propias de esta modalidad cooperativa del diseño federal), el principio de la subsidiariedad<sup>17</sup> es crucial para entender y definir el modo en cómo se compaginan. Este principio, que remonta sus orígenes a la doctrina social de la Iglesia Católica<sup>18</sup>, supone que en materia de competencias concurrentes “*todo aquello que pueda hacer un ente inferior, no lo debe hacer uno superior, y en caso de dificultades, el ente superior puede cooperar, pero siempre procurando que el ente inferior desarrolle sus competencias naturales*”<sup>19</sup>. La misma idea la explica Villegas de este modo:

*El principio de subsidiariedad en la articulación territorial del Estado podría plantearse en los siguientes términos: que no asuma el Estado lo que pueda realizar la región, que no asuma la región lo que pueda realizar el municipio y que no asuma el municipio lo que pueda realizar el individuo. Se hace así una apuesta por la unidad más pequeña como soporte de actuación de lo que se considera gestión más próxima al ciudadano, sobre la que se vertebra el propio principio de subsidiariedad y la propia noción de autonomía local. Y ello pese a las dificultades que, en muchas ocasiones, las Entidades territoriales más pequeñas tienen para prestar con garantías y eficacia determinados servicios. Pero a pesar de esa lógica existe, un núcleo duro del que no pueden ser privadas las Entidades locales, incluso a pesar de que existan criterios de racionalidad económica que aconsejaran su gestión por otra unidad territorial distinta. El principio de subsidiariedad pretende así garantizar un grado de independencia a una autoridad inferior con respecto a una instancia superior o a un poder local con respecto a un poder central. Se trata, por consiguiente, de un reparto de las competencias entre varios niveles de poder, principio que constituye la base institucional de los Estados federales*<sup>20</sup>.

De la importancia de este principio en el funcionamiento de organizaciones complejas, con múltiples niveles de autoridades y concurrencia de competencias, da testimonio Europa. En efecto, tanto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea de 1992<sup>21</sup> o tratado de Maastricht<sup>22</sup>, como en su modificación de 2007<sup>23</sup>

17 Y lo hace expresamente en la Constitución de 1999, vía artículo 165 que textualmente refiere: “*Las materias objeto de competencias concurrentes serán reguladas mediante leyes de bases* dictadas por el Poder Nacional, y leyes de desarrollo aprobadas por los Estados. **Esta legislación estará orientada por los principios de la interdependencia, coordinación, cooperación, corresponsabilidad y subsidiariedad.**” (Resaltado nuestro).

18 Emilio Urbina M, “La Globalización y el Atlas federal venezolano. ¿Recuperación del principio de subsidiariedad en Venezuela?” en Revista IURIDICA n° 1 (Valencia: Universidad Arturo Michelena, 2004): 97-150.

19 José Luis Villegas M, “La recepción del principio de subsidiariedad en el ordenamiento local venezolano. Una aproximación”, en Revista Provincia Nro. 21, enero-junio 2009. ULA. Mérida (2009), 98. <http://www.saber.ula.ve/bitstream/handle/123456789/28631/articulo5.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

20 Idem.

21 El texto se puede consultar en el portal oficial de la UE en el enlace: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1992:191:FULL&from=ES>

22 El Tratado de la Unión Europea se firmó en Maastricht (Países Bajos) el 7 de febrero de 1992 y entró en vigor el 1 de noviembre de 1993. Con la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea, la CEE se convirtió en la Comunidad Europea (CE). Información tomada de la página oficial de la UE en el enlace: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/es/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/maastricht-treaty>

23 Texto consultado en el portal oficial de la UE en el enlace: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=ES>

también denominada Tratado de Lisboa<sup>24</sup>, se refieren especialmente a este principio en su artículo 7, y además le dedican un Protocolo entero titulado *Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad*<sup>25</sup>. El artículo 5 al que nos hemos referido textualmente dispone:

*Artículo 5. 1. La delimitación de las competencias de la Unión se rige por el principio de atribución. El ejercicio de las competencias de la Unión se rige por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. 2. En virtud del principio de atribución, la Unión actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en los Tratados para lograr los objetivos que éstos determinan. Toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados miembros. 3. En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión. Las instituciones de la Unión aplicarán el principio de subsidiariedad de conformidad con el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Los Parlamentos nacionales velarán por el respeto del principio de subsidiariedad con arreglo al procedimiento establecido en el mencionado Protocolo. 4. En virtud del principio de proporcionalidad, el contenido y la forma de la acción de la Unión no excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados. Las instituciones de la Unión aplicarán el principio de proporcionalidad de conformidad con el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.*

Por último, no hay que perder de vista que, aun cuando con adaptaciones, el modelo cooperativo es en definitiva una modalidad del diseño federal, y por ello supone – en común – las características que definen como federal a un estado, esto es: (a) su fundamento es una constitución escrita y no de un tratado; (b) cada una de las esferas menores que integran la federación son autónomas de la federación y poseen un ordenamiento propio y una organización propia; (c) las distintas competencias o funciones del poder público se encuentran repartidas entre las distintas esferas de poder que integran la federación, y; (d) aun cuando cada esfera tiene competencias propias que se ejerzan de forma separada, hay espacios de colaboración como la cámara del senado, y; e) todas las esferas del poder que integran la federación tienen capacidad tributaria que les permite hacer frente a los gastos que comportan el ejercicio de sus competencias<sup>26</sup>. Y lo que finalmente caracterizará al modelo federal como cooperativo será que en él se encuentren, además, estructuras e instancias de cooperación, compartición y descentralización de funciones y recursos.

---

24 El texto del Tratado se aprobó en una reunión de los Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Lisboa los días 18 y 19 de octubre de 2007. El Tratado de Lisboa se firmó el 13 de diciembre de 2007. El Parlamento Europeo adoptó el Tratado de Lisboa el 19 de febrero de 2008. El Tratado entró en vigor el 1 de diciembre de 2009, tras ser ratificado por los 27 Estados miembros. Información tomada de la página oficial de la UE en el enlace: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/es/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-lisbon>

25 Cuyo texto está publicado, junto a los restantes protocolos, con el Tratado de Lisboa.

26 Esta enumeración de características sigue y parafrasea la que hace De Carreras Serra, “Ensayos sobre el Federalismo”, OP. CIT,34-35.

## 2. ¿Desarrolla la Constitución venezolana de 1999 un Estado Federal Cooperativo?

Al diseñar y organizar el Estado venezolano, el texto de la Constitución de 1999: (I) reconoce la existencia de los tres niveles o esferas político territoriales, Nacional (federal), Estadal y Municipal (artículo 136 de la Constitución); (II) a cada una de las esferas menores (Estadal y Municipal) les reconoce autonomía (artículos 160 respecto de los Estados y 174 respecto de los Municipios); (III) a cada una de las esferas menores (Estadal y Municipal) les reconoce autonomía política al establecerse la elección de sus autoridades por la vía del sufragio universal (artículos 159 respecto de los Estados y 16, 168 y 180 referente a los Municipios); (IV) a cada esfera le asigna competencias (artículos 156, 164 y 178 de la Constitución), y; (v) a cada una de las esferas menores (Estadal y Municipal) les asignan recursos propios y les reconoce autonomía en el manejo de los mismos (artículos 167 respecto de los Estados, y 179 correspondiente de los Municipios).

La verificación de estas características del diseño constitucional del texto de 1999 si bien abonan a su caracterización como federal, no revelan su carácter cooperativo (aun cuando no lo descartan).

En el reparto de competencias que hace la Constitución, en los distintos niveles que integran la federación, el cúmulo más abultado es el que se asigna a la esfera nacional (artículo 156 de la Constitución). Además, la abultada enumeración de competencias del Poder Nacional culmina con una previsión de reserva conocida como cláusula de competencias implícitas que amplía aún más la esfera competencial del Poder Nacional en detrimento de las otras esferas de poder (artículo 156 ordinal 33 de la Constitución). La norma en cuestión textualmente señala que competen , además de las ya enumeradas competencias: *“Toda otra materia que la presente Constitución atribuya al Poder Público Nacional, o que le corresponda por su índole o naturaleza”*.

Esto es especialmente así en materia de las competencias legislativas, en donde la Constitución, (I) además de asignar a la Asamblea Nacional la legislación de las materias de la competencia del Poder Nacional (artículo 187 ordinal 1 de la Constitución), (II) la faculta para modificar la distribución constitucional de competencias atribuyendo a Estados o Municipios algunas de las competencias del Poder Nacional (artículo 157 de la Constitución), (III) la faculta igualmente para dictar Leyes de Base sobre las materias concurrentes (artículo 165 de la Constitución), y para dictar (IV) leyes de Armonización respecto de algunas materias de competencia exclusiva Estadal o Municipal (vg. Los asuntos y ramos tributarios conforme al artículo 156 ordinal 13 de la Constitución).

Es importante observar que institutos como las Leyes de Base o las Leyes de Armonización, son innovaciones en nuestro ordenamiento constitucional (que tienen claros referentes en la Constitución Española de 1978), que si bien no son institutos resultantes de procesos cooperativos, son por lo menos espacios en los que la negociación entre los distintos niveles del poder federal puede tener lugar (pues al versar sobre materias que incumben a la vida local, deberán, cuando menos, integrar en su proceso legislativo consultas a los Estados, como lo requiere el artículo 206 de la Constitución).

La Constitución asigna sustancialmente menos competencias de manera explícita a estados y municipios, aun cuando deja abierto un marco de competencias implícitas residuales en manos de los estados. En efecto, a los estados – que es de todos los niveles aquel al que menor suma de competencias efectivas se asigna – la Constitución señala que su competencia exclusiva “*Todo lo que no corresponda, de conformidad con esta Constitución, a la competencia nacional o municipal*” (artículo 164 numeral 11). Claro está, el contenido de lo que puedan ser estas otras competencias queda en manos de la interpretación que, en último término, puedan hacer el Legislador Nacional –que es competente para legislar sobre cuestiones como la organización y el funcionamiento de los Consejos Legislativos (artículo 169), la organización, recaudación, control y administración de los ramos tributarios Estadales (Artículo 164 numeral 4) - y la – también parte del Poder Nacional - Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia.

Por lo que concierne a las competencias concurrentes – cuya existencia o previsión es una posible característica del enfoque cooperativo del diseño de un modelo federal y por lo tanto su previsión en la Constitución venezolana es una pista de la presencia de ese enfoque en el diseño – es importante observar la apelación al principio de la *subsidiariedad*, en el marco del ejercicio y desarrollo de estas competencias, y que expresamente consagra el artículo 165 de la Constitución en su parte final. Aun cuando la Constitución no lo desarrolla, a nivel de derecho comparado este principio significa, como antes hemos dicho, que en la concurrencia hay un orden de prelación que comienza en los niveles más próximos al ciudadano, y solo cuando ese nivel no puede asumirla, el nivel superior la asume, pudiendo siempre recuperar al nivel inferior el ejercicio.

Por lo que afecta a la capacidad financiera el patrón de priorizar al Poder Nacional o federal se repite, en perjuicio de estados y municipios. Así, la Constitución asigna el mayor cúmulo de recursos e ingresos al Poder Nacional (según el ordinal 12 del artículo 156, “*los impuestos sobre la renta, sobre sucesiones, donaciones y demás ramos conexos, el capital, la producción, el valor agregado, los hidrocarburos y minas, de los gravámenes a la importación y exportación de bienes y servicios, los impuestos que*

*recaigan sobre el consumo de licores, alcoholes y demás especies alcohólicas, cigarrillos y demás manufacturas del tabacos (...)*”, y aun cuando reconoce a los otros entes político territoriales (estados y municipios) ingresos propios y materias sobre las cuales generar esos ingresos, la realidad es que aquellos pueden llegar a ser francamente insuficientes de cara a la dimensión de las competencias cuya gestión les corresponde. Sobre esto, Matheus y Romero dicen de manera enfática que:

*“(...) desde el punto de vista constitucional, la autonomía financiera de los miembros de la federación venezolana es muy limitada; los ingresos son exiguos, y dependen del desarrollo de leyes nacionales. Con ello, se confirma aún más la amenaza del principio de inamovilidad federal expresado anteriormente, pues es prerrogativa del nivel central otorgar y restringir las competencias tributarias de los Estados. Se deja al poder central plena discrecionalidad en las decisiones sobre esta materia”<sup>27</sup>.*

De cara a ello la Constitución prevé mecanismos para transferir recursos desde el nivel nacional a los niveles estatal y municipal, dos de los cuales - las Asignaciones Económicas Especiales y el Fondo de Compensación Interterritorial - parecen propiciar un esquema cooperativo de negociación. Los mecanismos de transferencia de recursos establecidos en la Constitución son:

(I) el Situado Constitucional para los Estados (artículo 167, numeral 4 de la Constitución), que se corresponde con una partida equivalente a un máximo de 20% del total de los ingresos ordinarios estimados anualmente por el Fisco Nacional, que el Poder Nacional distribuirá entre los estados y el Distrito Capital ( 30% por partes iguales y 70% restante en proporción a la población de cada entidad);

(II) el Situado Constitucional para los Municipios (artículo 167, numeral 4), que supone que cada estado destinara una participación no menor de 20% del situado y del resto de sus ingresos ordinarios a los municipios que lo integran;

(III) Las Asignaciones Económicas Especiales (artículo 156, numeral 16 de la Constitución), que son un sistema de compensaciones económicas especiales que definirá una ley nacional en favor de los estados en cuyos territorios se encuentren minas e hidrocarburos, y finalmente

(IV) El Fondo de Compensación Interterritorial (artículo 185 de la Constitución), se trata de un 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 (ahora bien, si bien la Constitución consagra dicho fondo, no indica la proveniencia de los recursos que lo integran).

27 Matheus y Romero, “El federalismo en el Estado venezolano, niveles territoriales y relaciones intergubernamentales”, OP. CIT,34-35.

La Constitución prevé además una serie de instancias de cooperación o coordinación entre los distintos niveles que integran la federación, que sin duda dan indicios de un diseño cooperativo. En efecto, el texto constitucional venezolano de 1999— innovando respecto al texto anterior - ha incluido tres (3) mecanismos de interacción y participación intergubernamentales:

(I) el Consejo Federal de Gobierno (artículo 185 de la Constitución). Se trata de un órgano de carácter intergubernamental, integrado por representantes de cada uno de los tres niveles político territoriales (lo preside el vicepresidente Ejecutivo y está integrado por los ministros, los gobernadores, un alcalde por estado y representantes de la sociedad organizada), y cuya función constitucional es la planificación y coordinación de políticas y acciones para el proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los estados, municipios, comunidades y grupos vecinales organizados. Una Ley se encargará de su regulación;

(II) Los Consejos de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas (artículo 166 de la Constitución). En cada estado deberá crearse uno de estos consejos. Estarán integrados por los alcaldes, los directores estadales de los ministerios y una representación de los legisladores elegidos por el Estado a la Asamblea Nacional y del Consejo Legislativo, de los concejales y las comunidades organizadas, incluyendo las indígenas donde las hubiere, y por el gobernador del estado, quien lo presidirá. Nada dice la Constitución sobre sus funciones y solo establece que funcionará y se organizará de acuerdo con lo que determine la ley;

(III) Los Consejos Locales de Planificación Pública (artículo 182 de la Constitución). En cada municipio deberá crearse uno de estos órganos. Estará integrado por el alcalde quien lo preside, los concejales, los presidentes de las juntas parroquiales y representantes de organizaciones vecinales y otras de la sociedad organizada. Una Ley se encargará de su regulación.

Estos son espacios institucionales de interacción y negociación entre los distintos niveles que, en principio, parecen responder a la idea de un federalismo cooperativo.

Es un hecho llamativo – importante desde el punto de vista del diseño federal - que la Constitución de 1999, a diferencia de los diversos textos constitucionales que la anteceden, no incluya una cámara de representación Federal o Senado, en órgano que integra el Poder Legislativo Nacional. Efectivamente el texto de 1999, el órgano legislativo nacional es unicameral (artículo 186 de la Constitución). Este es un asunto que levanta dudas sobre la verdadera naturaleza o alcance federal del modelo de Estado que establece la Constitución.

Sin embargo, hay que señalar que el texto constitucional venezolano de 1999 prevé – tal vez para justificar la eliminación de la Cámara del Senado - por lo menos

dos (2) mecanismos de participación de las otras entidades federales o esferas de poder en la actividad legislativa nacional (concretamente los estados), a los que no se refería el texto constitucional de 1961. Estos mecanismos son:

(I) el primero es la iniciativa legislativa que se reconoce a los Consejos Legislativos para presentar proyectos de ley “relativos” a los estados (artículo 204 ordinal 8 de la Constitución), y

(II) el segundo es la inclusión, en el proceso legislativo nacional, de una consulta obligatoria – aun cuando no necesariamente vinculante – a los estados, “*cuando se legisle en materias relativas a los mismos*”<sup>28</sup> (artículo 206 de la Constitución), aun cuando, en todo caso, queda en manos del legislador nacional regular el modo como deberá llevarse a cabo esta consulta.

Por último, la Constitución ha previsto un mecanismo de solución de conflictos federales entre las distintas esferas, y encarga a un órgano judicial, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, la resolución de tales conflictos (artículos 266 ordinal 1ro y 336 ordinales 1, 2, 8 y 9 de la Constitución).

De lo visto es innegable que la Constitución venezolana de 1999 estructura un sistema federal con instancias de negociación y cooperación entre los distintos niveles, donde se prevén interacciones y relaciones entre ellos, incluso a nivel legislativo. Pero esta es, como hemos anunciado, una constatación de lo que se debe profundizar en el análisis del de las normas para evaluar si el diseño constitucional es eficiente o si, por el contrario, los desbalances – que se observan a simple vista – lo hacen irrealizable, o inoperante, como sistema federal.

### 3. ¿Es operativo – auténticamente funcional - el modelo Federal cooperativo del Estado venezolano que establece la Constitución de 1999?

Pese a lo antes anotado, una revisión más detenida de las normas con las que la Constitución de 1999 desarrolla el modelo federal del Estado venezolano y de las instancias cooperativas, permite entender su fragilidad y poca funcionalidad y una peligrosa tendencia a permitir que – a pesar de lo aparente – el Estado funcione como un Estado que responde al modelo unitario.

En efecto, ya hemos visto, lo importante y extenso que es la suma de atribuciones que la Constitución venezolana asigna al poder central, nacional o federal, por oposición a las bastante más reducidas competencias que asigna a los municipios y a

28 No queda claro de la norma si la consulta debe hacerse al Gobernador – en tanto que representante del ejecutivo del Estado – o al Consejo Legislativo.



gran cantidad de competencias, además hace depender de su voluntad el ejercicio y desarrollo de las competencias de las esferas estatal y municipal. Y esto es así, no únicamente debido a la eliminación de la segunda cámara (lo que determina que la participación de las entidades federales en la legislación nacional y en la toma de otras decisiones políticas de la vida nacional – vg. La elección de magistrados del TSJ o del CNE – no sea natural, concurrente y fluida, sino excepcional o inexistente), además debido a que las instancias de cooperación o bien no tienen definidas claras competencias de carácter obligatorio o bien las mismas están indefectiblemente determinadas por la voluntad del Poder Nacional.

Y a esto se añade que las competencias legislativas nacionales pueden determinar, con gran amplitud, el ejercicio de una anormal y extendida suma de competencias (incluidas las de auto organización) de las entidades político-territoriales menores (estados y municipios), por la vía de legislación ordinaria, legislación de Bases y legislación de Armonización.

Es menester aclarar que la competencia para dictar Leyes de Bases o de Armonización no es, en sí, un atentado al federalismo cooperativo (y por el contrario son técnicas usuales en estos modelos), el problema es que, si tales atribuciones no van acompañadas de otras garantías de participación y cooperación, corren el peligro de convertirse en métodos para dirigir y controlar – como si operara el principio de jerarquía – desde el Poder Nacional la actuación de los órganos estatales y municipales. Y con esto no solamente se pervierte el carácter cooperativo, sino que se atenta contra la autonomía que es un principio fundamental de la organización federal.

Veamos ahora los supuestos concretos de los problemas a los que nos hemos referido y que aquejan al desarrollo institucional constitucional del diseño federal.

3.1. La omisión de una segunda cámara o Cámara de Representación Federal en el órgano Legislativo Nacional. Sin dudas es la debilidad más importante del modelo que establece la Constitución y la crítica más fácil de entender. Valga traer a colación la reflexión que hace Muñoz Machado en torno a la importancia que para el modelo federal tiene la Cámara Alta o Cámara Federal:

*(...) el federalismo se nutrió, desde sus orígenes, de una técnica esencial para asegurar la participación de los entes territoriales en las decisiones que afectaban al conjunto. En concreto, su participación en los órganos decisorios mediante la designación de representantes que pudieran intervenir en la formación de la legislación general o incluso en las tareas ejecutivas. La Alta Cámara de representación territorial, el Senado, ha sido el instrumento parlamentario único para hacer factible tal participación en el plano legislativo. Además, de diferentes maneras, casi siempre a través del Senado, se ha logrado la incorporación de representantes territoriales en*

*otros órganos constitucionales unitarios, lo que ha permitido que sus decisiones, en atención a los intereses generales, tengan también presentes las peculiaridades del Estado complejo*<sup>33</sup>.

Esta relación entre la forma federal del Estado y la necesidad de una Segunda Cámara (una de representación territorial), no es algo de lo que, aparentemente, estaban conscientes los constituyentes, ya que la decisión de acabar con la Cámara del Senado se justifica, en la Exposición de motivos, sin hacer siquiera mención del tema federal. En efecto la explicación que da la Exposición de motivos es del tenor siguiente:

*“El Poder Legislativo Nacional es ejercido por una Asamblea Nacional cuya estructura unicameral responde al propósito de simplificar el procedimiento de formación de las leyes; reducir los costos de funcionamiento del parlamento, erradicar la duplicación de órganos de administración y control y la duplicación de comisiones permanentes, entre otras cosas.”*

Valga observar que a 20 años de vigencia, la actividad legislativa del parlamento venezolano no ha mejorado, ni en calidad ni en cantidad (y no es aventurado sostener que, por el contrario, ha desmejorado notablemente tanto su producción legislativa como la calidad de sus textos), y en cuanto a la *reducción de costos* bastaría recordar que la Asamblea Nacional llegó a tener – hasta no hace mucho tiempo – un canal de televisión.

En todo caso, y más allá de que los propósitos que fundaron esta decisión, finalmente, se han mostrado ilusorios, está la cuestión nodal antes explicada, y es que en los Estados Federales la existencia de una Cámara de Representación Territorial es un modo de reforzar y de hacer efectivo un mecanismo permanente y natural de intercambio y de cooperación entre los distintos niveles de la federación.

Y de cara a ello es por lo menos curioso, cuando no criticable, que una constitución que insiste en el establecimiento de un sistema federal, elimine la Segunda Cámara del Parlamento – justamente la que naturalmente estaría llamada a ejercer la representación territorial – de su diseño institucional.

La crítica sobre lo *antifederal* que resulta esta conformación del Poder Legislativo Nacional Unicameral – más allá que con esto se rompe una “tradicición constitucional de 188 años”<sup>34</sup> de bicameralismo - la expresa Aveledo de la manera siguiente:

*La eliminación del Senado debilita la representación. En un Estado federal es inexplicable. No somos el único Estado federal unicameral del planeta entero, pero los otros tres son pequeñísimos o no ejercen la democracia como la entendemos nosotros. El Senado representa a los Estados o provincias, a los miembros de la federación, mientras la Cámara de Diputados representa a la población. Esa instancia de equilibrio y Armonización es necesaria, no sólo para la legislación,*

33 Santiago Muñoz Machado, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General. Tomo VIII La Organización Territorial del Estado – I* (Madrid: Edición del Boletín Oficial del Estado, 2015), p.228, consultado en línea en el enlace [https://www.boe.es/biblioteca\\_juridica/abrir\\_pdf.php?id=PUB-PB-2015-71](https://www.boe.es/biblioteca_juridica/abrir_pdf.php?id=PUB-PB-2015-71)

34 Ramón Guillermo Aveledo, *El Senado. Experiencia comparada y utilidad para la democracia en Venezuela* (Caracas: UCAB e Instituto de Estudios Parlamentarios Fermin Toro, 2019), 183.

*sino para la asignación de recursos y, principalmente, para todo aquello que tiene que ver con la división político-territorial y sus consecuencias y, en el caso específico venezolano, con el proceso de descentralización que vivimos desde 1989 y cuya acentuación es proclamada por la Constitución de 1999, aunque los hechos prácticos digan muchas veces lo contrario*<sup>35</sup>.

Otro tanto ha dicho Brito, a quien cita Aveledo<sup>36</sup>, en torno a lo pernicioso de esta *innovación constitucional*:

*La radical incongruencia que supone la previsión de un Poder legislativo nacional unicameral ante la forma federal del Estado (art.4, Constitución de 1999) se deriva no solo de la desigualdad de representación y participación de los Estados en la formación de la ley nacional sino también en los siguientes dos aspectos: (i) la ausencia de una Cámara de representación territorial especializada en las cuestiones federales o interterritoriales, y (ii) como ya se adelantó, en la virtual imposibilidad de una función revisora de los proyectos de ley al haber quedado suprimida la segunda Cámara. (...) En nuestro concepto sólo una sesgada actitud contraria a la descentralización, que no es el caso explicar aquí, puede fundamentar esta novedad constitucional*<sup>37</sup>.

Y es que efectivamente, lo normal en los sistemas federales es la existencia de un parlamento bicameral en el que una de las cámaras esté integrada bajo el principio de la representación federal. Y más allá de la cuestión de principios es un tema de funcionamiento práctico de cara a una efectiva implementación de las relaciones de cooperación.

De hecho, siendo la competencia legislativa nacional la más prolija – debido a la conjunción de la enorme lista de competencias del Poder Nacional, la cláusula de competencias residuales e implícitas, la legislación de Bases y de Armonización – la participación ordinaria y obligatoria de una representación federal en el proceso legislativo sería una forma sencilla, permanente y no sujeta a discrecionalidades, de hacer participar a los entes políticos territoriales menores (concretamente a los estados) en la formación de la voluntad política, en este caso, en la legislación, que afecta a todos los ciudadanos y todas las entidades federales.

Incluso, la conformación de una cámara de representación federal sería un mecanismo de participación política en la actividad legislativa de colaboración con el gobierno federal, pues así se permitiría a los representantes de los estados – por vía del Senado – integrarse a las decisiones políticas de la federación, participando concretamente (I) en la designación de las altas autoridades de la República (elegir o remover a los magistrados del TSJ conforme a los artículos 264 y 265 de la Constitución; la escogencia del contralor general de la República, del fiscal general de la República y del defensor del pueblo conforme al artículo 279; autorizar el

35 Ramón Guillermo Aveledo, *Parlamento y democracia: congreso, asamblea y futuro, en perspectiva histórica, constitucional y política* (Caracas: Fundación para la Cultura Urbana, 2005), 212.

36 Aveledo, *El Senado...*, 183.

37 Andrés Brito, “La regulación del Poder Legislativo en la Nueva Constitución. Análisis crítico del capítulo I del Poder Legislativo y del título V de la organización del Poder Público” en *El Nuevo Derecho Constitucional* (Caracas: UCAB, 2000), 424-425.

nombramiento del procurador general de la República y de los jefes de Misiones Diplomáticas Permanentes conforme al artículo 187 numeral 14, y; designar a los integrantes del Consejo Nacional Electoral artículo 296), (II) en el ejercicio de las funciones de control del gobierno (funciones a las que se refieren los literales 3, 6, 7, 8, 9, 10 y 12 del artículo 187); (III) en la política y las relaciones internacionales (funciones a las que se refieren los literales 11,13,17 y 18 del artículo 187), y (IV) en las iniciativas para la modificación parcial o integral de la Constitución (función a la que se refiere el ordinal 2 del artículo 187).

En suma, con la eliminación de la Cámara del Senado – por primera vez en nuestra historia como lo recuerda la doctrina<sup>38</sup>- se ha privado a las otras esferas del poder federal, concretamente a los estados, de la participación en la política nacional o federal, lo que más allá de ser un retroceso respecto del diseño federal en general, es una grave falencia que pone en tela de juicio el auténtico carácter cooperativo del diseño.

3.2. La previsión de participaciones excepcionales en el proceso legislativo nacional de representantes estatales o municipales, cuando la materia a legislar tenga impacto sobre la vida estatal. Se trata de mecanismos por los que se establece una participación – una colaboración – de los estados en la actividad legislativa nacional que pretenderían resarcir la eliminación de la Cámara del Senado. Sin embargo, en modo alguno compensan esta falencia, no solo por lo limitado de su alcance (tanto funcional como material) sino por su excepcionalidad y dependencia de la discrecionalidad nacional.

Efectivamente, por una parte, la Constitución reconoce a los Consejos Legislativos para presentar proyectos de ley “relativos” a los estados (artículo 204 ordinal 8 de la Constitución). Por otra parte, la Constitución incluye, en el proceso legislativo nacional un trámite excepcional y no vinculante pero presuntamente obligatorio de consulta a los estados en los casos en que la materia legislada sea “relativa a los mismos” (artículo 206 de la Constitución).

Veamos lo que dicen las normas de manera textual:

*Artículo 204. La iniciativa de las leyes corresponde: (...) 8. Al Consejo Legislativo, cuando se trate de leyes relativas a los Estados.*

*Artículo 206. Los Estados serán consultados por la Asamblea Nacional, a través del Consejo Legislativo, cuando se legisle en materias relativas a los mismos. La ley establecerá los mecanismos de consulta a la sociedad civil y demás instituciones de los Estados, por parte del Consejo en dichas materias.*

---

38 Entre otros: Aveledo, *Parlamento y democracia: congreso, asamblea y futuro, en perspectiva histórica, constitucional y política*, OP.CIT., 198; Brewer, “La mutación del Estado federal en Venezuela,” OP.CIT., 4; Francisco Alfonso Carvallo, “El sistema parlamentario bicameral y la eliminación del Senado en Venezuela”, en *Revista de Derecho Público Nro. 132* (Caracas: EJV, 2012), 66 y 67.

Estas previsiones pretenden compensar la eliminación de la Cámara del Senado. Sin embargo, es irrealizable por las siguientes razones:

(I) En primer lugar, por su extensión funcional, se refiere solo a la participación en el proceso de legislar (quedando excluido todo lo que tenga que ver con la actividad de colaboración política con el gobierno que tiene la Asamblea Nacional), a diferencia de lo que sucedería si existiera una Cámara Federal o Senado;

(II) En segundo lugar, por su extensión material, pues solo se refiere a materias vinculadas a los estados (con lo que queda excluida la participación de los entes territoriales de la formación de la voluntad legislativa nacional en otras materias), a diferencia de lo que sucedería si existiera una Cámara Federal o Senado;

(III) En tercer lugar, debido a que se trata de trámites del procedimiento que resultan excepcionales (es para casos y leyes en concreto, y no para la actividad legislativa en general), que no son vinculantes (pues ni la presentación de un proyecto obliga a su discusión ni el resultado de la consulta obliga al acatamiento de su contenido), a diferencia de lo que sucedería si existiera una Cámara Federal o Senado, y;

(IV) Finalmente aun cuando se pretenda señalar (concretamente respecto de la consulta) que se trata de un trámite obligatorio (aunque no sea vinculante), queda el problema de la subjetividad y discrecionalidad – en manos del Poder Nacional – del que depende la interpretación de que una materia “versa sobre los estados”. En efecto, la consulta se planteará como una instancia del proceso legislativo solo si los propios parlamentarios de la Asamblea deciden calificar al proyecto como un asunto que versa sobre los estados o sobre los Consejos Legislativos.

Y así, la verdadera importancia e incidencia de estas previsiones como habilitadores de una instancia cooperativa eficiente es virtualmente nula.

Valga señalar que la justicia constitucional venezolana ha ensayado una curiosa interpretación del artículo 204<sup>39</sup> según el cual, las materias en las que el artículo 204 asigna una iniciativa legislativa a un órgano diferente a la Asamblea Nacional se encuentran sustraídas del poder de iniciativa de la Asamblea Nacional, y por ello está vedado a ese órgano legislativo dicha facultad bajo pena de viciar el acto legislativo resultante (Sentencia Nro. 341 del 05/05/2016<sup>40</sup>). La decisión en cuestión

39 “Artículo 204. La iniciativa de las leyes corresponde: 1. Al Poder Ejecutivo Nacional. 2. A la Comisión Delegada y a las Comisiones Permanentes. 3. A los y las integrantes de la Asamblea Nacional, en número no menor de tres. 4. Al Tribunal Supremo de Justicia, cuando se trate de leyes relativas a la organización y procedimientos judiciales. 5. Al Poder Ciudadano, cuando se trate de leyes relativas a los órganos que lo integran. 6. Al Poder Electoral, cuando se trate de leyes relativas a la materia electoral. 7. A los electores en un número no menor del cero como uno por ciento de los inscritos e inscritas en el registro civil y electoral. 8. Al Consejo Legislativo, cuando se trate de leyes relativas a los Estados.”

40 Cuyo texto se puede consultar en el enlace: <https://www.civilisac.org/civilis/wp-content/uploads/05-05-16-Sentencia-No-341-Constitucionalidad-de-ley-de-TSJ.pdf>

no posee razonamiento alguno, simplemente la afirmación, luego de transcribir el artículo 204 y su ordinal 4, de que: *“En definitiva, la iniciativa legislativa en materia de organización y procedimientos judiciales corresponde de manera exclusiva y excluyente al Tribunal Supremo de Justicia (artículo 204, cardinal 4)”*.

Pero la realidad – y en contra de lo que ha concluido la Sala - es que nada en el artículo 204 (ni en su redacción ni en su *thelos*) permite sostener que los ordinales que asignan competencias de iniciativa de materias concretas a algunos órganos (ordinales 4, 5, 6 y 8) anulan o excluyen tales materias de la iniciativa general (para cualquiera ) que atribuyen a otros órganos o grupos de electores los restantes ordinales (ordinales 1, 2, 3 y 7). De hecho, la norma se puede leer e interpretar literalmente afirmando que establece, por una parte, la asignación de competencias generales y concurrentes de iniciativa legislativa a varios órganos o grupos de electores (ordinales 1, 2, 3 y 7), sin que la asignación a unos de dicha competencia excluya la que se hace en favor de los demás, y luego, de otra parte, asigna una competencia específica para determinadas materias a definidos órganos (ordinales 4, 5, 6 y 8), sin que esto excluya las competencias generales que la misma norma ha entregado en los otros ordinales (y de hecho concurrendo con aquellos que tienen la competencia general, respecto de esas materias en específico).

Un argumento adicional en favor de esta interpretación (y más que interpretación es lectura de la norma) es la reducción al absurdo. Si se acepta que la asignación de la competencia a unos órganos supone la exclusión de otros, tendríamos que las asignaciones generales se anulan y excluyen unas a otras, de modo que no existirían – o no serían viables por las exclusiones recíprocas – órganos con competencias generales de iniciativa legislativa. Por supuesto tal interpretación no solo es ajena al sentido de las palabras de la norma sino a la lógica misma del diseño del proceso legislativo de formación de las leyes.

De este modo es forzoso concluir que la atribución que los distintos ordinales del artículo 204 hacen en favor de unos órganos no excluye o limita la que hace a otros, salvo por los términos expresos de la atribución que contiene cada ordinal.

En todo caso hay que decir que la aplicación de este criterio (el de la mencionada sentencia Nro. 341 de 2016) al caso de la iniciativa a que se refiere el ordinal 8 del artículo 204 de la Constitución (que asigna a los Consejos Legislativos una facultad de iniciativa legislativa en materias relativas a los estados) alteraría lo que hemos dicho antes, pues en ese caso, la iniciativa legislativa nacional para leyes que versen sobre asuntos de los estados sería exclusiva de los Consejos Legislativos.

Es poco probable que la interpretación hecha en la sentencia 341 de 2016 se repita o replique respecto del caso de los estados no solo por lo evidentemente errado del criterio. Además, debido a que – no es un secreto -esa decisión tiene una explicación

política sobreel conflicto que existe en Venezuela entre la Asamblea Nacional (de mayoría opositora hasta el 2021) por un lado, y el Ejecutivo y la Sala Constitucional (controlados por el oficialismo) por el otro, y con ella se pretendió impedir cualquier reforma que pudiera afectar al tribunal, en una dinámica dirigida a asegurar la concentración de poder. La aplicación de este criterio al caso del ordinal 8 supondría, por lo contrario, una dinámica diferente, una que favorecería la desconcentración y descentralización del poder. Y eso luce, en el estado actual de las cosas, improbable. Dejando además claro que el criterio resulta lógica y gramaticalmente insostenible, no solo con respecto del ordinal 8 sino incluso del ordinal 4 al que se aplicó en 2016.

3.3. El establecimiento de instancias o mecanismos de interacción – negociación y toma de decisiones compartidas - intergubernamentales, para tratar de coordinar esfuerzos, políticas, legislación y acción administrativa en materias que impactan las realidades estatales o municipales. Ya hemos dicho que la Constitución de 1999 ha incluido tres (3) instancias de este tipo: el Consejo Federal de Gobierno (artículo 185 de la Constitución); Los Consejos de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas (artículo 166 de la Constitución) y; Los Consejos Locales de Planificación Pública (artículo 182 de la Constitución). Su inclusión es sin dudas una pista sobre la apuesta por un modelo cooperativo, pero de nuevo, su desarrollo ha quedado en manos del legislador nacional, y dado el muy escaso poder de influencia – debido justamente al diseño constitucional – de los estados y municipios en el proceso legislativo, es difícil el desarrollo de estas instancias, y por ello terminan siendo previsiones escasamente operativas o funcionales.

Lo que es constante en las disposiciones constitucionales que se refieren a estas tres (3) instancias de coordinación es que sus funciones y funcionamiento deberán ser establecidas y desarrolladas por una ley nacional.

La Constitución es más o menos generosa en el desarrollo de lo que tiene que ver con el primero, el Consejo Federal de Gobierno, pues no solo define su objetivo en forma clara: el Consejo estará “*encargado de la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los Estados y Municipios*” (limitando así la discrecionalidad legislativa nacional en este punto), sino que además le asigna el manejo de un fondo especial, el Fondo de Compensación Interterritorial, al que igualmente le atribuye un propósito: “*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 problema es que la Constitución crea el fondo, pero no establece nada en cuanto a la proveniencia

de los recursos con los que dicho fondo estará integrado, y no obliga a ninguna instancia – en concreto al Fisco Nacional – a hacer aportes al mismo. Y así, el funcionamiento del órgano y los recursos que se le asignan quedan exclusivamente en manos y a discreción del Poder Nacional.

En lo que se refiere a los Consejos de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas y; a los Consejos Locales de Planificación Pública, la regulación constitucional es aún menos halagüeña. De hecho, la Constitución no ha previsto que esas instancias manejen ningún fondo especial (que en todo caso podría ser creado por ley nacional conforme a lo dispuesto en la parte final del numeral 13 del artículo 156 de la Constitución), además tampoco ha definido el alcance de sus funciones, de tal manera que si en el primer caso (el Consejo Federal de Gobierno), el desarrollo de aquella instancia está en manos de la discrecionalidad federal, en estos dos eso es así aun con mayor intensidad, y con el agravante de que los municipios (que participan en estas dos instancias) no tienen siquiera la posibilidad de apelar a una previsión constitucional que les permita participar en los procesos legislativos nacionales que pudieran reglamentar estas instancias.

Por último, hay que observar que el diseño constitucional ha omitido – en un olvido que no es desprevenido – ninguna instancia a de cooperación entre los entes y los estados en el que no participe el Poder Nacional. Estos mecanismos de negociación y coordinación entre estados – en Alemania los denominan mecanismos de *autocoordinación*<sup>41</sup>, que no solo permiten ser espacios para armonizaciones espontáneas del tratamiento de materias de competencia de los estados sino que pueden ser igualmente lugares de actuación coordinadas de cara al Poder Nacional, para plantear exigencias comunes en torno a transferencias de recursos o descentralización de competencias. Pero en el diseño constitucional este tipo de instancias alejadas del control del Poder Nacional no parecen ser bienvenidas, lo que da una pista de la verdadera orientación del diseño.

Es ineludible concluir que, pese a su carácter cooperativo, la regulación constitucional de estas instancias de encuentro las hace escasamente operativas o funcionales, de modo que es poco lo que ellas aportan al funcionamiento cooperativo del Estado o del modelo federal venezolano.

3.4. El establecimiento de fórmulas para descentralizar las abundantes competencias privativas del Poder Nacional. La enorme enumeración de competencias del Poder Nacional, que además tiene la virtualidad de incrementar frente a las necesidades de la realidad, merced de la cláusula de competencias implícitas: es un

41 Hans-Peter Schneider, "El Estado Federal Cooperativo problemas actuales del federalismo en la República Federal de Alemania", en *Revista de Estudios Políticos. número 12 nueva época*, (España: CPCE, 1979), 57-58, <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=3&IDN=172&IDA=15814>

presupuesto para la inclusión de previsiones relativas a la descentralización, que son regulaciones características de los modelos de federalismo cooperativo. El caso es que en el diseño constitucional venezolano tales procesos no dependen de procesos formales de negociación – aun cuando la instancia del Consejo Federal de Gobierno podría servir a este propósito de cara al papel que le asigna la Constitución – sino de procesos legislativos nacionales (artículo 157 de la Constitución) en los que los entes estatales o municipales tienen escasa o nula incidencia.

Aun cuando la descentralización es declarada una política nacional (artículo 158 de la Constitución) que acompaña a la definición constitucional del sistema federal (artículo 4 de la Constitución), su desarrollo depende exclusivamente de la producción de textos legales nacionales que dispongan el traspaso de competencias del Poder Nacional a estados o municipios. Textualmente establece la Constitución:

*“Artículo 157.- La Asamblea Nacional, por mayoría de sus integrantes, podrá atribuir a los Municipios o a los Estados determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la descentralización”.*

Valga insistir en que al haberse establecido que el Parlamento Nacional es unicameral (negando así en su integración una Cámara de Representación Federal en la que hagan vida directa la representación de los intereses estatales), y al estar tan sometida a la discrecionalidad nacional, las excepcionales participaciones que se prevé de los órganos estatales en la legislación nacional son prácticamente ilusorias. Y ya que los procesos de descentralización dependen de leyes nacionales, es realmente poca la incidencia que pueden tener los estados en el diseño y extensión de estos procedimientos descentralizadores (de llegar a ponerse en marcha).

Es cierto que la Constitución prevé que los estados podrán transferir a los municipios, como parte de los procesos de descentralización, competencias que les son propias, y que para hacerlo solo requieren de la emisión de una Ley Estatal (artículo 165 de la Constitución) y para coordinar tales procesos es que han sido previstos (aun cuando esto no está dicho expresamente) los Consejos de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas (artículo 166 de la Constitución). Ahora bien, más allá de las críticas que se puedan hacer a este mecanismo – análogas a las que se han hecho antes respecto de la descentralización desde el Poder Nacional- hay que interrogarse sobre la utilidad de esta previsión, de cara a la extraordinariamente limitada y exigua lista de competencias propias de los estados.

3.5. La previsión de métodos de transferencia de recursos del Poder Nacional en favor de los estados y los municipios - tanto por vía ordinaria (el situado constitucional al que se refiere el numeral 4 del artículo 167) como por vía extraordinaria (las asignaciones económicas especiales y el Fondo de Compensación Interterritorial al que se remiten los artículos 156 numeral 16 y 185 de la Constitución) - son mecanismos típicos del modelo cooperativo de federalismo. Sin embargo, el margen

de discrecionalidad que permite la Constitución en su manejo reduce de manera importante su operatividad..

La Constitución no asigna a estados y municipios competencias tributarias suficientes para garantizar que, por vía de esos ingresos fiscales propios, alcancen algún grado de autonomía financiera. Estados y municipios tienen algunas competencias que les permiten ingresos fiscales propios vía tributación, pero, o son tremendamente limitados (como en el caso de los estados) o solo son suficientes en caso de que en la jurisdicción donde se apliquen se encuentren ubicados centros muy poblados e industrializados (en el caso de los municipios).

Por esta razón, es que resultan necesarias las transferencias, ordinarias y extraordinarias de recursos desde el Poder Nacional. Sin las cuales el funcionamiento de tales niveles, en la mayoría de los casos, resulta imposible.

Parecería que la discrecionalidad no es un asunto que pueda afectar las transferencias por vía ordinaria (el situado), pero la redacción del ordinal 4 del artículo 167, deja muy en claro que esa impresión es equivocada. En efecto, el monto que por concepto de situado recibe cada estado está determinado por varias decisiones discrecionales del Ejecutivo Nacional. De una parte (I) la determinación del monto del situado que se reparte entre los estados depende de un porcentaje al que la Constitución pone un techo máximo de hasta un veinte por ciento, pero cuyo techo mínimo determina discrecionalmente el Fisco Nacional; (II) el monto del situado además depende de una estimación que hace discrecionalmente el Ejecutivo Nacional de sus ingresos anuales; (III) del monto total de la partida del situado solo un treinta por ciento se reparte de manera igualitaria entre los estados y el sesenta por ciento depende de una distribución desigual que discrecionalmente calcula el fisco nacional tomando en cuenta la población de los estados, y finalmente; (IV) esta actividad del Poder Nacional estará regulada por las disposiciones de una ley nacional (y con ello, una regulación en la que poco o muy poco tienen influencia los entes locales). La norma efectivamente dispone:

*Artículo 167.- Son ingresos de los Estados: (...) 4. Los recursos que les correspondan por concepto de situado constitucional. El situado es una partida equivalente a un máximo del veinte por ciento del total de los ingresos ordinarios estimados anualmente por el Fisco Nacional, la cual se distribuirá entre los Estados y el Distrito Capital en la forma siguiente: un treinta por ciento de dicho porcentaje por partes iguales, y el setenta por ciento restante en proporción a la población de cada una de dichas entidades. En cada ejercicio fiscal, los Estados destinarán a la inversión un mínimo del cincuenta por ciento del monto que les corresponda por concepto de situado. A los Municipios de cada Estado les corresponderá, en cada ejercicio fiscal, una participación no menor del veinte por ciento del situado y de los demás ingresos ordinarios del respectivo Estado. En caso de variaciones de los ingresos del Fisco Nacional que impongan una modificación del Presupuesto Nacional, se efectuará un reajuste proporcional del situado. La ley establecerá los principios, normas y procedimientos que propendan a garantizar el uso correcto y eficiente de los recursos provenientes del situado constitucional y de la participación municipal en el mismo (...).*

No conforme con lo antes señalado, al leer la norma se observa que a ese situado para los estados se debe restar una porción, que además alcanza a los ingresos ordinarios (es decir, que afecta de modo general a los ingresos del Estado), que hace parte del Situado Municipal, que deben transferir los estados a sus municipios, conforme a esta misma norma. Y así, los efectos económicos- limitados o no – del situado en los estados, se ven disminuidos por la sustracción de recursos que supone el Situado Municipal. Previsión esta que resulta aún más absurda si se observa que son los municipios y no los estados, los que después del poder central tienen mayor y mejor capacidad de lograr – por asignación constitucional directa – ingresos propios por vía de tributación (vg. licencias de actividades económicas o el impuesto de inmuebles urbanos).

Por lo que respecta a las Asignaciones Económicas Especiales (artículo 156, numeral 16 de la Constitución), que se prevén como compensaciones especiales a los estados en cuyos territorios se encuentren minas e hidrocarburos, nuevamente la Constitución deja su operatividad a la discreción – legislativa y ejecutiva- del Poder Nacional, pues no se les asigna carácter obligatorio y además no establece ni parámetros ni porcentajes máximos o mínimos.

Hemos visto como la Constitución crea nominalmente un fondo que vincula al Consejo Federal de Gobierno y a su misión de “*planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los Estados y Municipios*”: el Fondo de Compensación Interterritorial. El problema es – como ya se dijo antes - que la Constitución crea el fondo, pero no establece nada en cuanto a la proveniencia de los recursos con los que dicho fondo estará integrado, y no obliga a ninguna instancia – concretamente al Fisco Nacional – a hacer aportes al mismo. Y así, tanto la conformación como el funcionamiento del fondo en cuestión quedan exclusivamente en manos del Poder Nacional y a su discrecionalidad.

A este punto, resulta pertinente la reflexión que hace Rangel:

*Un sistema de financiación en el que además del desequilibrio en la distribución de responsabilidades fiscales priva la discrecionalidad en la asignación presupuestaria y la ausencia de respeto por las disposiciones legales previstas hace insostenible el funcionamiento de la organización federal. Los gobiernos territoriales quedan entonces como meros aparatos burocráticos, incapaces de llevar adelante la asignación de bienes y servicios fundamentales ni asumir obras de inversión en pro del crecimiento de su jurisdicción, que son sus principales funciones (...)<sup>42</sup>.*

3.6. La atribución al Poder Nacional (federal) de la legislación de Bases en materia de competencias concurrentes, y la operatividad del principio de subsidiariedad que establece la Constitución (artículo 165) es consistente con el modo en como en

42 Christí Rangel, “Agonía de los gobiernos territoriales en Venezuela” en *Revista SIC*, N° 655, junio 2003 (Caracas: Centro Gumilla, 2003), 207.

otras latitudes se interpreta y desarrolla el modelo cooperativo (Legislación Básica en España o las ya desaparecidas Leyes Marco en Alemania). Sin embargo, se trata de modalidades de legislación no exentas de problemas, que lejos de facilitar la cooperación generan conflictos frecuentes (al punto que en 2006 Alemania las abandonó con su última reforma de la Ley Fundamental y en España no son pocos los que proponen su eliminación en una futura e hipotética reforma del texto constitucional).

Comencemos por señalar que esta dualidad, Leyes de Bases y Leyes de Desarrollo, son una categoría de textos legales sin precedentes en el constitucionalismo venezolano, y por ello constituyen una innovación por lo que al derecho constitucional venezolano se refiere. A esto se suma que son categorías escasamente desarrolladas o conceptualizadas en la Constitución. De hecho, lo que escasamente se dice en la Constitución de 1999 sobre ellas se reduce a lo que prescribe el artículo 165:

*“Las materias objeto de competencias concurrentes serán reguladas mediante leyes de bases dictadas por el Poder Nacional, y leyes de desarrollo aprobadas por los Estados. Esta legislación estará orientada por los principios de la interdependencia, coordinación, cooperación, corresponsabilidad y subsidiariedad.”*

De lo así dicho por la Constitución solo se puede extraer que:

*(a) Estas modalidades de legislación están materialmente limitadas – tanto las de bases como las de desarrollo – a materias de competencia concurrente. Claro está, aquí media el problema de que la Constitución no enumera las competencias concurrentes. Y por esta razón, la materia que debe hacer objeto de la regulación de esta categoría de leyes no está definida ni está claro a que órgano dentro de la federación le corresponde hacer esta determinación. Además, al antes anotado problema de falta de parámetros hay que sumarle que el único parámetro que podría señalarse como límite mínimo de esta indeterminación, esto es, el señalamiento por oposición a lo concurrente, de lo que son competencias exclusivas de uno u otro nivel, no es un límite confiable. Esto es así, en tanto que varias materias definidas como de competencia exclusiva de alguno de los niveles, pueden encontrarse de algún modo atribuidas (por lo menos parcialmente) a otro nivel. Por ejemplo el artículo 165 asigna a los estados con competencias exclusivas: (I) para organizar sus poderes públicos (ordinal 1ro), y (II) organizar sus municipios y su división territorial (ordinal 2do). Pese a esto, la misma Constitución un poco antes ha establecido que es una ley nacional la que organiza los Consejos Legislativos (artículo 162); y, por otra parte, establece que la organización y división política territorial es materia de una ley orgánica nacional (artículo 16), lo mismo ocurre con la ordenación del territorio (artículo 128) que además es declarada una competencia del poder público nacional (156 ordinal 23).*

*(b) Unas, las Leyes de Base son dentro de la función legislativa – respecto de la que hay concurrencia – exclusiva del Poder Nacional, y a su turno las leyes de Desarrollo lo son – en las materias concurrentes – de los estados.*

*(c) Entre unas y otras – entre Bases y Desarrollo – debe existir una relación de continuidad, en donde una establece principios y la otra regula la aplicación.*

No hay, en toda la Constitución, pistas adicionales. Lo que, sumado a la falta de tradición o referentes autóctonos e históricos, dificulta su implementación.

Peña Solís, ha tratado el tema de la doctrina en varios trabajos basados , posiblemente, de la experiencia comparada, se anima a definir las Leyes de Bases como: *“aquellas dictadas por el Poder Nacional exclusivamente en materias objeto de competencias concurrentes de los Estados y la República, para activar mediante el establecimiento de los principios rectores y la fijación de los mecanismos de planificación y programación, de las materias objeto de la competencia concurrente, la modalidad de descentralización territorial denominada transferencia de servicio”*<sup>43</sup>.

Aun cuando luce tentador, nada permite sostener, como lo hace el autor, que estas normas se remitan – y por esto se limitan – a los asuntos vinculados a la transferencia de servicios (no es correcto – aun cuando tiene un fundamento histórico que se remonta a las leyes de descentralización dictadas bajo la vigencia de la Constitución de 1961 – hablar de descentralización en la modalidad de transferencia de servicios, en tales supuestos no hay descentralización pues lo que se transfiere no son competencias sino bienes o recursos).

El problema de indeterminación no es exclusivo del caso venezolano.

En España – de donde seguramente se tomó el término - las discusiones y los problemas que ha generado esta dualidad Bases-Desarrollo han ocasionado no pocos conflictos, muchas opiniones y unas cuantas sentencias del Tribunal Constitucional. Hasta tal punto que hay una parte de la doctrina especializada que propone su eliminación en una futura reforma constitucional.

Arzo Santisteban sostiene en un trabajo publicado reciente que:

*No hay una construcción jurídica de la conformación del Estado autonómico más cuestionada que la de la legislación básica. En la doctrina iuspublicista española existe una valoración generalizada, compartida desde el centro a la periferia, y desde un extremo al otro del arco ideológico: la legislación básica, tal como ha sido interpretada por la jurisdicción constitucional, ha fracasado como técnica de delimitación de competencias en el Estado autonómico diseñado por la Constitución de 1978.*<sup>44</sup>.

Veamos qué es lo que es lo que dice la Constitución española de 1978, sobre esta *legislación básica*:

“Artículo 149.- *Competencias exclusivas del Estado.*

1. *El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:*

1.<sup>a</sup> *La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales. (...).*

43 José Peña Solís, “Dos nuevos tipos de leyes en la Constitución de 1999: Leyes Habilitantes y Leyes de Bases” en *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas N° 119*, (Caracas: Universidad Central de Venezuela, 2000), 117, [http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/RDUCV/119/rucv\\_2000\\_119\\_79-123pdf.pdf](http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/RDUCV/119/rucv_2000_119_79-123pdf.pdf)

44 Xabier Arzo Santisteban, “¿Reforma o abandono de la legislación básica como técnica de delimitación de competencias?”, en *Memorial para la reforma del Estado: estudios en homenaje al Profesor Santiago Muñoz Machado*, Tomo II, (España: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2016), 1688, <https://core.ac.uk/download/pdf/39143159.pdf>

11.<sup>a</sup> Sistema monetario: divisas, cambio y convertibilidad; bases de la ordenación de crédito, banca y seguros. (...).

13.<sup>a</sup> Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. (...).

16.<sup>a</sup> Sanidad exterior. Bases y coordinación general de la sanidad. Legislación sobre productos farmacéuticos.

17.<sup>a</sup> Legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas.

18.<sup>a</sup> Las bases de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas. (...).

23.<sup>a</sup> Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias. (...)."

A su turno la legislación de desarrollo está prevista en el texto constitucional español en las normas siguientes:

"Artículo 148.- *Competencias de las Comunidades Autónomas* (...).

2. Transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149.

"Artículo 151.- *Elaboración del Estatuto en régimen*

1. No será preciso dejar transcurrir el plazo de cinco años, a que se refiere el apartado 2 del artículo 148, cuando la iniciativa del proceso autonómico sea acordada dentro del plazo del artículo 143, 2, además por las Diputaciones o los órganos interinsulares correspondientes, por las tres cuartas partes de los Municipios de cada una de las provincias afectadas que representen, al menos, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas y dicha iniciativa sea ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia en los términos que establezca una ley orgánica. (...)"

Como se observa, la regulación de la Constitución Española no es mucho más clara que la venezolana, en cuanto a la definición de una y otra categoría. Han hecho falta abundantes decisiones del Tribunal Constitucional para darle contenido a estas categorías. De esta opinión es Arzo Santisteban que textualmente la expresa así:

*La noción de legislación básica es una construcción jurisprudencial. La Constitución utiliza las expresiones "legislación básica", "normas básicas" y "bases", pero no las define. La inexistencia de definición constitucional de esta técnica de distribución competencial ha dejado su desarrollo totalmente a la iniciativa de los poderes territoriales y a la prudencia y sabiduría del Tribunal Constitucional. En ausencia de criterios constitucionales, ha sido el Tribunal Constitucional quien en último término ha elaborado las pautas necesarias sobre el sentido y el alcance de una técnica de distribución competencial capital para el funcionamiento del Estado autonómico. Así pues, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional es el campo de pruebas de una técnica competencial no definida constitucionalmente (...)*<sup>45</sup>.

45 Arzo Santisteban, "¿Reforma o abandono de la legislación básica como técnica de delimitación de competencias?",

Se entiende a las Leyes de Bases en su interacción necesaria con las Leyes de Desarrollo como “*un modo de articulación competencial*”<sup>46</sup> donde la regulación está integrada por un núcleo uniforme y común a todas las autonomías (lo básico que compete al Estado español) y una regulación privativa y diferenciada de cada autonomía (el desarrollo que compete a las autonomías). En un par de decisiones dictadas hace cuarenta años, el Tribunal Constitucional español sentó las pautas para la conceptualización de las Leyes de Bases. La primera de estas decisiones – la Sentencia 32/1981, de 28 de julio<sup>47</sup> – reduce a una sola categoría a las distintas expresiones (“Legislación Básica”, “Normas Básicas” y “Bases”) a las que el artículo 149.1 de la Constitución – que es la norma constitucional española en donde se consagra las Leyes de Bases – se refiere. La segunda de ellas – la Sentencia 1/1982, de 28 de enero – establece la clave interpretativa de la técnica competencial:

*Lo que la Constitución persigue al conferir a los órganos generales del Estado la competencia exclusiva para establecer las bases de la ordenación de una materia determinada (...) es que tales bases tengan una regulación normativa uniforme y de vigencia en toda la Nación, con lo cual se asegura, en aras de intereses generales superiores a los de cada Comunidad Autónoma, un común denominador normativo, a partir del cual cada Comunidad, en defensa del propio interés general, podrá establecer las peculiaridades que le convengan dentro del marco de competencias que la Constitución y su Estatuto le hayan atribuido sobre aquella misma materia*<sup>48</sup>.

El descontento con esta técnica de reparto de competencias viene de dos frentes, desde las comunidades autonómicas y desde el Estado español, y esto aún pese al esfuerzo de clarificación que ha hecho el Tribunal Constitucional. De nuevo sobre esto vale citar el estado de cosas que refiere Arzo Santisteban:

*La determinación de lo básico (y, por extensión, la interpretación y aplicación de los títulos competenciales) no puede ser objeto de conflicto permanente. La consecuencia es la perpetuación del “Estado autonómico jurisdiccional”: una situación en la que toda ampliación de la normativa básica es cuestionada y el Tribunal Constitucional debe examinar su carácter minucioso y valorar su necesidad, a partir de los parámetros de determinación de lo básico utilizados en casos precedentes.*

*Las propuestas doctrinales para corregir el rumbo seguido por la jurisprudencia constitucional se han ido radicalizando con el tiempo. Si inicialmente se depositaba la confianza en la capacidad de reorientación del propio intérprete supremo de la Constitución y se propugnaba el establecimiento de criterios objetivos y generales para delimitar lo básico o bien una reformulación del contenido de la propia noción de bases, en los últimos años el acento se ha trasladado a la reforma constitucional como método de corrección de las deficiencias detectadas en el Estado autonómico y a un abandono de la legislación básica como técnica general de delimitación competencial. Ambas cuestiones –propuestas sustantivas de reforma y vías para aplicarlas– están imbricadas*<sup>49</sup>.

OP.CIT, 1689.

46 Javier Jiménez Campo, “¿Qué Es Lo Básico? Legislación Compartida en el Estado Autonómico”, en *Revista española de derecho constitucional*, Nro. 27 (Madrid: CEPC, 1989), 40. <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=6&IDN=329&IDA=24953>

47 Consultada en el portal oficial del TCE en el enlace: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/32>

48 Consultada en el portal del TCE en el enlace: <http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/43>

49 Arzo Santisteban, “¿Reforma o abandono de la legislación básica como técnica de delimitación de competencias?”,

En Alemania, la Ley Fundamental de Bonn preveía – luego de su reforma del 27 de octubre de 1994- una norma, el artículo 75, que expresamente asignaba al poder federal (la Federación) la competencia legislativa exclusiva de dictar leyes marco en materias concurrentes (reglamentadas por el artículo 73 de esa versión de la Ley Fundamental) que luego los Länder debían desarrollar. La norma completaba su regulación con lo dispuesto por el artículo 72. Las disposiciones en cuestión disponían textualmente lo siguiente:

“Artículo 72.

1. En el ámbito de la legislación concurrente, los Länder tienen la facultad de legislar mientras y en cuanto la Federación no haya hecho uso mediante ley de su competencia legislativa.

2. En este ámbito, la Federación tiene el derecho de legislar siempre que y en cuanto exista la necesidad de una regulación legislativa federal porque así lo requieran la creación de condiciones de vida equivalentes en el territorio federal o el mantenimiento de la unidad jurídica o económica en interés de la totalidad del Estado.

3. Por ley federal puede determinarse que una regulación legislativa federal que ya no sea necesaria en el sentido del apartado 2, pueda ser reemplazada por la legislación de los Länder”.

“Artículo 75:

(1) En las condiciones establecidas en el artículo 72, la Federación tiene el derecho a dictar disposiciones marco para la legislación de los Länder en las materias siguientes:

1) la situación jurídica de las personas que estén al servicio administrativo de los Estados, Municipios y otras entidades de derecho público, en tanto en cuanto el artículo 74a no disponga otra cosa; 1) los fundamentos generales de la enseñanza técnica superior; 2) el régimen jurídico general de la prensa y del cinematógrafo; 3) la caza, la protección de la naturaleza y la defensa del paisaje; 4) la distribución del suelo, la ordenación territorial (Raurnordnung) y la administración de las aguas; 5) el registro y la identificación de las personas, y ; 6) la protección del patrimonio cultural alemán frente a su traslado al extranjero..

(2) Solo excepcionalmente las disposiciones marco podrán entrar en detalles o contener regulaciones de aplicación inmediata.

(3) Cuando la Federación dicte disposiciones marco, los Länder están obligados a dictar las leyes necesarias, dentro de un plazo adecuado determinado por la ley.” (Resaltado nuestro).

Esta regulación trajo en Alemania problemas debido a los conflictos que su implementación significaba. Martín Vida lo señala diciendo: “La Federación había utilizado la legislación marco para aprobar leyes que iban más allá de los límites previstos para la legislación marco, lo cual forzaba repetidamente a correcciones por parte del Tribunal Constitucional Federal alemán. Además, según se deduce de la fundamentación de la propia Ley de Reforma Constitucional, esta técnica se había mostrado particularmente ineficaz cuando se trataba de transponer el Derecho Comunitario en el Derecho interno”<sup>50</sup>.

En 2006 se introdujo y aprobó una reforma de la Ley Fundamental de Bonn – complementada luego con otra realizada en 2009 – que reformuló el sistema

OP.CIT, 1711.

50 María Ángeles Martín Vida, “La reforma del federalismo alemán: una visión general” en *Revista Teoría y Realidad Constitucional*, N° 18, (España: UNED, 2006), 344, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2173304>

de reparto de competencias y eliminó las Leyes Marco derogando el artículo 75. La nueva regulación de la Ley Fundamental de Bonn reformula el artículo 72 y establece tres (3) regímenes aplicables a las competencias concurrentes: (I) Establece que los Länder tienen la facultad de legislar en cualquiera de las treinta y cuatro (34) materias consideradas concurrentes por el artículo 74, siempre que la Federación no haya hecho uso de su competencia legislativa; (II) condiciona el ejercicio de la facultad legislativa de la federación en las materias a las que se refieren los números 4, 7, 11, 13, 15, 19a, 20, 22, 25 y 26 del ordinal 1 del artículo 74, a que “*sea necesaria una regulación legislativa federal en interés de la totalidad del Estado para la creación de condiciones de vida equivalentes en el territorio federal o el mantenimiento de la unidad jurídica o económica*”, y; (III) en seis (6) materias allí establecidas los Länder pueden adoptar mediante ley normas propias que desplacen a las normas federales. Las leyes federales que versen sobre tales materias no pueden entrar en vigor antes de que transcurran por lo menos seis (6) meses desde su aprobación, salvo que *Bundesrat* determine otra cosa. Por último, esta previsión establece que las relaciones entre derecho federal y derecho estatal – en este supuesto- se rigen por la prevalencia de la ley posterior.

En efecto la norma que establece esta regulación, el artículo 72 de la Ley Fundamental de Bonn reformada en 2006, textualmente prescribe:

*“Artículo 72 [Legislación concurrente de la Federación, concepto]*

*(1) En el ámbito de la legislación concurrente, los Länder tienen la facultad de legislar mientras y en la medida que la Federación no haya hecho uso mediante ley de su competencia legislativa.*

*(2) En las materias del artículo 74, apartados 1 No. 4, 7, 11, 13, 15, 19a, 20, 22, 25 y 26, la Federación tiene la competencia legislativa, si y en la medida que sea necesaria una regulación legislativa federal en interés de la totalidad del Estado para la creación de condiciones de vida equivalentes en el territorio federal o el mantenimiento de la unidad jurídica o económica.*

*(3) Si la Federación ha hecho uso de su competencia legislativa, los Länder pueden adoptar por ley regulaciones divergentes sobre: 1. la caza (con exclusión del Derecho de la autorización de cazar); 2. la protección de la naturaleza y el cuidado del paisaje (con exclusión de los principios generales de la protección de la naturaleza, de la protección de las especies o de la protección de la naturaleza del mar); 3. la distribución del suelo; 4. la ordenación del territorio; 5. el régimen hidráulico (con exclusión de las regulaciones referidas a las sustancias e instalaciones); 6. la admisión a las universidades y los diplomas de las universidades. Leyes federales en estas materias entrarán en vigor lo más pronto seis meses después de su promulgación, salvo que no se determine otra cosa con la aprobación del Bundesrat. En las materias de la frase primera, la respectiva ley posterior prevalece en la relación del Derecho federal y de los Länder.*

*(4) Por ley federal puede determinarse que una regulación legislativa federal que ya no sea necesaria en el sentido del apartado 2, pueda ser reemplazada por la legislación de los Länder.”*

Así, en Alemania se ha desterrado este mecanismo o fórmula de manejar las competencias concurrentes. De hecho, el movimiento parece inscrito en uno

más general de revisión del modelo federal<sup>51</sup> que intenta cambiar al federalismo cooperativo para transformarlo en un federalismo competitivo<sup>52</sup>, pero este es un asunto que escapa el ámbito de estas notas.

En balance, nos topamos con que esta importante manifestación del modelo federal cooperativo ha hecho crisis en dos de los sistemas paradigmáticos, en uno – España – su urgente revisión es una bandera que levantan voces que piden reformar la Constitución, y en otro – Alemania – su eliminación ha sido parte de unas reformas constitucionales que más parecen estar modificando incluso el sistema federal cooperativo. Asuntos que, sin dudas, nos deben llevar a interrogarnos – como hemos hecho hasta ahora – sobre el carácter efectivo y eficientemente cooperativo o no del diseño federal venezolano, y además, sobre si ese modelo – aun cuando no ha sido realizado – debe de ser suplantado en una próxima reforma constitucional.

3.7. La atribución legislativa al Poder Nacional para regular, mediante legislación de Armonización, materias que son de la competencia exclusiva de los estados y municipios (concretamente las referidas en el ordinal 13 del artículo 156 de la Constitución), es una previsión que se compadece con un modelo cooperativo del diseño federal, que a falta de una cooperación efectiva en la actividad legislativa puede poner en jaque la existencia misma de las entidades federales y acabar así con el modelo federal.

De nuevo nos encontramos frente a una categoría de ley que no tiene antecedentes inmediatos en el derecho constitucional venezolano reciente. Aun, como veremos más adelante, si existen referencias en derecho comparado, especialmente en España, de donde posiblemente está tomada esta categoría de ley incorporada al ordenamiento venezolano en la Constitución de 1999.

La previsión Constitucional que da cabida a esta categoría de Ley es del tenor siguiente:

*Artículo 156.- Es de la competencia del Poder Público Nacional: (...).*

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

Se trata de la inclusión de una competencia exclusiva del Poder Nacional de carácter excepcional. Su excepcionalidad viene dada, (I) en primer lugar, por su objeto, ya que se trata de una competencia legislativa exclusiva con la que se regula el ejercicio de una competencia exclusiva de otras esferas de la federación; (II) de

---

51 Antonio Arroyo Gil, *La reforma constitucional del federalismo alemán Estudio crítico de la 52.ª Ley de modificación de la Ley Fundamental de Bonn, de 28 de agosto de 2006* (España: Instituto de Estudios Autonómicos de la Generalitat de Catalunya, 2006), 139.

52 Martín Vida, “La reforma del federalismo alemán: una visión general” OP.CIT., 350.

otra parte la excepcionalidad viene dada por su contenido, se trata en efecto de un acto normativo cuyos preceptos son fundamentalmente principios; (III) además esa excepcionalidad tiene que ver con la materia, ya que por definición constitucional las leyes de Armonización en Venezuela solo pueden dictarse en asuntos de tributación y para crear fondos que aseguren la solidaridad interterritorial; (IV) su excepcionalidad está dada por los sujetos a los que su regulación está dirigida de modo directo: los legisladores estatales y municipales, (V) es excepcional por el tipo de obligación que puede imponer a sus destinatarios, la obligación de emprender una reforma legislativa, y por último: (VI) la excepcionalidad de esta categoría de ley nacional está determinada por el fin que con ella se debe perseguir, esto es, coordinar y armonizar, homogenizar – no igualar- las regulaciones estatales y municipales.

En España se habla también de leyes nacionales excepcionales para armonizar materias que pertenecen a la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas. En efecto, la Constitución española de 1978 establece:

*Artículo 150.- Coordinación de competencias legislativas (...).*

*3. El Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general. Corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad.*

Aja y de Carreras caracterizan a esta particular categoría – en España también – de legislación nacional (en el caso español es *Estadal*) con las siguientes notas: “1. Constituye un medio excepcional de intervención del Estado en las competencias exclusivas de las CCAA o Comunidades Autónomas 2. La intervención se justifica por la existencia de un interés general a proteger. 3. Debe limitarse a establecer los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las CCAA. 4. Su aprobación requiere un procedimiento legislativo especial señalado por la propia Constitución. 5. Su aplicación plantea problemas especiales de relación con las disposiciones de las CCAA”<sup>53</sup>.

En una muy conocida decisión<sup>54</sup>, la sentencia 76/1983, de 5 de agosto<sup>55</sup>, el Tribunal Constitucional hizo en su momento las siguientes consideraciones en torno a las Leyes de Armonización:

*(...) el art. 150.3 constituye una norma de cierre del sistema, aplicable sólo a aquellos supuestos en que el legislador estatal no disponga de otros cauces constitucionales para el*

53 Eliseo Aja y Francesc de Carreras, “Carácter de las leyes de armonización”, en *Revista de Derecho Político*, Nro. 18-19 (España: UNED, 1983), 61, <http://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/view/8236/7887>

54 En su momento hizo el objeto de diversos estudios por parte de la doctrina española, de entre los que se encuentra: Luciano Parejo Alfonso, “Algunas Reflexiones Sobre la Sentencia del Tribunal Constitucional, De 5 de agosto de 1983, Relativa al Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico” en *Revista Española de Derecho Constitucional*, Nro. 9, (España: CEPC, 1983), 147-184.

55 Consultada en el portal electrónico del Tribunal Constitucional Español en el enlace: [http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/204#complete\\_resolucion&fundamentos](http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/204#complete_resolucion&fundamentos)

*ejercicio de su potestad legislativa o estos no sean suficientes para garantizar la armonía exigida por el interés general, pues en otro caso el interés que se pretende tutelar y que justificaría la utilización de la técnica armonizadora se confunde con el mismo interés general que ya fue tenido en cuenta por el poder constituyente al fijar el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Las Leyes de Armonización vienen a complementar, no a suplantarse, las demás previsiones constitucionales.*

*De ello no cabe deducir, que la Armonización prevista en el art. 150.3 de la Constitución se refiera únicamente al ejercicio de las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas, alegando -como hacen los recurrentes- que en los supuestos de competencias compartidas el Estado puede, a través de la regulación básica en la materia, tutelar directamente el interés general y conseguir la uniformidad jurídica pretendida por la Ley armonizadora. Si bien normalmente la Armonización afectará a competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas, no es contrario a la Constitución que las Leyes de Armonización sean utilizadas cuando, en el caso de competencias compartidas, se aprecie que el sistema de distribución de competencias es insuficiente para evitar que la diversidad de disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas produzca una desarmonía contraria al interés general de la nación".* (Resaltado nuestro).

De lo que no cabe duda, ni en Venezuela ni en España, es que la legislación nacional de Armonización no es un requisito esencial o habilitante del ejercicio – por parte de los entes diferentes al nacional – de sus propias competencias. Lo normal, y, de hecho, lo necesario, es que antes de que se ejerza la competencia armonizadora, medien las leyes autonómicas (en España) o estatales (en Venezuela) que deban ser armonizadas.

Se debe tomar en cuenta que es lo que ocurre o que debe ocurrir cuando la ley de Armonización contiene principios no tomados en consideración por una ley preexistente o incluso posterior. Como punto de partida, y visto que lo normal será que las leyes de Armonización sean esencialmente leyes de principio, aquellas tienen como primer efecto imponer al legislador al que van dirigidas la obligación de adaptar las leyes a cuya Armonización se dedican los principios de la ley de Armonización, pero si el legislador (estatal o autonómico, según sea el caso) fallara, lo que debe ocurrir es que jueces y administraciones a los que corresponda aplicar las leyes objeto de Armonización deben – en la medida en que esto resulte posible – interpretar y aplicar esas leyes de modo que se cumplan los principios que prevé la legislación de Armonización, y por otra parte, que los jueces con competencias constitucionales para eso desapliquen (de ser el caso) o anulen (si se tratara del tribunal constitucional) aquellas disposiciones de la ley que no puedan interpretarse y ajustarse a los principios de la ley de Armonización.

En todo caso, debe apreciarse que las de Armonización son leyes que, en el sistema federal cooperativo venezolano – más allá de su utilidad o necesidad – tienden a incrementar aún más el ámbito de las competencias – ya abundantes – que posee el Poder Nacional, asunto que, más allá de que pueda responder al esquema cooperativo, sin dudas contribuye a darle al Estado venezolano una apariencia y

un funcionamiento que lo aleja de los paradigmas federales y lo acerca a los de un Estado unitario.

No hay en Venezuela una abundante jurisprudencia que haya arrojado luces sobre el muy concreto caso de las leyes de Armonización, entre otras razones debido a que, desde que entró en vigor la Constitución venezolana de 1999, la Asamblea Nacional no había ejercido su facultad armonizadora en la materia a que se refiere el artículo 156 en su ordinal 13. Sin embargo, el 7 de julio de este infausto año 2020<sup>56</sup>, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia produjo una actuación identificada con el Nro. 0078-2020 – a la que técnicamente no parece acertado calificar de *sentencia* – con la que ese órgano Judicial ordenó *suspender* por noventa (90) días (dejando así temporalmente sin efectos) toda la normativa Estatal y Municipal (incluidos actos administrativos generales de gobernadores o alcaldes) “*que establezcan algún tipo de tasa o contribución de naturaleza tributaria*”<sup>57</sup>.

Esa orden – que ya ha merecido no pocos análisis críticos<sup>58</sup> – se funda en una curiosa interpretación del alcance de una competencia legislativa exclusiva del Poder Nacional – y concretamente del Poder Legislativo Nacional – referida a la *Armonización* de las distintas potestades tributarias estatales y municipales, a la que se refiere el artículo 156 ordinal 13 de la Constitución, que es del tenor siguiente:

*Artículo 156.- Es de la competencia del Poder Público Nacional: (...). 13. La legislación para garantizar la coordinación y Armonización de las distintas potestades tributarias; para 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 (...).*

En principio aquella disposición constitucional no supone un instituto extraño a un modelo de *federalismo cooperativo*, como los que pretende emular el modelo venezolano. Sin embargo, nada en la concepción cooperativa del federalismo y nada en la redacción del artículo 156 ordinal 13 de la Constitución permiten entender que el ejercicio de la competencia legislativa nacional de Armonización suponga un presupuesto de ejercicio de las competencias regionales o locales privativas sujetas a la Armonización. Aun cuando el ejercicio posterior de aquella facultad o competencia de Armonización podría aparejar la necesidad de ajustes – reformas- a las competencias locales o regionales ejercidas antes de la Armonización.

56 Año en que la pandemia de COVID 19 se expandió a lo largo y ancho del planeta afectando a millones de personas.

57 La actuación identificada con el Nro. 0078-2020 y aparentemente producida con ocasión al trámite del proceso judicial archivado bajo el Nro. de expediente 19-0333 se puede consultar en el portal electrónico oficial del Tribunal Supremo en el enlace: <http://historico.tsj.gov.ve/decisiones/scon/julio/309923-0078-7720-2020-19-0333.HTML>

58 Vale la pena mencionar la conferencia preparada por el profesor Luis Fraga-Pitaluga en fecha 10 de julio de 2020, transmitida desde el portal de la asociación UNIVERSITAS y que permanece en línea en el enlace: [https://youtu.be/NmsnUbGy\\_bQ](https://youtu.be/NmsnUbGy_bQ)

De hecho, lo normal y acorde con la naturaleza de esta categoría de leyes nacionales debería ser que la misma irrumpa cuando la Armonización se requiera y surta efectos sobre un ordenamiento preexistente, en el sentido de armonizar soluciones. Las normas de Armonización no tendrían un efecto derogatorio sino, por lo contrario, un efecto de *prevalencia* (a que refiere el artículo 336 numeral 8 de la Constitución). Es cierto que planteado el conflicto irreconciliable entre las normas de una Ley de Armonización y una o más leyes Estadales y una o varias Ordenanzas Municipales objeto de la Armonización por ante el Juez Constitucional (la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia), de no ser posible la interpretación armónica, la Sala no tendría más remedio que declarar la inconstitucionalidad de las últimas por violación del diseño constitucional (pues difícilmente se puede sostener una ley que viola la Constitución por quebrantar una ley, lo que se puede sostener, en cambio, es que al violar una ley que cumple una función constitucional, esta violentando la función que ordena la Constitución, y así se produce una inconstitucionalidad).

Pero sucede que, en este asunto, no hay conflicto alguno que resolver, pues no existe ley de Armonización respecto de la cual pueda decidirse.

En efecto, la Sala Constitucional aparentemente está conociendo de un juicio de nulidad por inconstitucionalidad que un ciudadano intentó en contra de dos (2) Ordenanzas del Municipio Chacao (la Reforma de la Ordenanza de Creación de las Unidades de Valores Fiscales en el Municipio Chacao y la Reforma de la Ordenanza sobre Convivencia Ciudadana del Municipio Chacao). Y es en el seno de ese juicio que procedió a ordenar la suspensión de todas las leyes y ordenanzas de todos los estados y todos los municipios de Venezuela, en la que se establezcan tributos.

Su pronunciamiento no pone fin al juicio, sino que se presenta, en el curso de la sustanciación de este a modo de una medida cautelar, que nada guarda relación con la causa (con lo que no cumple con el requisito de instrumentalidad de las medidas cautelares) y que nadie le solicito.

Esta extraña determinación la produce la Sala, sin que alguien se lo haya pedido (es decir, violando el principio dispositivo vinculado al debido proceso), sin que medie juicio en el que hayan sido demandadas esas leyes, sin que a las autoridades estatales y municipales se les haya dado oportunidad de hacer alegaciones o defenderse, y sin que tan siquiera mediara – antes – un proceso en el que ese asunto se hubiera estado ventilando.

Y no conforme con estas graves infracciones al debido proceso (artículo 49 de la Constitución), la Sala ha habilitado al vicepresidente ejecutivo - no a la Asamblea Nacional que es, en todo caso, el órgano al que la Constitución faculta para dictar las Leyes de Armonización - para que en una mesa técnica, proceda a *“coordinar los parámetros dentro de los cuales ejercerán su potestad tributaria, en particular, para armonizar lo referido a los tipos impositivos y alícuotas de los tributos”*.

Y así, la Sala no solo quebranta cualquier parámetro vinculado al debido proceso, no solo violenta las normas sobre la autonomía de estados y municipios y especialmente su autonomía financiera (artículos 164 y 168 de la Constitución<sup>59</sup>), además está alterando las disposiciones constitucionales que asignan competencias en materia de producción de leyes de Armonización (artículo 156 ordinal 13).

Pero más allá de las posibles críticas a la interpretación que hace la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia venezolano, el caso es que la actuación comentada pone en jaque el ya debilitado federalismo venezolano, ya que en la práctica deja sin recursos propios a los estados y municipios.

Sin dudas, no es esta actuación un parámetro para juzgar el diseño constitucional de las Leyes de Armonización, pero lo que sí evidencia una actuación como esta es la enorme fragilidad y debilidad del sistema federal cooperativo venezolano, en el que el máximo tribunal, sin norma que lo autorice y sin consecuencia alguna, se ha permitido dejar sin recursos a todos los estados y municipio de la República.

## CONCLUSIONES

Luego de esta revisión podemos afirmar que la Constitución ha incluido en sus disposiciones una serie de mecanismos que responden a un diseño de un Estado Federal Cooperativo.

Sin embargo, ese mismo diseño está formulado de manera en que se acentúa, de un modo que va más allá de lo que soporta lo cooperativo e incluso al punto de que anula lo federal, el poder y el control del Poder Nacional.

No se trata solo de haber engrosado el cúmulo de competencias que se asignan al Poder Nacional, que mal o bien es una constante del diseño cooperativo. Se trata de haber eliminado la instancia más eficiente de cooperación y de control o balance que en este sistema puede existir: la Cámara del Senado o Cámara Federal. Y de pretender sustituirla por mecanismos procedimentales del todo insuficientes y totalmente dejados a la discrecionalidad del Poder Nacional. Es cierto que se incluyen instancias formales de encuentro y eventual cooperación, pero no se les asignan verdaderas competencias o influencia en los procesos de descentralización y transferencia de competencias, y su operatividad está condenada a la nulidad, debido

---

59 “Artículo 164.- Es de la competencia exclusiva de los Estados: (...) 4. La organización, recaudación, control y administración de los ramos tributarios propios, según las disposiciones de las leyes nacionales y estatales. (...)” y “Artículo 168.- Los Municipios constituyen la unidad política primaria de la organización nacional, gozan de personalidad jurídica y autonomía dentro de los límites de esta Constitución y de la ley. La autonomía municipal comprende: (...) 2. La gestión de las materias de su competencia. 3. La creación, recaudación e inversión de sus ingresos. (...)”.

a la anomia regulatoria y además a la indeterminación de los recursos económicos con los que podrían llevar adelante cualquier iniciativa.

Además, se añade que estados y municipios tienen asignadas escasas competencias, y aún menos recursos propios, y el dinero que la Constitución prevé llegue desde el Poder Nacional, está de tal modo determinado por la discrecionalidad no controlada ni controlable de estados que no pueden ser seriamente considerados contrapesos del Poder Nacional y efectivos miembros de la federación, pues en definitiva su acción y operación están determinadas económicamente por el Poder Central.

No es que el diseño esté condenado a ser inoperante, es que su efectivo funcionamiento está en manos de la voluntad discrecional de las autoridades nacionales, y solo podría funcionar si en esos cargos se encontraran verdaderos idealistas y protectores del diseño federal.

En manos de funcionarios nacionales no menos comprometidos con la idea de un sistema federal, este diseño, dejado a su discrecionalidad, tenderá al ejercicio centralizado y centralizante del poder, y aun cuando nominalmente es federal, el Estado venezolano funcionará como un Estado Unitario y Centralizado.

¿Son estos vicios o defectos del diseño?

La respuesta es doblemente afirmativa, debido a que efectivamente el diseño federal cooperativo de la Constitución venezolana de 1999 acentúa el modelo de otorgar supremacía al Poder Nacional sin cuidar la eficiente operatividad de los mecanismos cooperativos que le hacen balance, aprovechan y conducen correctamente – en una visión de Estado social - este poder concentrado. Pero, de otra parte, está visto que el modelo cooperativo, aun uno correctamente diseñado, tiende a estas concentraciones que ponen en jaque una de las virtudes iniciales del diseño federal, el control recíproco de los poderes. Razón por la cual este modelo ha padecido y está experimentando – por lo menos en Alemania y en España - importantes ajustes y correcciones.

Antes que esperar que la santidad de algunos políticos con cargos en el Poder Nacional se haga presente para ver funcionar el sistema, sería oportuno plantear la necesidad de, cuando sea posible, reformar el sistema federal venezolano, para, por lo menos, incluir una Cámara Federal y asegurar la autonomía financiera de estados y municipios, entregándoles recursos fiscales propios ( por la asignación de nuevos ramos o bien por la inclusión de una participación porcentual constitucionalmente determinada en la recaudación de los impuestos nacionales).

## BIBLIOGRAFÍA

- Aja Eliseo e De Carreras, Francesc. “Carácter de las leyes de Armonización”, *Revista de Derecho Político*, Nro. 18-19. España: UNED, (1983): <http://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/view/8236/7887>
- Arroyo Gil, Antonio. *La reforma constitucional del federalismo alemán Estudio crítico de la 52.ª Ley de modificación de la Ley Fundamental de Bonn, de 28 de agosto de 2006*. España: Instituto de Estudios Autonómicos de la Generalitat de Catalunya, 2006.
- Arzoz Santisteban, Xabier. “¿Reforma o abandono de la legislación básica como técnica de delimitación de competencias?”, *Memorial para la reforma del Estado: estudios en homenaje al Profesor Santiago Muñoz Machado, Tomo II*, (España: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2016): 1687-1711. <https://core.ac.uk/download/pdf/39143159.pdf>
- Avelado, Ramón Guillermo. *El Senado. Experiencia comparada y utilidad para la democracia en Venezuela*. Caracas: UCAB e Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro, 2019.
- Avelado, Ramón Guillermo. *Parlamento y democracia: congreso, asamblea y futuro, perspectiva histórica, constitucional y política*. Caracas: Fundación para la Cultura Urbana, 2005.
- Brito, Andrés. “La regulación del Poder Legislativo en la Nueva Constitución. Análisis crítico del capítulo I del Poder Legislativo y del título V de la organización del Poder Público”, *El Nuevo Derecho Constitucional*. Caracas: UCAB, 2000: 403-428.
- Cariás, Allan Brewer: “La mutación del Estado federal en Venezuela”, en *Revista General de Derecho Público Comparado*, No. 23, junio 2018. Madrid: Iustel, (2018). <http://allanbrewercarias.com/wp-content/uploads/2018/07/941-Brewer.-art.-Mutaci%C3%B3n-federalismo-VIa.pdf>
- Cariás, Allan Brewer. “El Estado federal descentralizado y la centralización de la federación en Venezuela. Situación y perspectiva de una contradicción constitucional” en *Federalismo y regionalismo*. México: UNAM, Tribunal Superior de Justicia del Estado de Puebla, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005: <http://allanbrewercarias.net/Content/449725d9-f1cb-474b-8ab2-41efb849fea8/Content/II,%204,%20547.pdf>
- Cariás, Allan Brewer. *Federalismo y Municipalismo en la Constitución de 1999*. Caracas - San Cristóbal: Editorial Jurídica Venezolana, 2001. <http://allanbrewercarias.net/Content/449725d9-f1cb-474b-8ab2-41efb849fea5/Content/II,%201,%2094.%20FEDERALISMO%20Y%20MUNICIPALISMO%20EN%20LA%20CONSTITUCION%20DE%201999.pdf>

- Carvalho, Francisco Alfonso “El sistema parlamentario bicameral y la eliminación del Senado en Venezuela”, *Revista de Derecho Público Nro. 132*. Caracas: EJV, (2012): 61-83.
- De Carreras Serra, Francesc. *Ensayos sobre el Federalismo, Discurso de Recepción a la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Sesión del 15 de noviembre de 2016*. Madrid: RACMYP, 2016. <https://www.racmyp.es/docs/academicos/664/discurso/d91.pdf>
- García-Pelayo, Manuel. *Derecho Constitucional Comparado*. Caracas: Fundación Manuel García Pelayo, 2010.
- Jiménez Campo, Javier. “¿Qué Es Lo Básico? Legislación Compartida en el Estado Autonomómico”, *Revista española de Derecho Constitucional*, Nro. 27. Madrid: CEPC, 1989: 39-92. <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-electronicas?IDR=6&IDN=329&IDA=24953>
- Martín Vida, María Ángeles. “La reforma del federalismo alemán: una visión general”, *Revista Teoría y Realidad Constitucional*, N° 18. España: UNED, 2006: 337-350 <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2173304>
- Matheus I., María M. y Romero R., María Elena. “El federalismo en el Estado venezolano, niveles territoriales y relaciones intergubernamentales”, *Revista del Instituto Zuliano de Estudios Políticos, Económicos y Sociales, Ciencias de Gobierno*, No 11, Enero-Junio. Maracaibo: Instituto Zuliano de Estudios Políticos, Económicos y Sociales, Ciencias de Gobierno, 2002: 27-50. <http://www.revencyt.ula.ve/storage/repo/ArchivoDocumento/cgober/v6n11/art02.pdf>
- Muñoz Machado, Santiago. *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General. Tomo VIII La Organización Territorial del Estado*. Madrid: Edición del Boletín Oficial del Estado, 2015. [https://www.boe.es/biblioteca\\_juridical/abrir\\_pdf.php?id=PUB-PB-2015-71](https://www.boe.es/biblioteca_juridical/abrir_pdf.php?id=PUB-PB-2015-71)
- Parejo Alfonso, Luciano. “Algunas Reflexiones Sobre la Sentencia del Tribunal Constitucional, De 5 de agosto de 1983, Relativa al Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonomómico”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Nro. 9, (España: CEPC, 1983): 147-184.
- Peña Solís, José. “Dos nuevos tipos de leyes en la Constitución de 1999: Leyes Habilitantes y Leyes de Bases”, *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas* N° 119, (Caracas: Universidad Central de Venezuela, 2000):79-123. [http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/RDUCV/119/rucv\\_2000\\_119\\_79-123pdf.pdf](http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/RDUCV/119/rucv_2000_119_79-123pdf.pdf)
- Rangel, Christi. “Agonía de los gobiernos territoriales en Venezuela”, *Revista SIC*, N° 655, junio 2003, (Caracas: Centro Gumilla, 2003): 204-207.

- Schneider, Hans-Peter. “El Estado Federal Cooperativo problemas actuales del federalismo en la República Federal de Alemania”, en *Revista de Estudios Políticos*. Número 12 nueva época, (España: CPCE, 1979): 57-58. <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=3&IDN=172&IDA=15814>
- Urbina M., Emilio. “La Globalización y el Atlas federal venezolano. ¿Recuperación del principio de subsidiaridad en Venezuela?”, *Revista IURIDICA*, Nro. 1 (Valencia: Universidad Arturo Michelena, 2004): 97-150.
- Villegas M., José Luis “La recepción del principio de subsidiariedad en el ordenamiento local venezolano. Una aproximación”, *Revista Provincia Nro. 21*, enero-junio 2009 (ULA: Mérida, 2009): 79-111. <http://www.saber.ula.ve/bitstream/handle/123456789/28631/articulo5.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Andrés Carrasquero Stolk<sup>1</sup>

*SUMARIO: Introducción; 1. Ventajas y desventajas del órgano previsto en la Constitución; 2. Experiencia en Venezuela con el Consejo Federal de Gobierno; 3. Órganos similares en otros países; 4. Conclusiones.*

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo trata sobre el Consejo Federal de Gobierno de Venezuela, el cual fue creado en la Constitución de 1999. En la primera sección explicaremos las ventajas y desventajas del órgano previsto en el artículo 185 de la Constitución. En la segunda sección analizaremos su puesta en práctica en Venezuela. Y finalmente, en la tercera sección, comentaremos sobre figuras similares de otros países y las compararemos con la prevista en la Constitución de Venezuela de 1999.

El Consejo Federal de Gobierno ha sido inoperativo en los más de 20 años de vigencia de la Constitución de 1999, a pesar de que fue concebido como la máxima instancia para la planificación y coordinación de las políticas y acciones del proceso de descentralización. Esta inoperatividad es un reflejo más de la falta de interés por parte de los gobiernos centrales de Chávez y Maduro por hacer realidad el modelo de Estado Federal Descentralizado previsto en el artículo 4 de la Constitución.

### 1. Ventajas y desventajas del órgano previsto en la Constitución

En esta parte nos referimos sólo al órgano previsto en el artículo 185 de la Constitución y no al mencionado en la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno (LOCFG)<sup>2</sup> y el Reglamento de la Orgánica del Consejo Federal de Gobierno (Reglamento de la LOCFG).<sup>3</sup> En nuestra opinión y como mencionaremos en la sección 2.2. , tanto la LOCFG como el Reglamento de LOCFG crean un

1 Abogado (UCAB, Caracas). *Magister Scientiarum* Derecho Internacional Privado y Comparado (UCV, Caracas). *Postgraduate Diploma in Legal Studies*. (University of Cambridge, Reino Unido) Profesor de Derecho Internacional Privado en la Universidad Católica Andrés Bello y en la Universidad Central de Venezuela, ambas en Caracas. Ejerce libremente la profesión de abogado.

2 Gaceta Oficial N° 5.963 Extraordinario del 22 de febrero de 2010.

3 Gaceta Oficial N° 39.924 del 17 de mayo de 2011.

órgano diferente al Consejo Federal de Gobierno consagrado en la Constitución (CFG), pero indebidamente le asignan la misma denominación.

No hemos conseguido comentarios que sean contrarios a la previsión del CFG en la Constitución. El autor y constituyente Allan Brewer-Carías afirmó la necesidad de la existencia del CFG como nuevo órgano del poder durante los debates en la Asamblea Nacional Constituyente, para así permitir la participación conjunta de los niveles de Poder Nacional y Estatal en el diseño y ejecución de las políticas públicas

<sup>4</sup>. Según la Exposición de Motivos de la Constitución de 1999,<sup>5</sup> el CFG es expresión del federalismo cooperativo adoptado por la Constitución, que permitiría la planificación y coordinación de los planes y acciones para la descentralización. El CFG es considerado como el órgano superior de la Federación o la máxima instancia en asuntos de planificación y coordinación de la descentralización.<sup>6</sup> Sin embargo, como explicamos en la sección 2.1. de este trabajo, la realidad ha sido otra.

Conforme a los términos del artículo 185 de la Constitución, las ventajas del CFG serían las siguientes:

*I.-Espacio para la interacción de los tres niveles: se crea un espacio para que los representantes del Poder Ejecutivo de los tres niveles (Nacional, Estatal y Municipal) discutan y negocien el diseño del proceso de descentralización y la coordinación de la ejecución,<sup>7</sup> lo cual permite que cada nivel, región y localidad del país pueda hacer valer sus necesidades y conocer las de los demás; II.-Igualdad de los 3 niveles: la participación de los tres niveles en el CFG es en términos de igualdad<sup>8</sup> (un gobernador por cada estado, un alcalde por cada estado, el vicepresidente y los ministros), con lo cual se respeta la autonomía de cada nivel y se hacen necesarios la negociación, el entendimiento y los consensos;*

*III Secretaría del CFG: se le dota de una Secretaría para así evitar que su actividad se limite a las reuniones anuales, y de ese modo el CFG pueda ejecutar su función de coordinación de los planes y acciones para la descentralización; IV Patrimonio autónomo: se le dota de un patrimonio autónomo denominado Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), que permitiría la coparticipación de los tres niveles en la ejecución del proceso de descentralización<sup>9</sup>.*

Las desventajas del CFG en los términos del artículo 185 de la Constitución son las siguientes:

4 Allan Brewer-Carías, *Debate Constituyente (Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente)*, T. I. (Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 1999), 164.

5 Gaceta Oficial N° 5.453 Extraordinario del 24 de marzo de 2000.

6 Julio César Fernández, «Las Reformas Político-Institucionales en la Constitución de 1999», *Revista de Derecho Constitucional* 3 (2000): 141.

7 Fernández, «Las Reformas Político-Institucionales en la Constitución de 1999», 140; María Milagros Matheus y María Elena Romero, «Estado Federal y Unicameralidad en el Nuevo Orden Constitucional de la República Bolivariana de Venezuela», *Libro homenaje a Humberto J. La Roche* T. I, ed. por Fernando Parra Aranguren (Caracas: Tribunal Supremo de Justicia, 2001): 650.

8 José Vicente Haro, «Aproximación a la Noción del Consejo Federal de Gobierno Previsto en la Constitución de 1999», *Revista de Derecho Constitucional* 7 (2003): 163 y 166.

9 Matheus y Romero, «Estado Federal y Unicameralidad en el Nuevo Orden Constitucional de la República Bolivariana de Venezuela», 651.

*I Dependencia de la ley nacional para organizar y funcionar: son muchos los aspectos del CFG que dependen de su regulación mediante ley (por ejemplo, las condiciones y límites de la coordinación de los planes y acciones por parte del CFG, origen de los recursos del FCI así como su administración y gestión)<sup>10</sup>. El autor Brewer-Carías advirtió que la organización del CFG por ley nacional podría llevar a su control por el Poder Nacional;<sup>11</sup> la realidad le dio la razón según explicamos en la sección 2.1. de este trabajo;*

*II Presidencia débil del CFG: según el autor Fortunato González, el CFG nació con una debilidad institucional, debido a que su presidente (el vicepresidente ejecutivo de la República) carece de investidura popular, mientras que los gobernadores y alcaldes miembros del CFG son electos popularmente. Dicha debilidad del vicepresidente ejecutivo se reafirma por el hecho de que constitucionalmente no tiene responsabilidades y atribuciones de gobierno propias, sino de colaboración con el presidente de la República. Cuando le corresponde al vicepresidente presidir el consejo de ministros, el presidente de la República debe luego ratificar las decisiones tomadas<sup>12</sup>. Como manifestación de esta debilidad, la práctica ha sido que los CFG son convocados y dirigidos la mayoría de las veces por el presidente de la República y no el vicepresidente (ver sección 2.1. de este trabajo).*

## 2. Experiencia en Venezuela con el Consejo Federal de Gobierno

### 2.1. Inexistencia de impacto positivo en el proceso de descentralización

El CFG no ha tenido impacto positivo alguno en el proceso de descentralización en Venezuela desde su creación en la Constitución de 1999. Las dos principales razones de esta realidad son: (I) el diseño del modelo de Estado en la Constitución de 1999; y (II) el proceso de centralización del poder y disminución de los poderes de los estados y municipios por parte de los gobiernos centrales de Hugo Chávez y Nicolás Maduro.

Recién aprobada la Constitución de 1999, el jurista Brewer-Carías había afirmado que la mención de Estado Federal Descentralizado contenida en el artículo 4 de la Constitución era solo nominal<sup>13</sup> y que “en líneas generales no se logró superar el esquema de Federación Centralizada de la Constitución de 1961 en la nueva Constitución”<sup>14</sup>. González Cruz fue más tajante en su apreciación, al considerar que el modelo de Estado adoptado en la Constitución de 1999 “no puede ser calificado ni como federal ni como descentralizado... Se trata de un modelo de Estado centralizado con posibilidades de descentralizarse o desconcentrarse, y

10 María Amparo Grau, *Comentarios acerca de la figura del Consejo Federal de Gobierno en la Nueva Constitución* (2001). Badell & Grau. <https://www.badellgrau.com/?pag=37&ct=1163>

11 Allan Brewer-Carías, «Reflexiones críticas sobre la Constitución de Venezuela de 1999», *La Constitución de 1999*, ed. por Irene de Valera (Caracas: Academia de Ciencias Políticas y Sociales, 2000): 72.

12 Fortunato González Cruz, «Comentarios a la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno», *Provincia* 30 (2013): 103.

13 Brewer-Carías, «Reflexiones críticas sobre la Constitución de Venezuela de 1999», 71.

14 Brewer-Carías, «Reflexiones críticas sobre la Constitución de Venezuela de 1999», 73.

de un sistema de gobierno presidencial concentrado, autocrático y militarmente tutelado”<sup>15</sup>.

Luego de 20 años y basados en los análisis de ambos autores, podemos afirmar que los hechos les dieron la razón: Venezuela es solo nominalmente un Estado federal y descentralizado, ya que la realidad es opuesta en comparación con la situación previa a la aprobación de la Constitución de 1999. Actualmente, el poder está más centralizado y el proceso de descentralización, que se había llevado a cabo entre 1989 y 1998, retrocedió de manera importante..

El atraso en el proceso de descentralización se ha manifestado de cuatro maneras durante los últimos 20 años: (I) en la reducción de los recursos económicos a los estados y municipios (*p. ej.* en 1998 los estados y municipios manejaban directamente cerca de 29 % de las finanzas de la República, mientras que en 2019 no llegó al 10%)<sup>16</sup>; (II) la supresión o reducción de las competencias de los estados y municipios (*p. ej.* devolución al Poder Nacional de puertos, aeropuertos, estructuras viales, establecimientos de salud);<sup>17</sup> (III) la creación del Poder Popular a partir de 2010 con la finalidad de instaurar un Estado Comunal -no previsto en la Constitución-, que busca sustituir los estados y municipios por otras unidades territoriales denominadas comunas y que dependen directamente del Poder Central<sup>18</sup>; y (IV) los ataques por parte del Poder Central contra gobernadores y alcaldes opositores, que ha llevado algunos a exiliarse<sup>19</sup>.

En el marco del contexto antes descrito es coherente que el CFG no haya tenido impacto positivo alguno en el proceso de descentralización. En nuestra opinión, el CFG realmente nunca ha operado en los términos previstos en el artículo 185 de la Constitución (*i.e.* órgano máximo de la federación para la planificación y coordinación de políticas y acciones para la descentralización y transferencias de poder a los estados y municipios, en el cual participan como iguales los tres niveles de gobierno).

En efecto, luego de tres años de la vigencia de la Constitución, el CFG no había logrado instalarse<sup>20</sup>. Para 2007, Ramón Guillermo Avelledo comentó que el CFG

15 Fortunato González Cruz, «El Régimen Federal en la Constitución Venezolana de 1999», *Anuario de Derecho* 23 (2001): 406.

16 Carlos Mascareño, *El autoritarismo venezolano y la destrucción del federalismo descentralizado* (19 de noviembre de 2019). En: Diálogo Político. <https://dialogopolitico.org/debates/el-autoritarismo-venezolano-y-la-destruccion-del-federalismo-descentralizado/>

17 Mascareño, *El autoritarismo venezolano y la destrucción del federalismo descentralizado*.

18 Carlos Mascareño, «Presidencialismo autoritario contra federalismo descentralizado. Venezuela 1999-2016», *Estudios Latinoamericanos* 39 (2017): 127.

19 Mascareño, *El autoritarismo venezolano y la destrucción del federalismo descentralizado*.

20 Carlos Mascareño, «El Federalismo Venezolano: Hacia dónde va en el Régimen Chavista», *El Sistema Político en la Constitución Bolivariana de Venezuela*, ed. por Luis Salamanca y Roberto Viciano Pastor (Valencia: Vadell Hermanos Editores, 2004): 473.

“se reúne en escasas ocasiones. Lejos de ser algo normal y rutinario, como debería, sus encuentros son noticia por lo inusuales, prácticamente extraordinarios”<sup>21</sup>. Y es en 2010 que se dicta la LOCFG, para regular la organización y funcionamiento del CFG. Sin embargo, en nuestra opinión y como explicaremos en la próxima sección, la LOCFG crea un órgano diferente al CFG consagrado en la Constitución, pero indebidamente le asigna la misma denominación.

Las noticias sobre el CFG revisadas desde 2014 hasta la actualidad ratifican que lo que el gobierno de Maduro denomina CFG, realmente no es el órgano previsto en el artículo 185 de la Constitución. Las reuniones del supuesto CFG que mencionan las noticias tienen en común lo siguiente: (I) son convocadas y dirigidas la mayoría de las veces por el presidente de la República y no el vicepresidente; (II) no consisten en discusiones y negociaciones por parte de los tres niveles de gobierno para planificar y coordinar la descentralización; (III) tienen el formato de una audiencia, en la cual el presidente y otros miembros del gabinete exponen y las demás personas presentes escuchan; (IV) son utilizadas por el presidente de la República para fines mediáticos y usualmente con el objetivo de anunciar transferencia de recursos a estados y municipios -decididos discrecionalmente por el gobierno central- y otros mensajes que nada tienen que ver con la descentralización (*p.ej.* . contra la intromisión de la Unión Europea en asuntos de Venezuela, mejora de los Consejos Locales de Abastecimiento y Producción, conformación de un Sistema de Compras Antibloqueo y Antigüerra)<sup>22</sup>.

### ***2.1. Ley y Reglamento sobre la materia: ignoran la figura prevista constitucionalmente y crean una diferente con el mismo nombre***

Conforme al artículo 185 de la Constitución, el objetivo del CFG es el “desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los Estados y Municipios”. Ahora bien, la figura creada por la LOCFG y el Reglamento de la LOCFG nada tiene que ver con este objetivo; es más, el objetivo del órgano que crea la LOCFG es opuesto: la centralización del poder y la supresión de los estados y municipios. El artículo 1 de la LOCFG establece que el objetivo

21 Ramón Guillermo Aveledo, «Federalismo a la venezolana», *El Poder Político en Venezuela: sobre los venezolanos, la política y las instituciones*, ed. por Ramón Guillermo Aveledo (Caracas: El Nacional / Universidad Metropolitana, 2007), 202.

22 <http://www.mppef.gob.ve/jefe-de-estado-instalo-primer-consejo-federal-de-gobierno-del-2018/>  
<http://www.minci.gob.ve/presidente-maduro-dirige-primer-consejo-federal-de-gobierno-del-2019/>  
<https://efectococuyo.com/tag/consejo-federal-de-gobierno/> <https://www.notimerica.com/politica/noticia-venezuela-maduro-invita-gobernadores-derecha-consejo-federal-gobierno-20140221202007.html>  
<https://venavega.com.ve/2017/12/12/gobernadores-y-alcaldes-asistiran-al-consejo-federal-de-gobierno-el-proximo-16-d/>  
<https://www.vtv.gob.ve/consejo-federal-de-gobierno-destina-inversion-desarrollo-del-pais-2019/>

del CFG previsto en dicha ley es: “la transferencia de las competencias entre los entes territoriales, y a las organizaciones detentadoras de la soberanía originaria del Estado”. El Reglamento de la LOCFG agrega como objetivo del CFG, en su artículo 1, la creación de Distritos Motores de Desarrollo.

El artículo 4 de la LOCFG entiende como organizaciones de base del Poder Popular a los consejos comunales, las comunas y cualquier otra organización de base del Poder Popular. El Reglamento de la LOCFG añade a los consejos de trabajadores, los consejos de campesinos y los consejos de pescadores.

De este modo, se constata que el denominado CFG en la LOCFG no es propiamente el órgano previsto en el artículo 185 de la Constitución. El ente creado por la LOCFG no busca el desarrollo de la descentralización y transferencia de competencias a los estados y municipios; por el contrario, se le encarga vaciar de poder a los estados y municipios y transferir sus competencias a comunas, consejos comunales y otras organizaciones de base<sup>23</sup>. Así tenemos que el órgano creado por la LOCFG no es el CFG previsto en la Constitución, sino que es realmente otro ente que tiene por objetivos la centralización del poder mediante la transferencia de competencias a organizaciones que dependen del Poder Central, así como la instauración del socialismo en Venezuela<sup>24</sup>. Esta entidad pareciera ser en realidad el Consejo Nacional de Gobierno, que estaba en la propuesta de la reforma constitucional de Chávez de 2007 y que fue rechazada en el referendo popular del 2 de diciembre de 2007.

### 3. Órganos similares en otros países

#### 3.1. Australia: Consejo de Gobiernos Australianos

Australia ha adoptado el modelo de federalismo cooperativo<sup>25</sup>, en el cual varias competencias no son exclusivas de un solo nivel de gobierno sino son compartidas por los dos niveles<sup>26</sup>. La federación de Australia está formada por la mancomunidad, seis estados y dos territorios continentales<sup>27</sup>.

23 Mascareño, «Presidencialismo autoritario contra federalismo descentralizado. Venezuela 1999-2016», 130; González Cruz, «Comentarios a la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno», 108; Carlos Luis Carrillo: «Elementos controversiales de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno y de su Reglamento», *Erga Omnes Revista Jurídica* 7 (2011): 253.

24 Carrillo: «Elementos controversiales de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno y de su Reglamento», 254.

25 Gary Banks, Alan Fenna y Lawrence McDonald, «Australia's federal context», *Benchmarking in Federal Systems: Roundtable Proceedings*, ed. por Alan Fenna y Felix Knüpling (Canberra: Productivity Commission, 2012): 187.

26 Banks, Fenna y McDonald, «Australia's federal context», 191.

27 <http://www.forumfed.org/countries/australia/>

El principal espacio de encuentro de los dos niveles de gobierno para la reforma federal en Australia se llamaba el Consejo de Gobiernos Australianos (*Council of Australian Governments*[COAG]). Fue creado en 1992 por el primer ministro de Australia y los jefes de gobiernos de los estados, con el objetivo de iniciar, desarrollar y controlar la implementación de reformas de carácter nacional, pero que requieren la cooperación de los gobiernos de los estados<sup>28</sup>. Los miembros del COAG son: el primer ministro de Australia, los jefes de gobiernos de los estados y territorios continentales, y un alcalde representante de la asociación de gobiernos locales.

El rol específico actual del COAG abarca, entre otros, lo siguiente: (I) incrementar la cooperación entre los gobiernos para el interés nacional; (II) facilitar la cooperación entre los gobiernos en las reformas necesarias para lograr una economía nacional integrada y eficiente; (III) continuar la reforma estructural del gobierno y revisar las relaciones entre los gobiernos<sup>29</sup>.

El proceso de reforma del COAG se materializa mediante acuerdos firmados por los miembros, que implican su compromiso de implementar en sus respectivas jurisdicciones las decisiones alcanzadas o confirmadas en el COAG. Entre los logros más importantes del COAG se mencionan: ( i ) la Política de Competencia Nacional acordada en 1995, cuya objetivo fue facilitar las reformas necesarias para extender la competencia en el mercado nacional de Australia en la oferta de productos y servicios; ( ii ) la cooperación acordada para una estrategia nacional antiterrorista luego de los ataques a Estados Unidos en septiembre de 2001 y la explosión de bombas en Bali en 2002; ( III ) el acuerdo intergubernamental de 2008 sobre relaciones financieras federales; ( iv ) el Plan de Construcción y Trabajo de la Nación de 2009 para implementar un programa de educación y construcción de viviendas<sup>30</sup>.

La última reunión (la 48<sup>o</sup>) del COAG se llevó a cabo el 13 de marzo de 2020. Se focalizó en la respuesta a dar con motivo de covid-19 y en la recuperación del país luego de los incendios ocurridos entre 2019 y 2020. El 29 de mayo de 2020 el primer ministro de Australia anunció que el COAG cesaba en sus funciones, y que sería sustituido por el nuevo Consejo para la Reforma Federal Nacional (*National Federation Reform Council* [NFRC])<sup>31</sup>.

En comparación con el CFG de Venezuela, el COAG no estuvo previsto en constitución ni ley alguna, sino surgió de la realidad de reuniones que venían realizándose desde dos años previos a su formación por el primer ministro de

28 Banks, Fenna y McDonald, «Australia's federal context», 192.

29 Gareth Griffith, *Managerial federalism-COAG and the States*, (New South Wales: Parliamentary Library, 2009), 8.

30 Griffith, *Managerial federalism-COAG and the States*, 8 y 9.

31 <https://www.coag.gov.au/meeting-outcomes>

Australia y los jefes de gobierno de los estados, quienes acordaron la necesidad de formalizar dichas reuniones y crear un espacio de encuentro. Adicionalmente, en el COAG el gobierno de la mancomunidad no estaba por encima de los gobiernos de los estados, sino que los miembros estaban en plano de igualdad y las decisiones se tomaban por consenso. Estas características, además de una verdadera cultura federalista, explican que el COAG haya sido un espacio de encuentro activo con un impacto en las relaciones y cooperación entre los dos niveles de gobierno -lo cual no ha sucedido en Venezuela con el CFG-. Habrá que esperar cómo será el funcionamiento e impacto del nuevo NFRC, que sustituirá al COAG.

### 3.2. India: Consejo Interestatal

Originalmente, cuando la Constitución de la India entró en vigor en 1950, dicho país tenía un gobierno central bastante fuerte. En la década de los años 80 del siglo XX se dio un cambio a un modelo de federalismo de multinivel. Y así también desde la década de los 90 el poder del gobierno central se fue transfiriendo a los estados, lo cual se facilitó gracias al surgimiento de partidos regionales y a la necesidad de establecer gobiernos de coalición. La federación de la India está formada por: la Unión, 28 estados y 7 territorios de la Unión...<sup>32</sup>

Según el artículo 263 de la Constitución de la India, el presidente podía ordenar la conformación de un Consejo Interestatal para cumplir con las funciones indicadas en dicha norma. Fue en 1990 que se ordenó la formación de este Consejo con la finalidad de: (I) investigar y discutir sobre asuntos en los cuales algunos o todos los estados, o la Unión y uno o más estados, tienen un interés común; y (II) plantear recomendaciones sobre cualquier asunto y, en particular, consejos para la mejor coordinación de políticas y acciones con respecto a dicho asunto<sup>33</sup>.

Los miembros del Consejo Interestatal son: el primer ministro, los jefes de gobiernos de los estados, los jefes de gobiernos de los Territorios de la Unión que tienen Asamblea Legislativa, los Administradores de los demás Territorios de la Unión, y seis ministros del gabinete de la Unión designados por el primer ministro<sup>34</sup>. El Consejo Interestatal se ha reunido once veces; la última reunión fue el 16 de julio de 2016. Entre los temas discutidos en el Consejo Interestatal se mencionan: (I) asuntos tributarios; (II) relaciones financieras entre la Unión y los estados; III i)

32 <http://www.forumfed.org/countries/india/>

33 <http://interstatecouncil.nic.in/isc-genesis/>

34 <http://interstatecouncil.nic.in/isc-composition/>

modo de resolución de disputas sobre ríos; (IV) planificación económica y social; (V) bosques; (VI) manejo de desastres; (VII) educación; (VIII) seguridad interna<sup>35</sup>.

Antes de la última reunión de 2016, habían pasado diez años sin que el Consejo Interestatal se reuniera. Actualmente, el Consejo lleva cuatro años sin reunirse. Además, en las reuniones no había realmente intercambio de opiniones sino discursos preparados. Estas fallas del Consejo se deben a que: (I) las reuniones se realizan cuando el primer ministro lo decida y no cuando los estados lo soliciten; (II) la agenda la fija el Poder Central, el cual además se encarga de la operación del Consejo. El actual primer ministro Narendra Modi es un centralista que pareciera no cederá a las demandas de los estados de que se respete su autonomía. Las fallas mencionadas junto con la posición del actual primer ministro explican la falta de actividad por parte del Consejo Interestatal en los últimos cuatro años<sup>36</sup>.

En comparación con el CFG de Venezuela, el Consejo Interestatal de la India se asemeja en que, a pesar de estar previsto en la constitución, se formó muchos años después de la entrada en vigor de la Constitución. El funcionamiento del Consejo Interestatal depende del Poder Central, el cual participa, no en condición de igualdad con el otro nivel de gobierno, sino en condición de superioridad. Se considera que en términos generales el Consejo Interestatal ha sido inoperativo,<sup>37</sup> lo cual también lo asemeja al CFG de Venezuela. Esta inoperatividad del Consejo se debe a las características antes mencionadas y probablemente a la ausencia de una verdadera cultura federal cooperativa en la India. Sin embargo, el Consejo Interestatal ha efectuado al menos once reuniones, mientras que el CFG -en los términos previstos en el artículo 185 de la Constitución de 1999- realmente nunca se ha instalado en Venezuela (ver sección 2.2. de este trabajo).

## CONCLUSIONES

El CFG creado mediante el artículo 185 de la Constitución de 1999 tenía buenas intenciones y había consenso en el momento que se aprobó la Constitución, que era un espacio de encuentro apropiado de los tres niveles de gobierno para continuar con el proceso de descentralización, iniciado en 1989, y la transferencia de competencias a los estados y municipios. El órgano previsto en la Constitución presentaba varias ventajas para el éxito en el cumplimiento de sus objetivos. No obstante, su diseño inicial careció de una falla que resultó relevante para la inoperatividad del

35 <http://interstatecouncil.nic.in/isc-meetings/>

36 A G. Noorani (10 de junio de 2018). Inter-State Council can function only in a vibrant federation. En: *The Asian Age*. <https://www.asianage.com/opinion/columnists/100618/inter-state-council-can-function-only-in-a-vibrant-federation.html>

37 M Gaitán Machaiah (29 de enero de 2020). *Activate inter-state Council*. En: *Deccan Herald*. <https://www.deccanherald.com/opinion/main-article/activate-inter-state-council-799492.html>

CFG durante los más de 20 años de vigencia de la Constitución: la remisión a la ley nacional para la regulación de la organización y funcionamiento del CFG. Como los gobiernos centrales de Chávez y Maduro han querido lo contrario a la descentralización (*i.e.* centralizar el poder y suprimir los estados y municipios), el CFG se ha mantenido en un largo letargo.

Once años luego de la entrada en vigor de la Constitución de 1999 fue que se sancionó la LOCFG y poco tiempo después su reglamento. En nuestra opinión estos instrumentos normativos realmente crearon una figura diferente al CFG previsto en el artículo 185 de la Constitución, e indebidamente, le asignaron el mismo nombre. El órgano creado por la LOCFG no busca la descentralización y la transferencia de competencias a estados y municipios, sino lo contrario: la centralización del poder y la supresión de los estados y municipios. Se parece al Consejo Nacional de Gobierno contenido en la propuesta de reforma constitucional de Chávez de 2007, que fue rechazada en el referendo popular.

De este modo, la inoperatividad del CFG previsto en la Constitución es una prueba más de que realmente Venezuela no es un Estado Federal Descentralizado según los términos del artículo 4 de la Constitución. En efecto, el CFG se concibió como el órgano superior para la planificación y coordinación de la descentralización pero en realidad nunca ha funcionado como tal.

Si en un futuro regresa la voluntad política para retomar el proceso de descentralización en Venezuela comenzado en 1989, las experiencias de Australia y la India con figuras similares al CFG pueden ser útiles para hacer los cambios necesarios en el diseño del CFG y así lograr el éxito en el cumplimiento de sus objetivos. El COAG de Australia nos muestra qué debe hacerse: los distintos niveles deben participar en plano de igualdad y tomar las decisiones por consenso. El Consejo Interestatal de la India nos muestra que debe evitarse: que el gobierno central sea el que se encargue de la operatividad del CFG y decida cuándo son las reuniones y los puntos para discutir. Ambas experiencias nos enseñan que un federalismo cooperativo requiere para su materialización, más que normas escritas, una verdadera cultura federal por parte de los actores políticos.

## BIBLIOGRAFÍA

Avelledo, Ramón Guillermo. «Federalismo a la venezolana», *El Poder Político en Venezuela: sobre los venezolanos, la política y las instituciones*, ed. por Ramón Guillermo Avelledo. Caracas: *El Nacional* / Universidad Metropolitana, 2007.

- Banks, Gary, Alan Fenna e Lawrence McDonald. «Australia's federal context», *Benchmarking in Federal Systems: Roundtable Proceedings*, ed. por Alan Fenna y Felix Knüpling. Canberra: Productivity Commission, 2012.
- Brewer-Carías, Allan. *Debate Constituyente (Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente)*, T. I. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 1999.
- Brewer-Carías, Allan. «Reflexiones críticas sobre la Constitución de Venezuela de 1999», *La Constitución de 1999*, ed. por Irene de Valera. Caracas: Academia de Ciencias Políticas y Sociales, 2000.
- Carrillo, Carlos Luis. «Elementos controversiales de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno y de su Reglamento», *Erga Omnes Revista Jurídica* 7 (2011).
- Fernández, Julio César. «Las Reformas Político-Institucionales en la Constitución de 1999», *Revista de Derecho Constitucional* 3 (2000).
- González Cruz, Fortunato. «El Régimen Federal en la Constitución Venezolana de 1999», *Anuario de Derecho* 23 (2001).
- González Cruz, Fortunato. «Comentarios a la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno», *Provincia* 30 (2013).
- Grau, María Amparo. *Comentarios acerca de la figura del Consejo Federal de Gobierno en la Nueva Constitución* (2001). Badell & Grau. <https://www.badellgrau.com/?pag=37&ct=1163>
- Griffith, Gareth. *Managerial federalism-COAG and the States*, (New South Wales: Parliamentary Library, 2009).
- Haro, José Vicente. «Aproximación a la Noción del Consejo Federal de Gobierno Previsto en la Constitución de 1999», *Revista de Derecho Constitucional* 7 (2003).
- Mascareño, Carlos. «El Federalismo Venezolano: Hacia dónde va en el Régimen Chavista», *El Sistema Político en la Constitución Bolivariana de Venezuela*, ed. por Luis Salamanca y Roberto Viciano Pastor (Valencia: Vadell Hermanos Editores, 2004).
- Mascareño, Carlos. «Presidencialismo autoritario contra federalismo descentralizado. Venezuela 1999-2016», *Estudios Latinoamericanos* 39 (2017).
- Mascareño, Carlos. *El autoritarismo venezolano y la destrucción del federalismo descentralizado* (19 de noviembre de 2019). Diálogo Político. <https://dialogopolitico.org/debates/el-autoritarismo-venezolano-y-la-destruccion-del-federalismo-descentralizado/>
- Matheus, María Milagros y María Elena Romero, «Estado Federal y Unicameralidad en el Nuevo Orden Constitucional de la República Bolivariana de Venezuela», *Libro homenaje a Humberto J. La Roche* T. I, ed. por Fernando Parra Aranguren. Caracas: Tribunal Supremo de Justicia, 2001.

## Noticias y artículos de prensa

<http://www.mppef.gob.ve/jefe-de-estado-instalo-primer-consejo-federal-de-gobierno-del-2018/>

<http://www.minci.gob.ve/presidente-maduro-dirige-primer-consejo-federal-de-gobierno-del-2019/>

<https://efectococuyo.com/tag/consejo-federal-de-gobierno/>

<https://www.notimerica.com/politica/noticia-venezuela-maduro-invita-gobernadores-derecha-consejo-federal-gobierno-20140221202007.html>

<https://venavega.com.ve/2017/12/12/gobernadores-y-alcaldes-asistiran-al-consejo-federal-de-gobierno-el-proximo-16-d/>

<https://www.vtv.gob.ve/consejo-federal-de-gobierno-destina-inversion-desarrollo-del-pais-2019/>

A G Noorani (10 de junio de 2018). *Inter-State Council can function only in a vibrant federation*. En: *The Asian Age*. <https://www.asianage.com/opinion/columnists/100618/inter-state-council-can-function-only-in-a-vibrant-federation.html>

M Gautham Machaiah (29 de enero de 2020). *Activate inter-state Council*. En: *Deccan Herald*. <https://www.deccanherald.com/opinion/main-article/activate-inter-state-council-799492.html>

<https://www.coag.gov.au>

<http://www.forumfed.org>

<http://interstatecouncil.nic.in>

# MODELO FEDERAL VENEZOLANO Y MEXICANO EN CUANTO A COMPETENCIAS PARA DECLARATORIA DE ESTADO DE ALARMA Y EMISIÓN DE MEDIDAS EXTRAORDINARIAS POR ÓRGANOS ESTADALES EN EL CONTEXTO DEL COVID-19

Mariana Campos Villalba<sup>1</sup>

*SUMARIO. El 12.03.2020, la Organización Mundial de la Salud declaró una situación grave de “pandemia” a raíz del virus covid-19. Surge la necesidad por parte de los Estados en sus diferentes niveles de tomar medidas necesarias frente a la crisis sanitaria y garantizar los derechos fundamentales de la población. Tras analizar comparativamente los ordenamientos y medidas en Venezuela y México, se expone cómo las competencias estadales han sido vaciadas de contenido y cómo la declaratoria del estado de alarma -en el caso venezolano- solo habilita a las gobernaciones a dictar medidas de carácter especial mas no excepcional, a diferencia de los estados de alarma declarados por parte del presidente de la República. 1. Breve comentario acerca de los sistemas federales de Venezuela y México; 2. Distribución territorial de competencias en el modelo federal venezolano; 3. Distribución territorial de competencias en el modelo federal mexicano; 4. Excepcionalidad sanitaria actual con énfasis en los estados de excepción adoptados por el Poder Federal; 5. Experiencia venezolana en la aplicación de medidas por parte del poder público estatal y su comparación con la mexicana; 6. Conclusiones.*

## 1. Breve comentario sobre el sistema Federal en Venezuela y México

*El preámbulo de la Constitución venezolana define el Estado como federal y descentralizado, regido por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad consagrados en el artículo 4; asimismo, se consagra la distribución del Poder Público en Nacional, Estatal y Municipal.*

El federalismo venezolano propone un modelo de tres niveles que requiere una distribución de competencias y relaciones gubernamentales, divididas a su vez, en exclusivas, concurrentes y residuales. Las primeras, son aquellas cuya legislación y

---

<sup>1</sup> Abogada (UCAB) tesista de la Maestría en Derecho Constitucional y doctorando en Derecho de la misma universidad. Asesora Parlamentaria Asamblea Nacional; Directora de la ONG Centro de Innovación Democrática; Coordinadora del Voluntariado Escuela de Derecho UCAB, Caracas.

ejecución, o simplemente una de estas actividades, pertenecen enteramente a una de las partes, sea la Federación o sean los estados. Por su parte, las segundas, son aquellas que pueden ser reguladas tanto por la Federación como por los estados miembros<sup>2</sup>, conforme a la tradición de los sistemas federales; en tanto que las terceras, son aquellas competencias que los estados tienen en todo aquello que no corresponda de conformidad con la Constitución a la competencia nacional o municipal.

El federalismo venezolano, se distingue fundamentalmente por la asignación de competencias exclusivas y muy limitadas, a los estados, y abundantes al Poder Nacional y a los municipios, lo cual impone una política de descentralización, si se quiere dar contenido a la declaración de Estado Federal Descentralizado, y el establecimiento de relaciones intergubernamentales que son inherentes a la existencia de niveles territoriales autónomos, con potestades legislativas, administrativas y tributarias<sup>3</sup>.

Por su parte, el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos de México indica que dicha nación se constituye como una “*República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental*”; como se observa, al igual que la legislación venezolana, la mexicana propone un modelo federal de tres niveles, el Gobierno Federal.

Para *Miguel Caminal*, el federalismo no es solo un diseño jurídico-constitucional, sino que es una cultura necesaria para su vida y desarrollo, por lo que considera, que la cultura federal es imprescindible; en tal sentido afirma, que para fortalecer la Constitución federal, la división territorial de poderes, la distribución de competencias, las relaciones intergubernamentales y otros elementos que definen los sistemas federales, se necesita fomentar la cultura política federal entre la ciudadanía<sup>4</sup>.

## 2. Régimen de distribución territorial de competencias en el modelo Federal venezolano

El Poder Público Estatal venezolano, se encuentra conformado por la división político territorial de estados, que son definidos en el artículo 159 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, como entidades autónomas e iguales

2 Manuel García-Pelayo, *Derecho Constitucional Comparado*, Alianza Editorial, (Madrid, 2000): 234.

3 Fortunato González Cruz, (2001) “El Régimen Federal en la Constitución Venezolana de 1999” *Anuario de Derecho N° 23*- ISSN 0076-6550: 409.

4 Louis Hartz, *La tradición liberal en los Estados Unidos*, (México: FCE, 1994), 19-46.

en lo político, con personalidad jurídica plena, quedando obligados a mantener la independencia, soberanía e integridad nacional, y a cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes de la República tal como lo establece el artículo 164 ejusdem, el cual enuncia las siguientes competencias exclusivas:

1. *Dictar su Constitución para organizar los poderes públicos, de conformidad con lo dispuesto en esta Constitución.*
2. *La organización de sus Municipios y demás entidades locales y su división político territorial, conforme a esta Constitución y a la ley.*
3. *La administración de sus bienes y la inversión y administración de sus recursos, incluso de los provenientes de transferencias, subvenciones o asignaciones especiales del Poder Nacional, así como de aquellos que se les asignen como participación en los tributos nacionales.*
4. *La organización, recaudación, control y administración de los ramos tributarios propios, según las disposiciones de las leyes nacionales y estatales.*
5. *El régimen y aprovechamiento de minerales no metálicos, no reservados al Poder Nacional, las salinas y ostrales y la administración de las tierras baldías en su jurisdicción, de conformidad con la ley.*
6. *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.*
7. *La creación, organización, recaudación, control y administración de los ramos de papel sellado, timbres y estampillas.*
8. *La creación, régimen y organización de los servicios públicos estatales;*
9. *La ejecución, conservación, administración y aprovechamiento de las vías terrestres estatales;*
10. *La conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial, en coordinación con el Ejecutivo Nacional.*
11. *Todo lo que no corresponda, de conformidad con esta Constitución, a la competencia nacional o municipal.*

Ahora bien, como se podrá observar, los ordinales 1, 2 y 3 del citado artículo, lo que definen en realidad, son atribuciones generales exclusivas de los órganos de los Poderes Públicos Estadales que, en lo particular, corresponden a los Consejos Legislativos y al gobernador de cada estado, no obstante, la competencia para regular por ley, la organización y funcionamiento de los Consejos Legislativos o el nombramiento de los contralores estatales, que integran los poderes públicos de los Estados corresponde a la Asamblea Nacional, la cual solo debería estar regulada

en las Constituciones de los Estados, limitando, una vez más las competencias exclusivas de los Poderes Públicos Estadales<sup>5</sup>.

*En relación a la materia, su desarrollo y ejecución, depende en gran medida de las políticas que ejecute el Poder Nacional, de la coordinación de los estados con este, de las leyes que dicte el parlamento y de posteriores decisiones del Tribunal Supremo de Justicia, que en la práctica real, han sustraído las competencias a los estados subrogándose las al Poder Nacional, por lo cual resulta evidente que, aun cuando la Constitución enuncia las competencias del artículo 164 como exclusivas del Poder Estadal, las mismas, en realidad, no gozan de un carácter absoluto sino parcial.*

*Las competencias que corresponden desarrollar o ejecutar los tres niveles territoriales, el Poder Nacional, El Poder Estadal y el Poder Municipal, deben ser necesariamente reguladas mediante leyes base dictadas por la Asamblea Nacional, leyes de desarrollo aprobadas por los Consejos Legislativos de los Estados, orientadas por los principios de la interdependencia, coordinación, cooperación, corresponsabilidad y subsidiariedad en tenor a lo establecido en el artículo 165 de nuestra Constitución; igualmente, la misma Exposición de Motivos indica lo siguiente:*

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

*Las competencias concurrentes del Poder Estadal, no resultan tan claras como ocurre en el caso del Poder Nacional o el Poder Municipal; y es que las competencias concurrentes, son identificadas por deducción en todos los casos en los cuales la Constitución atribuye determinadas competencias y responsabilidades al “Estado”, acepción que comprende toda la organización política del Estado Federal y, por tanto, a estos efectos competenciales, tan “Estado” es la República, como los estados y los municipios<sup>6</sup>; cuando una norma constitucional señala que una competencia será del Estado, se refiere a una competencia concurrente del Poder Nacional, Estadal y Municipal.*

En tal sentido, en Venezuela existen competencias asignadas de manera genérica al Estado, las cuales son:

- a. La protección ciudadana, es decir, policía y administración de riesgos (Art. 55), no obstante, el Poder Estadal tiene competencia exclusiva para “la

5 Allan R. Brewer-Carías, “La distribución territorial de competencias en la Federación venezolana”, Revista de Estudios de Administración Local. Homenaje a Sebastián Martín Retortillo, n.º 291, (Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2003), 13.

6 Allan R. Brewer-Carías, *Instituciones Políticas y Constitucionales*, Tomo II, El Poder Público: Nacional, Estadal y Municipal, (Caracas 1996.), 387 y siguientes.

- organización de la policía y la determinación de las ramas de este servicio atribuidas a la competencia municipal, de conformidad con la Ley”;
- b. El desarrollo económico, como las relativas a la ordenación y promoción del desarrollo económico y social (Arts. 112, 299, 308, 309 y 310), lo cual implica que los estados en el ejercicio de esta competencia pueden realizar planes estatales de desarrollo en el marco del Consejo de Planificación, en coordinación con el Consejo Federal de Gobierno.
  - c. La promoción del desarrollo rural y seguridad alimentaria (Art. 305, 306 y 307), sobre este particular es preciso señalar que los estados solo tienen competencia concurrente en definición de la política estatal en materia de seguridad alimentaria y para la producción agrícola, ganadera, pesquera y forestal.
  - d. La ciencia y tecnología (Art. 110);
  - e. El desarrollo social, como la asistencia y protección social (Arts. 75 a 81).
  - f. La salud Arts. 83, 84,85 y 164, 8), la competencia concurrente de los estados con relación a esta competencia corresponde únicamente a los servicios de salud como servicios públicos estatales.
  - g. La vivienda (Art. 82), la competencia concurrente a la que se refiere corresponde en materia de políticas estatales de vivienda.
  - h. La educación, cultura y patrimonio (Art. 98 a 191,102 a 109, 164.8), la competencia concurrente del Poder Estatal en esta materia versa sobre los servicios públicos estatales educativos y culturales;
  - i. El deporte (Art. 111 y 178.1), la competencia concurrente del Poder Estatal en esta materia versa sobre los servicios públicos estatales de deporte;
  - j. La protección y atención a los pueblos; y la protección del trabajo (Arts. 87 y ss.);
  - k. La infraestructura y desarrollo físico, como la ordenación del territorio (Art. 128 y 184), les corresponde a los estados concurrentemente la política estatal, ordenación del territorio y mantenimiento de áreas industriales.
  - l. El ambiente (Arts. 127 a 129, 184), le corresponde al Poder Estatal de manera concurrente ejercer la legislación y políticas estatales en materia ambiental, así como los servicios ambientales.

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), siendo esto lo que se denomina la cláusula residual; no obstante, también existe una competencia implícita en el artículo 156 de la misma Carta Magna, a favor del Poder Nacional; en consecuencia, estas

competencias residuales a favor de los estados pueden resultar de contenido más vacío y dependiente del Poder Público Nacional. En tal sentido; la Constitución de 1999 estableció una doble competencia residual: a favor del Poder Nacional en materia tributaria, y el resto, a favor de los estados.<sup>7</sup>

### 3. Régimen de distribución territorial de competencias en el modelo Federal mexicano.

En México, al igual que en la experiencia venezolana, nos encontramos con un modelo de tres niveles, sin embargo, las competencias en el ámbito estatal se encuentran seriamente mermadas; en función de ello, la distribución competencial se señala constitucionalmente de la siguiente manera:

- a. *En la primera disposición enuncia 124 funciones de exclusiva competencia de la Federación;*
- b. *Las facultades atribuidas expresamente a los Estados según lo establecido en el artículo 102, Apartado B;*
- c. *Las facultades atribuidas a los Estados por Exclusión de la Federación;*
- d. *Las prohibiciones competenciales de las Entidades Federativas (Estados) establecidas en el artículo 24, segundo párrafo;*
- e. *Competencias concurrentes entendidas como aquellas que pueden ser ejercidas por los Estados se refieran a ciertas materias, pues si el asunto es nacional, y por su carácter exige uniformidad, y regulación, solamente el Congreso de la Unión puede legislar, y si no lo hace significa que tal asunto debe estar exento de otra legislación, denominado “Doctrina del Silencio”<sup>8</sup> en la legislación norteamericana, de tal manera, al igual que el modelo federal venezolano, las competencias concurrentes se regulan mediante una ley marco emitida por el Congreso de la Unión, una de las competencias concurrentes son: la educación (art. 3), materia penitenciaria (art. 18 párrafo tercero y quinto), seguridad pública (art. 21), planeación de desarrollo nacional (art. 26 párrafo tercero), servicios de salud (art 4 y 73 XVI);*
- f. *Las competencias residuales están reguladas en el artículo 124, el cual indica que “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad*

7 Allan R. Brewer-Carías, “La distribución territorial de competencias en la Federación venezolana” en Revista de Estudios de Administración Local. Homenaje a Sebastián Martín Retortillo, N° 291, enero-abril 2003, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2003, 163-200.

8 La división de poderes /— México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, (2005): 77.

- de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.”, no obstante, es importante señalar que esta competencia residual es a favor de la Federación;*
- g. Las competencias coincidentes son aquellas que son ejercidas simultáneamente por la Federación y los Estados, por lo cual constituye una excepción al sistema federal, son coincidentes ya que permiten legislar una misma materia tanto a la Federación como a los Estados lo que requiere un nivel de coordinación y colaboración entre ambos niveles territoriales, estas materias son salubridad general, vías de comunicación, educación y seguridad pública.*
  - h. Las facultades de auxilio son entendidas como aquellas que una autoridad ayuda o auxilia a otra según lo establecido en el artículo 130.*

#### 4. Contexto de excepcionalidad sanitaria actual, con especial énfasis en los estados de excepción adoptados por el Poder Federal.

Desde finales del año 2019, varios países del mundo fueron víctimas de una situación sanitaria a consecuencia del virus denominado de manera técnica covid-19, y de manera popular “coronavirus”, que ha escalado de manera sorprendente a nivel global por su rapidez en la transmisión, lo cual llevó a que en fecha 12 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declarase una situación grave de “pandemia”<sup>9</sup>; siendo que, las consecuencias del contagio de este virus pudieran ser mortales en individuos mayores y/o con patologías preexistentes, lo cual ha ocasionado que los gobiernos a nivel mundial tengan que tomar medidas para garantizar la salud y prevenir su propagación y el eventual colapso de los sistemas sanitarios públicos y privados.

Ante esta grave situación, en opinión del jurista Ayala Corao, nos encontramos por primera vez en el mundo contemporáneo, ante una especie de “estado de emergencia mundial”<sup>10</sup>, debido a la adopción de estados de emergencia sanitaria o sus equivalentes, en los diferentes países que conceden al poder ejecutivo de medidas extraordinarias (bien sea de iure o de facto), necesarias para hacer frente a la crisis sanitaria y garantizar los derechos fundamentales de toda la población, mientras dure esta atípica situación de insalubridad.

---

9 Documentos Técnicos, disponibles en: <https://www.who.int/es/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019>.

10 Carlos, Ayala Corao, Retos de la pandemia del covid-19 para el estado de derecho, la democracia y los derechos humanos (The Challenges that the Pandemic Caused by covid-19 Has Presented for the Rule of Law, Democracy, and Human Rights) (May 8, 2020). Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law (MPIL) Research Paper No. 2020-17, Available at SSRN: }

Es menester señalar que, entre las medidas más comunes que han adoptado los estados, se encuentran principalmente medidas de contención, medidas económicas, medidas en el ámbito laboral, medidas sanitarias, y medidas con relación a la administración pública, entre las cuales, de manera genérica podemos mencionar: la suspensión de reuniones públicas y manifestaciones presenciales, la suspensión y posposición de elecciones, controles extraordinarios en las fronteras, restricción a la actividad económica de establecimientos públicos, medidas especiales en materia de transporte aéreo y terrestre, adopción de medidas relativas a las residencias de personas mayores y centros sociosanitarios, medidas especiales para el enterramiento y la disposición de los cadáveres, competencias extraordinarias para el control de la gestión económico-financiera, restricciones a la movilidad, entre otras<sup>11</sup>.

Igualmente, la pandemia causada por el covid-19, ha afectado el funcionamiento regular de los órganos legislativos y del sistema de administración de justicia, lo cual ha planteado el reto de repensar sus mecanismos tradicionales de funcionamiento, para introducir métodos complementarios y alternativos, a fin de que sea posible la continuidad operativa de dichos órganos esenciales para el debido proceso, el derecho a un juicio justo, la democracia y el Estado de Derecho, especialmente durante los estados de excepción como el que se vive actualmente.

### *a) Venezuela*

En los ordenamientos jurídicos modernos se ha tendido a incluir el derecho excepcional en su carta fundamental, en Venezuela, los poderes extraordinarios del Ejecutivo se contemplan desde la Constitución de 1830, sin embargo, la institución de los Estados de Excepción, adaptada a los convenios internacionales se encuentran reguladas desde la Constitución de 1947, que atribuía a las Cámaras Legislativas, la facultad de poder decretar el estado de emergencia, y al presidente, la adopción de las medidas necesarias en defensa de la República; posteriormente se produjeron modificaciones en la Constitución de 1953, volviendo a las fórmulas clásicas de declaración de guerra y suspensión de garantías por parte del residente, sin límites ni sometimiento a control parlamentario; luego, en la Constitución de 1961, la institución se encontraba establecida como “Estado de Emergencia”, tomando como referencia algunos aspectos que se encontraban en la Constitución de 1947<sup>12</sup>.

11 Gómez Zamora Leopoldo, Breve Estudio de Las Medidas Adoptadas Durante el Estado de Alarma Para La Gestión de la Situación de Crisis Sanitaria Ocasionada por el covid-19, Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha N° 21 (2020).

12 Ramón Carmona, *El Estado De Emergencia En La Nueva Constitución Nacional*. Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales / Academia de Ciencias Políticas y Sociales, N° 20 (1961): 113-154.

A raíz de la Constituyente de 1999, se realizaron algunas alteraciones que comportan un franco retroceso en materia de derechos humanos, ya que en parte, involuciona a un escalón institucional anterior al de la Constitución de 1961<sup>13</sup>, siendo igualmente importante señalar que, en el Capítulo II del Título XIII, dedicado a los estados de excepción se señala que: “*El Presidente o Presidenta de la República, en Consejo de Ministros podrá decretar los estados de excepción*”, así como los límites materiales en función de los derechos fundamentales y garantías, que no son susceptibles de ser restringidos; asimismo, el artículo 338, consagra las categorías por las cuales se pueden restringir temporalmente las garantías fundamentales, siendo estas las siguientes: estado de alarma, estado de emergencia económica y estado de conmoción interior o exterior, según la naturaleza de orden social, económico, político, natural o ecológico con un límite temporal establecido para cada una de estas categorías; de igual manera, el artículo 339, prevé el procedimiento para su autorización por parte del Parlamento y la declaratoria de constitucionalidad por orden del Poder Judicial en cabeza de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia.

Dicho esto, se deduce que en materia de estados de excepción, la competencia declaratoria corresponde de manera exclusiva al Poder Nacional en cabeza del presidente de la República en Consejo de Ministros, resultando inconstitucional cualquier declaratoria de estado de excepción emitida por otro Poder Público distinto al Ejecutivo Nacional.

### *b) México*

En el particular el caso mexicano, la suspensión de derechos en situaciones de excepción o de emergencia, cuenta con antecedentes más o menos remotos en diversos ordenamientos constitucionales, desde 1912 aparece en la Constitución de la Monarquía Española en su artículo 172; posteriormente, la Constitución federalista de 1824, inspirada en el esquema gaditano, previó un precepto muy similar contenido en el artículo 112 Fracción II, así como en la Constitución de 1836, en el año 1843, se estableció la facultad del Congreso para “*ampliar las facultades del Ejecutivo en el artículo 66, fracción XVIII, con sujeción al artículo 198 en los dos únicos casos de invasión extranjera o de sedición tan grave que haga ineficaces los medios ordinarios de reprimirla*”<sup>14</sup>.

---

13 Carlos Ayala Corao y Jesús M. Casal, (2008), *La Evolución Político-Institucional de Venezuela 1975-2005*. Estudios constitucionales, 6(2), 435-499. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002008000100014>

14 Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Alfonso Herrera García. ARTÍCULO 29. Derechos del pueblo mexicano: México a través de sus constituciones -- 9ª ed. -- Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa, 2016 ISBN 978-607-524-080-0. 669.

Sin embargo; no fue sino hasta la Constitución de 1857, la que fijó las bases normativas que de modo más significativo incidirían en la configuración de la institución, tal como se recogió en la Ley Fundamental de 1917 en su artículo 29.

A partir de la redacción introducida por la Constitución de 1917, el artículo 29, ha sufrido únicamente cuatro reformas, por decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación, el 21 de abril de 1981, el 2 de agosto de 2007, el 10 de junio de 2011 y, finalmente, el 10 de febrero de 2014. Más allá de esas reformas, en realidad a partir de la redacción introducida por la Constitución de 1917, el artículo 29 ha sufrido únicamente cuatro reformas, por decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación, el 21 de abril de 1981, el 2 de agosto de 2007, el 10 de junio de 2011 y el 10 de febrero de 2014 <sup>15</sup>.

En tal sentido, la disposición actual indica en el artículo 29, que *“solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación”*, la cual es mucho más específica que la disposición venezolana, en cuanto al establecimiento de la competencia exclusiva de la Federación en cabeza del presidente de la República para decretar restricción o suspensión de derechos y garantías. Del mismo modo, a diferencia de Venezuela, la legislación mexicana, no contempla una diferencia nominal de las categorías de estados de excepción, tampoco la determinación es expresa en cuanto al límite temporal de la excepcionalidad, sin embargo, cuenta con los mecanismos de control parlamentario y judicial.

A diferencia del caso venezolano, México cuenta con el llamado Consejo de Salubridad General para casos de “epidemias de carácter grave”, tal como lo establece el artículo 73 de su constitución, el cual “tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el presidente de la República.”, la cual ha sido la vía por parte del gobierno mexicano para hacer frente a la contingencia del covid-19.

## 5. Experiencia venezolana en la aplicación de medidas por parte del Poder Público Estatal y su comparación con la experiencia mexicana.

Como quedó en evidencia, la crisis pandémica del covid-19 ha traído como consecuencia la necesidad de actuación por parte de los tres niveles que propone el modelo: en tal sentido, el Poder Público Estatal ha utilizado mecanismos

15 *Ibid.* pág. 670

constitucionales y legales para hacer frente a las contingencias que atraviesa la población en su jurisdicción, las cuales cambian de acuerdo a determinadas variables como estructura poblacional, condiciones higiénicas y sanitarias, capacidad en la administración de riesgos y desastres, entre otros. A continuación, podemos observar cómo ha sido la experiencia formal y material de Venezuela en comparación a la experiencia mexicana.

### a) Venezuela

Una vez mencionado que la competencia en la declaratoria de estado de excepción es de exclusividad del Poder Público Nacional, debemos indicar que tal como lo advertimos *supra*, el Poder Público Estatal tiene la competencia concurrente conjuntamente con el Nacional y Municipal del régimen de la administración de riesgos y emergencias, tal como lo señalan los artículos 55, 156 ordinal 9 y 332 de la Constitución venezolana, en lo referente a la seguridad y protección ciudadana y administración de riesgos y emergencias.

En efecto, el Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley de la Organización Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres<sup>16</sup>, refuerza el criterio de competencia concurrente, al señalar en el artículo 34, referente al régimen de las situaciones de desastre que:

*Artículo 34. El Presidente de la República, el Gobernador o el Alcalde en sus respectivas jurisdicciones declararán la existencia de un estado de alarma o de emergencia, y en el mismo acto la clasificarán según su magnitud y efectos, y determinarán las normas pertinentes, propias del régimen especial para situaciones de desastre.*

*La declaratoria de un estado de alarma o de emergencia podrá producirse dentro de los tres (3) meses después de haber ocurrido los hechos que la constituyen. De igual manera, mientras no se haya declarado que la situación ha vuelto a la normalidad, se podrá modificar la clasificación que le haya dado el estado de alarma o de emergencia y las disposiciones del régimen especial que deberán ser aplicadas.*

*Producida la declaratoria del estado de alarma o de emergencia las autoridades administrativas, ejercerán las competencias que legalmente les correspondan y, en particular, las previstas en las normas del régimen especial que se determine, hasta tanto se disponga que ha retornado la normalidad”.*

De lo transcrito se evidencia que, se trata de un régimen especial, mas no excepcional, el régimen especial se refiere a aquel que contiene normas solo sobre una institución o una serie de relaciones determinadas<sup>17</sup>; el referido régimen presupone y no elimina la simultánea vigencia de la norma general y de la norma especial. La Ley

16 Publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.557, Extraordinaria de fecha martes 13 de noviembre del 2001. Decreto Presidencial N° 1.557 con Fuerza de Ley del Sistema Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres.

17 F. De Castro: *Derecho Civil de España*, tomo I, (Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1955): 111.

especial se aplicará con preferencia a la Ley general cuando su supuesto de hecho se ajuste mas al hecho concreto, pues de otra forma quedaría ineficaz, ya que nunca sería aplicable, y no puede suponerse que el legislador quiso una *lex sine effectu*<sup>18</sup>.

A diferencia del régimen especial, el régimen excepcional, lo que hace es establecer un efecto distinto al de la norma regular o normal “*mientras que la norma especial desarrolla la lógica interna de la norma general y añade un efecto ulterior, la norma excepcional rompe la lógica del derecho normal e introduce una lógica propia y distinta*”<sup>19</sup>.

Dicho esto, cuando el ordenamiento jurídico venezolano se refiere a “estado de alarma”, por parte de poderes estatales o municipales, se refiere al supuesto del artículo 34 del Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley de la Organización Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres, que no se refiere a una declaratoria de excepcionalidad por parte del Poder Estatal, sino a una declaratoria de régimen especial solo en lo relativo a situaciones de desastre.

Observamos que el ejecutivo del Estado Miranda, decretó estados de alarma en todo el territorio, ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 34 del Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley de la Organización Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres, en concordancia con el artículo 61 de la Constitución del estado Bolivariano de Miranda (el cual se refiere a la declaratoria de estados de alarma), y con lo establecido en los artículos 46 y 47 numerales 6 de la Ley de la Administración Pública del estado Bolivariano de Miranda<sup>20</sup>, entre los cuales incluye como medidas excepcionales, la limitación a los ciudadanos en la compra de productos y bienes esenciales en todo el territorio del estado Bolivariano de Miranda, de acuerdo al último número de cédula de identidad de cada ciudadano , según el cronograma que indica el referido decreto<sup>21</sup>.

Asimismo, en el estado Lara el ejecutivo decretó estado de alarma en todo su territorio , mediante decreto N° 04039, fecha 18 de abril de 2020, en relación al hecho de emergencia nacional decretada por el Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela en el marco de la pandemia mundial por el virus covid-19, atribuciones legales que le confiere el artículo 160 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela; artículo 122 numerales 1, 4, 26 y 27, artículo 139 de la Constitución del estado Aragua, (el cual se refiere a la declaratoria de estados de alarma), y según

18 J. L. Villar Palasi: *Derecho Administrativo. Introducción y Teoría de las normas* (Madrid: Sección de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 1968): 483-484.

19 N. IRTI: *La edad de la descodificación*, (Barcelona: J. M. Bosch Editor, 1992), 47.

20 Publicado en la Gaceta Oficial Del Estado Bolivariano de Miranda Ordinaria N°5052 de fecha 13 de marzo de 2020. Véase en <http://www.miranda.gob.ve/wp-content/uploads/2020/03/Gaceta-Ofc-Ord-5052.pdf>

21 Publicado en la Gaceta Oficial Del Estado Bolivariano de Miranda Ordinaria N°5067 de fecha 28 de julio de 2020. Véase en <http://www.miranda.gob.ve/wp-content/uploads/2020/07/Gaceta-Ofc-Ord-5067.pdf>

lo dispuesto en el artículo 61, numerales 1, 18, 19 y 33 de la Ley de Administración Pública del Estado Lara, en la cual entre otras medidas, se prohíbe el tránsito de personas y vehículos desde las 2:00 pm hasta las 7:00 am, del día siguiente, restricción en la venta de alimentos desde las 2:00 pm hasta las 7:00 am, del día siguiente, obligatoriedad del uso del tapabocas en los transportes públicos, y el distanciamiento social con otras personas, de mínimo metro y medio de distancia.

De los decretos antes descritos, se evidencia que los Poderes Estadales pretenden utilizar el “estado ideal” consagrado tanto en sus Constituciones Estadales, como en los artículos 55 de la Constitución Nacional, y 34 del Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley de la Organización Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres; para ejecutar competencias de alguna manera extraordinarias, que en nada tienen que ver con la administración de desastres, que de manera concurrente ejecutan con el Poder Nacional y el Poder Municipal. Las medidas decretadas en los referidos instrumentos suponen la restricción de derechos fundamentales establecidos en la Constitución, tales como el derecho al libre tránsito, derecho al libre ejercicio de las actividades económicas y el derecho al libre desenvolvimiento, que no son susceptibles de restricciones, mediante una declaratoria de estado de excepción por parte del presidente de la República en Consejo de Ministros.

## *b) México*

Al igual que Venezuela, la declaratoria de estado de excepción corresponde de manera exclusiva al presidente de la República, no obstante, el Consejo de Salubridad General ha dictado una serie de lineamientos con fundamento en los artículos 4, párrafo cuarto, 73, fracción XVI, bases 1a. y 3a. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3o., fracción XV, 4o., fracción II, 17, fracción IX, 134, fracción II y XIV, 140 y 141 de la Ley General de Salud, y 1 y 9, fracción XVII del Reglamento Interior del Consejo de Salubridad General, para declarar como emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor, a la epidemia de enfermedad generada por el virus sars-cov2 (covid-19)<sup>22</sup>.

Tal como indicamos supra, la salud es una competencia concurrente tal como lo establece el artículo 4, por lo tanto, para el ejercicio de tal competencia resulta necesaria una ley marco que lo regule; tal es el caso de la Ley General de Salud, que según el artículo 1 “establece las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general”; asimismo, el artículo 3 fracción XV- XVII señala que es

22 Diario Oficial de la Nación de fecha 30 de marzo de 2020. Véase en [http://www.csg.gob.mx/descargas/pdf/index/informacion\\_relevante/acuerdo-covid19-csg.pdf](http://www.csg.gob.mx/descargas/pdf/index/informacion_relevante/acuerdo-covid19-csg.pdf)

materia de salubridad nacional la prevención y el control de los efectos nocivos de los factores ambientales en la salud del hombre y la prevención y el control de enfermedades transmisibles, y faculta a los gobiernos de las entidades federativas como entidades sanitarias en el artículo 4 fracción IV, para realizar actividades de vigilancia epidemiológica, de prevención y control de las siguientes enfermedades transmisibles determinadas por el Consejo de Salubridad General conforme al artículo 134 fracción XIV; además podrán ordenar, según lo dispuesto en el artículo 151, el aislamiento de las personas que padezcan enfermedades transmisibles, el cual se llevará a cabo en sitios adecuados, a juicio de la autoridad sanitaria; la clausura temporal de los locales o centros de reunión de cualquier índole por causas de epidemia según lo establecido en el artículo 152.

Cabe advertir que, según el artículo 181, en caso de epidemia de carácter grave, peligro de invasión de enfermedades transmisibles, situaciones de emergencia o catástrofe que afecten al país, la Secretaría de Salud dictará inmediatamente las medidas indispensables para prevenir y combatir los daños a la salud, a reserva de que tales medidas sean después sancionadas por el presidente de la República, además de ello establece el artículo 182 que en caso de emergencia causada por deterioro súbito del ambiente que ponga en peligro inminente a la población, la Secretaría de Salud adoptará las medidas de prevención y control indispensables para la protección de la salud sin perjuicio de la intervención que corresponda al Consejo de Salubridad General y a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

A modo de ejemplo podemos observar que la actividad Estatal ha decretado estados de emergencia, el Estado de Yucatán en fecha 26 de marzo, mediante Decreto 195/2020 declaró la emergencia con motivo del alto riesgo generado por la pandemia de covid-19 en esa región, con fundamento en los artículos 55, fracción II, y 60 de la Constitución Política del Estado de Yucatán; 14, fracciones VIII y IX, del Código de la Administración Pública de Yucatán; y 72, 73 y 85 de la Ley de Protección Civil del Estado de Yucatán<sup>23</sup>.

Caso similar ocurre en el Estado de Sonora que mediante Decreto emite la declaratoria de emergencia y contingencia sanitaria- epidemiológica en ejercicio de los artículos 79, fracciones I, II, XVIII y XXX; y 82 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora; 1;3, fracción XV; 4 y 152 de la Ley General de Salud, 6 y 14 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora; 5, fracción I; 15, fracciones VI y VIII; 108; 272; 273 y 282 de la ley de Salud para el Estado de Sonora; 9, 90, 91 de la Ley de Protección Civil del Estado de Sonora, 42 BID; 132, fracción XIX; 168, 427,428 y 429 de la Ley Federal del Trabajo<sup>24</sup>.

23 Publicado en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán en fecha 26 de marzo de 2020.

24 Publicado en el Boletín Oficial de fecha 25 de marzo de 2020. Véase en <http://www.boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/imagenes/boletinesPdf/2020/03/EE250320201.pdf>

De lo analizado anteriormente, se evidencia que los Estados pueden dentro del ejercicio de las competencias concurrentes, decretar cierto tipo de medidas en el marco de la materia de salubridad con facultades más amplias que en el caso venezolano; sin embargo, estas facultades son limitadas, puesto que la legislación se reserva el ejercicio de medidas en situaciones graves en cabeza del Consejo de Salubridad General y de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología; en consecuencia, las entidades federativas no tienen la competencia para decretar estados de alarma aun de manera nominal sin necesidad de ser de carácter excepcional, como es el caso de Venezuela.

## CONCLUSIONES

Venezuela y México, dentro de sus disposiciones constitucionales, se autoproclaman como países federales, los cuales proponen un modelo de tres niveles dentro de los cuales se encuentra el Poder Nacional, el Poder Estatal y el Poder Municipal, no obstante, en el ámbito de distribución de competencias, se le atribuyen jurisdicciones exclusivas a los estados de manera formal, de manera material las mismas han sido nacionalizadas, y con las competencias concurrentes, las mismas se encuentran condicionadas a leyes bases dictadas por parte del Poder Nacional y en el caso de las atribuciones concurrentes estatales no están del todo claras y benefician más al Poder Nacional y Municipal, que al mismo Poder Estatal, lo cual debilita de manera definitiva el modelo federal, convirtiéndolo en unitario con ciertas características descentralizadas dado el fuerte contenido presidencialista (Centralista).

Los poderes de los estados para hacer frente a situaciones excepcionales como las que vivimos mundialmente, resultan escasas ante los alarmantes números de contagios y la grave condición humanitaria que atraviesa, especialmente Venezuela; a pesar de que solo el Poder Nacional pueda dictar medidas extraordinarias, hace que la *regulación excepcional resulte homogénea, hecho que pudiera resultar más beneficioso para su cumplimiento en todo el territorio nacional, pero a la vez, pudiera ser perjudicial para las regiones que enfrentan crisis que ameriten medidas más específicas para hacer frente a la situación de manera más eficaz.*

*El denominado estado de alarma, que de manera concurrente pudieran dictar los gobernadores en el ordenamiento jurídico venezolano, únicamente se refiere al régimen de administración de desastres, no pudiendo restringir derechos y garantías fundamentales, únicamente dictando medidas especiales dentro del ámbito de sus competencias. En el caso mexicano, aun cuando no se encuentren las entidades federativas habilitadas para decretar estado de alarma, la legislación de salud les permite tomar ciertas medidas que pudieran garantizar la salud de la población.*

El sistema federal no debe verse solo desde la visión jurídica para evitar que el mismo sistema se agote en disposiciones meramente formales y se obstaculice su materialización; en tal sentido, es necesaria una visión multidisciplinaria, el fomento de la cultura política de la ciudadanía y que esta vaya más allá de una descentralización política avanzada.

## BIBLIOGRAFÍA

### Referencias bibliográficas

- Ayala Corao, Carlos, “Retos de la Pandemia del covid-19 para el Estado de Derecho, La Democracia y los Derechos Humanos” Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law (MPIL) Research Paper No. 2020-17, (2020) Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3596040> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3596040>
- Ayala Corao, Carlos y Casal, Jesús M. (2008). *La Evolución Político-Institucional de Venezuela 1975-2005*. Estudios constitucionales, 6(2), 435-499. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002008000100014>
- Brewer-Carías, Allan R. “La distribución territorial de competencias en la Federación Venezolana”, *Revista de Estudios de Administración Local*. Homenaje a Sebastián Martín Retortillo, nº 291, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, enero-abril 2003,163-200.
- Brewer-Carías, Allan R. *Instituciones Políticas y Constitucionales, Tomo II, El Poder Público: Nacional, Estatal y Municipal*, Caracas: 1996.
- Carmona, Ramón. *El estado de emergencia en la nueva Constitución Nacional*. Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales / Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Nº 20, 1961, 113-154
- De Castro. F. *Derecho Civil de España*. Tomo I, Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1955.
- Ferrer Mac-Gregor, Eduardo e Herrera García, Alfonso. “Artículo 29”. *Derechos del pueblo mexicano: México (2006) a través de sus constituciones -- 9ª ed.* -- Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa, ISBN 978-607-524-080-0 pág. 669.
- García Pelayo, Manuel. *Derecho Constitucional Comparado. En Obras Completas*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales. 1991.
- Gómez Zamora, Leopoldo. “Breve estudio de las medidas adoptadas durante el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19”, *Revista del Gabinete Jurídico De Castilla-La Mancha* nº21 (2020).

- González Cruz, Fortunato, “El Régimen Federal en la Constitución Venezolana de 1999” Anuario de Derecho N° 23- ISSN 0076-6550 (2001), 409. <http://www.saber.ula.ve/bitstream/handle/123456789/18282/articulo16-23.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Hartz, Louis “La tradición liberal en los Estados Unidos”. México: FCE, 1994.
- N. IRTI “*La edad de la descodificación*”, J. M. Bosch Editor, Barcelona: 1992.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, “*La División de Poderes*” Serie de Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano. Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, 2005. [sistemabibliotecario.scjn.gob.mx/sisbib/2018/000290840/000290840.pdf](http://sistemabibliotecario.scjn.gob.mx/sisbib/2018/000290840/000290840.pdf)
- Villar Palasí, J. L. “Derecho Administrativo. Introducción y teoría de las normas” (Sección de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid: 1968.

### ***Referencias Normativas***

- Diario Oficial de la Nación de fecha 30 de marzo de 2020. [http://www.csg.gob.mx/descargas/pdf/index/informacion\\_relevante/acuerdo-covid19-csg.pdf](http://www.csg.gob.mx/descargas/pdf/index/informacion_relevante/acuerdo-covid19-csg.pdf)
- Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.557, Extraordinaria de fecha martes 13 de noviembre del 2001. Decreto Presidencial N° 1.557 con Fuerza de Ley del Sistema Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres.
- Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán en fecha 26 de marzo de 2020. <https://www.poderjudicialyucatan.gob.mx/digestum/marcoLegal/04/2020/DIGESTUM04040.pdf>
- Gaceta Oficial Del Estado Bolivariano de Miranda Ordinaria N°5052 de fecha 13 de marzo de 2020. Véase en <http://www.miranda.gob.ve/wp-content/uploads/2020/03/Gaceta-Ofc-Ord-5052.pdf.pdf.pdf>
- Gaceta Oficial Del Estado Bolivariano de Miranda Ordinaria N°5067 de fecha 28 de julio de 2020. <http://www.miranda.gob.ve/wp-content/uploads/2020/07/Gaceta-Ofc-Ord-5067.pdf>
- Boletín Oficial de fecha 25 de marzo de 2020. <http://www.boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2020/03/EE250320201.pdf>

### ***Referencias electrónicas***

Documentos Técnicos, disponibles en:

<https://www.who.int/es/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019>



Este ejemplar  
se terminó de imprimir en  
Caracas en abril del año 2021.  
Para su diseño se utilizó la tipografía  
Adobe Garamond Pro 11 ptos., ha sido impreso  
sobre Papel Saima White. Se imprimieron  
500 ejemplares, en los talleres de  
Gráficas LAUIKI, C.A.





## Últimos títulos publicados en la colección

---

### **LAS CORTES GENERALES.**

**El Parlamento en la Constitución Española  
de 1978.**

(2018) Ramón Guillermo Avelo

### **CONTRA LA REPRESENTACIÓN POPULAR.**

**Sentencias inconstitucionales del TSJ de  
Venezuela**

(2019) Ramón Guillermo Avelo

Coordinador

⇨ Durante la mayor parte de su historia como nación independiente, Venezuela ha sido, en la formalidad constitucional, casi siempre un Estado Federal, mientras que en la realidad práctica casi nunca lo ha sido.

⇨ Sin embargo, también llama la atención que la idea federal nunca ha desaparecido del debate y ha permanecido ininterrumpidamente en nuestras constituciones desde 1864. Cambian los gobiernos más de una vez violentamente, pasan por el poder grupos muy distintos en su ideología y su proceder, pero allí sigue la idea, la aspiración o la denominación federal. Algo debe significar esa permanencia en medio de tantas discontinuidades, esa tenacidad de la idea no realizada.

⇨ Intentaremos comprender el federalismo venezolano. Revisarlo en trazos gruesos, tan libres de prejuicios como sea posible, en su evolución política y constitucional, así como ubicarlo en el contexto del sistema federal, sea en la teoría o en el derecho comparado. Y asomarnos a la vida social, política y constitucional de las experiencias federales ajenas y propias, a fin de evaluar las realidades de sus tramas relacionales y poder arribar a ciertas conclusiones.

