

La descentralización política *en la Constitución de 1999: federalismo y municipalismo (una reforma insuficiente y regresiva)**

Allan Brewer-Carías

Academia de Ciencias Políticas
y Sociales, Caracas-Venezuela

I. La democracia y la descentralización del poder

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

La democracia, como régimen político, se pudo implantar en Venezuela a partir de 1958, después del primer intento en los años cuarenta, gracias al sistema político del *Estado Centralizado de Partidos* que se diseñó, y que atribuyó a los partidos políticos el monopolio de la representatividad y

* Ponencia para las VI Jornadas sobre federalismo, descentralización y municipio. Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales, Mérida-Venezuela, del 9 al 10 de noviembre de 2000.

de la participación política. En las primeras décadas del período, es decir, en los años sesenta y setenta, el sistema, sin duda, permitió la democratización del país que, para esos años, era el de menor tradición democrática en América Latina. Ese sólo hecho comenzó a plantear nuevas exigencias de democratización, es decir, exigencias de más representatividad (no sólo de los partidos) y de más participación (no sólo a través de los partidos) que el sistema no fue capaz de satisfacer, entre otros aspectos, por la incomprensión del liderazgo partidista durante las dos últimas décadas, de introducir las reformas necesarias que pudieran permitir la evolución del sistema.

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

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

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

II. Las exigencias de reforma política en el proceso constituyente de 1999

1. Participación y Poder Local

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

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

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

Así, en contraste con las sociedades democráticas del mundo desarrollado, en nuestros países el Municipio está tan alejado del ciudadano que no hace posible ni real la participación política, que es lo normal en aquellas.

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

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

2. La democracia y los niveles intermedios de descentralización

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

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

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

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

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

esquemas de distribución vertical del Poder Público y de organización del Estado.

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

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

3. El Nuevo Federalismo

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

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

A. La distribución territorial de las competencias públicas

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

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

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

B. La descentralización progresiva de competencias

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

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

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

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

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

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

D. La organización separada del Poder Público estatal

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

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

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

Una efectiva distribución del Poder Público entre el nivel nacional y el nivel estatal, imponía nuevas formas de relaciones políticas de

carácter intergubernamental, fundamentadas en la autonomía política de las entidades territoriales cuyas autoridades, por supuesto, tenían que seguir siendo electas democráticamente.

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

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

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

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

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

El establecimiento de la forma de Estado Federal con efectiva descentralización política, como sucede en todos los países desarrollados y descentralizados del mundo, exigía que se conservara la estructura del órgano legislativo nacional con dos Cámaras, una

de las cuales (normalmente, el Senado) fuera el instrumento de participación política igualitaria de las entidades territoriales en la definición de las políticas nacionales. Con voto igual en una Cámara Federal es que puede hablar de igualdad de los Estados.

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

4. El nuevo Municipalismo

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

A. La necesaria superación del uniformismo municipal

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

A veces se pasa por alto que nuestro país, territorialmente hablando, y a pesar de que el grueso de la población esté concentrada

en centros urbanos, tiene una vocación rural, que ha sido totalmente olvidada por los legisladores desde Caracas al organizar la vida local.

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

B. La organización política del Municipio

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

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

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

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

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

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

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

D. Los instrumentos de participación política local

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

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

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

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

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

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

III. El régimen de distribución territorial del poder público en la constitución de 1999

1. La forma federal del Estado

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

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

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

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

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

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

B. *La “Federación Descentralizada”*

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

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

La gran transformación política que había que establecer en la Constitución de 1999 era, por tanto, sustituir efectivamente la Federación Centralizada por una Federación Descentralizada. Grandes esfuerzos se hicieron en la materia, pero la reforma y profundización de la descentralización política como forma de perfeccionar la democracia que debió ser el tema central del debate constituyente, no pasó del nominalismo expresado tanto en el Preámbulo como en el artículo 4 que precisa que “La

República Bolivariana de Venezuela es un Estado federal descentralizado en los términos consagrados por esta Constitución”; fórmula más o menos similar a la del artículo 2 de la Constitución de 1961 que decía que “La República de Venezuela es un Estado federal, en los términos consagrados por esta Constitución”.

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

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

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

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

C. Los principios del Estado Federal

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

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

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

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

En cuanto al principio de interdependencia, este implica que los niveles territoriales, en el ejercicio de las competencias concurrentes,

deben tener relaciones de dependencia, unos respecto de otros, en forma recíproca y mutua, para lo cual la coordinación de esfuerzos es fundamental. Esta coordinación debe realizarse, fundamentalmente por un órgano intergubernamental que es el Consejo Federal de gobierno (art. 185).

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

D. La Asamblea Nacional Unicameral y la eliminación del Senado

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

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

E. *La organización de los Poderes Públicos*

a. *La organización de los Poderes Públicos Nacionales*

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

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

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

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

En efecto, corresponde al Poder Nacional, conforme al artículo 156, ordinal 31, la “organización y administración *nacional* de la justicia”. Esta redacción significa que también podría haber una administración estatal y municipal de la justicia; lo que se corrobora a nivel municipal al atribuir, el artículo 178 de la

Constitución, a los Municipios, competencia en materia de “justicia de paz” pero “conforme a la legislación nacional aplicable” (ord. 7).

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

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

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

Conforme al artículo 164 de la Constitución, corresponde a los Estados, “dictar su Constitución para organizar los Poderes Públicos, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución”. Sin embargo, conforme al artículo 162 de la Constitución, una ley nacional debe regular el régimen de la organización y funcionamiento de los Consejos Legislativos Estadales, que es uno de los Poderes Públicos estadales. Se estableció, así, una distribución de competencia entre el Poder Nacional y el Poder Estatal para organizar los Poderes Públicos Estadales, lo cual es una limitación, sin precedentes en la historia constitucional, de la autonomía de los Estados. Sin embargo, el proyecto de ley nacional respectivo debe ser sometido a consulta de los Estados, a través de sus Consejos Legislativos, en forma obligatoria; y a través de estos, a consulta de la sociedad civil (art. 206). No se prevé en la Constitución alguna otra excepción a la autonomía organizativa estatal, por lo que no compete a la Asamblea Nacional dictar ley alguna, por ejemplo, sobre Contralorías Estadales.

c. *La organización de los Municipios*

Conforme al artículo 169 de la Constitución, la organización de los Municipios y demás entidades locales se debe regir por la

Constitución, por las normas que para desarrollar los principios constitucionales establezcan las leyes orgánicas nacionales y por las disposiciones legales que de conformidad con aquellas dicten los Estados.

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

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

F. Las competencias del Poder Público

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

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

2. *Las competencias exclusivas*

Las competencias exclusivas, como su nombre lo indica, son las atribuidas a cada uno de los niveles territoriales del Poder Público para ser ejercidas en forma exclusiva y excluyente por sus órganos constitucionales. En la Constitución, estas competencias exclusivas se atribuyen básicamente al Poder Nacional y al Poder Municipal. El Poder Estatal, en realidad, no tiene competencias exclusivas de orden sustantivo.

A. *Las competencias exclusivas del Poder Público Nacional*

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

a. *Las relaciones internacionales*

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

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

b. *Las cuestiones de seguridad y defensa*

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

c. *El régimen de los símbolos patrios*

3. La bandera, escudo de armas, himno, fiestas, condecoraciones y honores de carácter nacional (art. 8).
- d. *El estatuto de las personas*
 4. La naturalización, la admisión, la extradición y expulsión de extranjeros o extranjeras (art. 38).
 5. Los servicios de identificación
- e. *El régimen de la división territorial*
 10. La organización y régimen del Distrito Capital y de las dependencias federales (arts. 17 y 18).

Adicionalmente, conforme al artículo 16, también corresponde al Poder Nacional la división político-territorial de la República, la creación y régimen de los Territorios Federales y el régimen municipal (art. 169).
- f. *El régimen de los Poderes Públicos Nacionales*
 21. La organización y administración nacional de la justicia, el Ministerio Público y el Defensor del Pueblo.

Además, corresponde al Poder Nacional, la legislación sobre la organización y funcionamiento de todos los órganos del Poder Público Nacional y de los demás órganos e instituciones nacionales del Estado (ord. 32).
- g. *El régimen de la economía*
 11. La regulación de la banca central, del sistema monetario, de la moneda extranjera, del sistema financiero y del mercado de capitales; la emisión y acuñación de moneda.
 15. El régimen del comercio exterior y la organización y régimen de las aduanas.

El régimen y administración de las minas e hidrocarburos, el régimen de las tierras baldías, y la conservación, fomento y aprovechamiento de los bosques, suelos, aguas y otras riquezas naturales del país.
El Ejecutivo Nacional no podrá otorgar concesiones mineras por tiempo indefinido.
La Ley establecerá un sistema de asignaciones económicas especiales en beneficio de los Estados en cuyo territorio se encuentren situados los bienes que se mencionan en este

numeral, sin perjuicio de que también puedan establecerse asignaciones especiales en beneficio de otros Estados.

17. El régimen de metrología legal y control de calidad

18. Los censos y estadísticas nacionales.

21. Las políticas macroeconómicas, financieras y fiscales de la República.

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

h. *El régimen de la seguridad social*

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

i. *El régimen del correo y las telecomunicaciones*

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

j. *La legislación general*

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

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

B. Las competencias exclusivas del Poder Municipal

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

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

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

3. Las competencias concurrentes

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

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

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

En todo caso, la legislación sobre las competencias concurrentes debe estar orientada por los principios de interdependencia, coordinación, cooperación, corresponsabilidad y subsidiariedad; y cuando se dicte por el Poder Nacional, la Asamblea Nacional, obligatoriamente debe someter dichas leyes a consulta de los Estados, a través de los Consejos Legislativos (art. 206). Los Consejos Legislativos de los Estados también tienen la iniciativa legislativa, ante la Asamblea Nacional, respecto de las leyes relativas a los Estados (art. 204,8).

Dichas competencias concurrentes se pueden agrupar así:

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

a. *Bienes del dominio público*

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

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

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

b. *Bienes del dominio privado*

Las tierras baldías, conforme al Código Civil, constituyen bienes del dominio privado de los Estados (art. 542). La Constitución

atribuye al Poder Nacional el régimen de las tierras baldías (art. 156,16) y a los Estados “la administración de las tierras baldías” (art. 164,5). La intención del Constituyente fue, así, devolverle a los Estados la administración de las tierras de su dominio privado, lo cual se había nacionalizado desde el Siglo XIX. Sin embargo, la Disposición Transitoria Decimoprimera estableció que “hasta tanto se dicte la legislación nacional relativa al régimen de las tierras baldías, la administración de las mismas continuará siendo ejercida por el Poder Nacional, conforme a la legislación vigente”, es decir, conforme a la Ley de Tierras Baldías y Ejidos.

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

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

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

En cuanto a la policía, además, el Poder Nacional tiene competencia en materia de policía nacional (art. 156,6), correspondiendo al

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

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

C. Régimen del desarrollo económico

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

a. Ordenación y promoción del desarrollo económico y social

Los artículos 112, 299, 308, 309 y 310 de la Constitución atribuyen competencia al “Estado” para promover la iniciativa privada con

facultad para dictar medidas para planificar, racionalizar y regular la economía e impulsar el desarrollo integral del país; promover el desarrollo armónico de la economía nacional; proteger la artesanía e industrias populares; velar por la creación y fortalecimiento del sector turístico nacional; y proteger y promover la pequeña y mediana industria.

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

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

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

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

b. *Promoción del desarrollo rural y seguridad alimentaria*

Los artículos 305, 306 y 307 de la Constitución también atribuyen al “Estado” obligaciones de promover el desarrollo rural integral; promover las condiciones para fomentar la actividad agrícola y la agricultura sustentable, a fin de garantizar la seguridad alimentaria, y alcanzar niveles estratégicos de autoabastecimiento; proteger las comunidades y asentamientos de pescadores artesanales; proteger y promover las formas asociativas y particulares de propiedad, y velar por la ordenación sustentable de las tierras de vocación agrícola. Estas obligaciones del “Estado”, de nuevo, corresponden en forma concurrente a la República, a los Estados y a los Municipios. Por otra parte, el Poder Nacional tiene competencia para dictar la legislación agraria (art. 156,32) y definir la política *nacional* en materia de seguridad alimentaria (art. 156,23) y en materia de producción agrícola, ganadera, forestal y pesquera (art. 25). Por tanto, los Estados y Municipios tienen competencia, respectivamente, para definir la política estatal y municipal en materia de seguridad alimentaria y para la producción agrícola, ganadera, pesquera y forestal.

c. *Ciencia y tecnología*

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

d. *Información económico-social y comercial*

El artículo 156, ordinal 18 de la Constitución atribuye al Poder Nacional competencia en materia de “censos y estadísticas *nacionales*”. En consecuencia, los Estados y Municipios tienen competencia concurrente en cuanto a censos y estadísticas estatales y municipales, respectivamente.

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

e. *Servicios públicos domiciliarios*

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

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

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

D. *Régimen del desarrollo social*

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

a. *Asistencia y protección social*

Conforme a los artículos 75 a 81 de la Constitución, el “Estado” tiene un conjunto de obligaciones tendientes a asegurar la protección de las familias y de quienes ejerzan la jefatura de la

familia; a garantizar asistencia y protección integral a la maternidad; a proteger el matrimonio entre hombre y mujer; a asegurar protección integral a los niños y adolescentes y a promover su integración progresiva a la ciudadanía activa; a crear oportunidades para estimular el tránsito productivo de los jóvenes a la vida adulta, su capacitación y acceso al primer empleo; a garantizar a los ancianos el pleno ejercicio de sus derechos y garantías, así como atención integral; respecto de los discapacitados, a garantizar el respeto a su dignidad humana, la equiparación de oportunidades, condiciones laborales satisfactorias y promover su formación, capacitación y acceso al empleo acorde con sus condiciones.

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

b. *Salud y sanidad*

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

El artículo 156,23, por otra parte, atribuye al Poder Nacional competencia en materia de políticas y servicios *nacionales* de salud. En particular los artículos 84 y 85 precisan como competencia del Poder Nacional el establecimiento de un Sistema Público *Nacional* de Salud. En consecuencia, los Estados y Municipios tienen competencia en materia de políticas y servicios estatales y municipales de salud.

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

c. *Vivienda*

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

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

d. *Educación*

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

El artículo 156,24 atribuye al Poder Nacional las políticas y los servicios *nacionales* de educación. En consecuencia, los Estados y Municipios tienen competencia, respectivamente, para las políticas y los servicios estatales y municipales de educación. Los servicios de educación, por tanto también serían servicios públicos estatales en los términos del artículo 164,8 y en cuanto a los Municipios, el artículo 178,5 les atribuye competencia expresa en materia de educación preescolar.

e. *Cultura y patrimonio histórico*

Los artículos 98 a 191 de la Constitución establecen también un conjunto de obligaciones, asignadas al “Estado”, en materia de

cultura y patrimonio histórico, cultural y arquitectónico lo que las configura como una competencia concurrente entre la República, los Estados y los Municipios.

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

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

a. *Ordenación del territorio*

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

b. *Ambiente*

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

a los Municipios competencias en materia de protección del ambiente y cooperación con el saneamiento ambiental.

c. *Urbanismo*

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

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

d. *Obras públicas*

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

e. *Vialidad*

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

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

f. *Transporte*

El artículo 156, ordinal 26 de la Constitución atribuye al Poder Nacional competencia en cuanto al régimen de la navegación y

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

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

4. Las competencias residuales

Conforme a la tradición de los sistemas federales, los Estados tienen competencia en todo lo que no corresponda de conformidad con la Constitución a la competencia nacional o municipal (art. 164,11). Es lo que se denomina la competencia residual de los Estados.

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

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

5. El principio descentralizado en las competencias del Poder Público

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

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

Sin embargo, con un esquema de distribución de competencias concentrado en los niveles nacionales y locales y un conjunto de competencias concurrentes sometidas a las regulaciones del Poder Nacional, la descentralización como política, queda en manos de los órganos del Poder Nacional. Para ejecutarla, sin embargo, la Constitución prevé los mecanismos de transferencias de competencias en cascada, desde el ámbito nacional hacia el ámbito local y hacia las comunidades.

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

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

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

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

1. La transferencia de servicios en materia de salud, educación, vivienda, deporte, cultura, programas sociales, ambiente, mantenimiento de áreas industriales, mantenimiento y conservación de áreas urbanas, prevención y protección vecinal, construcción de obras y prestación de servicios públicos. A tal efecto, pueden establecer convenios cuyos contenidos deben estar orientados por los principios de interdependencia, coordinación, cooperación y corresponsabilidad.
2. La participación de las comunidades y de ciudadanos o ciudadanas, a través de las asociaciones vecinales y organizaciones no gubernamentales, en la formulación de propuestas de inversión ante las autoridades estadales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión, así como en la ejecución, evaluación y control de obras, programas sociales y servicios públicos en su jurisdicción.
3. La participación en los procesos económicos estimulando las expresiones de la economía social, tales como cooperativas, cajas de ahorro, mutuales y otras formas asociativas.
4. La participación de los trabajadores o trabajadoras y comunidades en la gestión de las empresas públicas mediante mecanismos autogestionarios y cogestionarios.

5. La creación de organizaciones, cooperativas y empresas comunales de servicios, como fuentes generadoras de empleo y de bienestar social, propendiendo a su permanencia mediante el diseño de políticas en las cuales aquellas tengan participación.
6. La creación de nuevos sujetos de descentralización a nivel de las parroquias, las comunidades, los barrios y las vecindades a los fines de garantizar el principio de la corresponsabilidad en la gestión pública de los gobiernos locales y 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.

IV. El financiamiento de la descentralización

1. Las competencias tributarias

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

A. Competencias tributarias nacionales

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

12. La creación, organización, recaudación, administración y control de los impuestos sobre la renta, sobre sucesiones, donaciones y demás ramos conexos, el capital, la producción, el valor agregado, los hidrocarburos y minas, de los

gravámenes a la importación y exportación de bienes y servicios, los impuestos que recaigan sobre el consumo de licores, alcoholes, y demás especies alcohólicas, cigarrillos y demás manufacturas del tabaco, y los demás impuestos, tasas y rentas no atribuidas a los Estados y Municipios por esta Constitución y la ley.

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

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

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

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

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

En todos estos casos de leyes nacionales que se refinen a los Estados, la Asamblea Nacional está obligada a consultar a

los Estados, a través de los Consejos Legislativos Estadales, antes de la sanción de las mismas (art. 206).

B. *Competencias tributarias estadales*

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

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

De resto, los Estados no tienen otras competencias tributarias que las que le puedan serles asignadas expresamente por ley nacional. Así el artículo 167,5 de la Constitución le atribuye a los Estados, como ingresos, los demás impuestos, tasas y contribuciones especiales que se le asignen por ley nacional, con el fin de promover el desarrollo de las haciendas públicas estadales; pudiendo la ley nacional, además asignar a los Estados participación en los tributos nacionales (art. 164,3 y 167,6).

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

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

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

C. Competencias tributarias Municipales

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

1. Las tasas por el uso de sus bienes o servicios; las tasas administrativas por licencias o autorizaciones; los impuestos sobre actividades económicas de industria, comercio, servicios, o de índole similar, con las limitaciones establecidas en esta Constitución (art. 179,2).
2. Los impuestos sobre inmuebles urbanos, vehículos, espectáculos públicos, juegos y apuestas lícitas, propaganda y publicidad comercial (art. 179,2).
3. El impuesto territorial rural o sobre predios rurales (art. 179,2) el cual debe ser creado y organizado por el Poder Nacional, correspondiendo la recaudación y control a los Municipios (art. 156,14).
4. El impuesto sobre transacciones inmobiliarias, el cual también debe ser creado y organizado por el Poder Nacional, correspondiendo la recaudación y control a los Municipios (art. 156,14).
5. La contribución especial sobre plusvalías de las propiedades generadas por cambios de uso o de intensidad de aprovechamiento con que se vean favorecidas por los planes de ordenación urbanística (art. 179,2).
6. La participación en la contribución por mejoras y otros ramos tributarios nacionales o estatales, conforme a las leyes de creación de dichos tributos (art. 179,3).

El artículo 180 de la Constitución dispuso que:

La potestad tributaria que corresponde a los Municipios es distinta y autónoma de las potestades reguladoras que esta Constitución o las leyes atribuyan al Poder Nacional o Estatal sobre determinadas materias o actividades. Las inmunidades frente a la potestad impositiva de los Municipios, a favor de

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

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

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

2. El situado constitucional

El ingreso más importante de los Estados, está constituido por lo que le corresponda por “Situado Constitucional”. Conforme al artículo 167,4 de la Constitución, el situado constitucional es una partida del Presupuesto Nacional equivalente a un máximo del veinte por ciento del total de los ingresos ordinarios estimados anualmente por el Fisco Nacional.

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

En todo caso, el porcentaje del ingreso nacional ordinario estimado que se destine al situado constitucional, no puede ser menor al quince por ciento del ingreso ordinario estimado, para lo cual se debe tener en cuenta la situación y sostenibilidad financiera de la Hacienda Pública Nacional, sin menoscabo de la capacidad de las

administraciones estatales para atender adecuadamente los servicios de su competencia (art. 167,5).

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

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

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

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

3. Las asignaciones económicas especiales

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

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

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

4. El Fondo de Compensación Interterritorial

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

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

El Consejo Federal de Gobierno, con base en los desequilibrios regionales debe discutir y aprobar anualmente los recursos que se deben destinar al Fondo de Compensación Interterritorial y las áreas de inversión prioritaria a las cuales se deben aplicar dichos recursos.

5. Las transferencias, subvenciones o asignaciones nacionales

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

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

V. Los principios constitucionales sobre la organización de los poderes públicos estatales y municipales

Siguiendo la orientación constitucional del texto de 1961, la Constitución de 1999 establece los principios generales de la organización del Poder Público Estatal, conforme a una separación orgánica en dos Poderes: el Poder Legislativo a cargo de los Consejos Legislativos Estadales y el Poder Ejecutivo, a cargo de los Gobernadores. En cuanto al Poder Municipal, al contrario de lo que estaba previsto en la Constitución de 1961, que remitía los principios

de organización a lo que determinara la ley, la Constitución de 1999 estableció rígidamente la separación orgánica de los Poderes Legislativo y Ejecutivo Municipales, a cargo, respectivamente, de los Consejos Municipales y de los Alcaldes.

La Constitución declara a los Estados y a los Municipios como entidades política autónomas, pero en materia de organización dicha autonomía está limitada. Respecto de los Estados, porque una ley nacional es la llamada a regular la organización y funcionamiento de los Consejos Legislativos Estadales; y respecto de los Municipios, porque su organización la debe regular la ley nacional y la ley estatal.

1. La organización del Poder Público Estatal

A. La autonomía e igualdad de los Estados

La distribución territorial del Poder Público, como se ha dicho, implica la estructuración, en forma descentralizada, de las entidades políticas, las cuales por esencia gozan de autonomía.

Por ello, el artículo 159 de la Constitución establece que los Estados son “entidades autónomas e iguales en lo político”, con personalidad jurídica plena, y quedan obligados a mantener la independencia, soberanía e integridad nacional, y a cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes de la República. Su gobierno, en todo caso, debe ser democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables (art. 6).

Esta autonomía, por supuesto, es política (elección de sus autoridades), organizativa (se dictan su Constitución), administrativa (inversión de sus ingresos), jurídica (no revisión de sus actos sino por los tribunales) y tributaria (creación de sus tributos); y sus límites deben ser los establecidos en la Constitución, razón por la cual la Ley nacional no podría regular a los Estados. Sin embargo, como se ha dicho, esta autonomía está limitada en la Constitución en una forma desusada y absolutamente inconveniente, al remitir el artículo 162 a la ley nacional para establecer “el régimen de la organización y

el funcionamiento de los Consejos Legislativos Estadales, es decir, el órgano que ejerce el Poder Legislativo en los Estados”. Esa materia debería ser competencia exclusiva de los Estados a ser regulada en sus respectivas Constituciones (art. 164, ord. 1).

Como también ya se ha indicado, limitaciones similares se establecen en la Constitución en cuanto al ejercicio de las competencias. Por ejemplo, en materia de tributos, en la Constitución no sólo se ha dejado la materia a una legislación futura, sino que, en definitiva, el Poder Nacional es el llamado a regular el ejercicio de la potestad tributaria, estatal y municipal (art. 156, ord. 13).

En cuanto a las competencias, las que son de carácter concurrente en muchos casos sólo pueden ejercerse por los Estados conforme a las “leyes de base” que dicte el Poder Nacional (art. 165); y en otros casos, como en materia de policía, la función de policía estatal sólo puede ejercerse conforme a la legislación nacional aplicable (art. 164, ord. 6).

Todo lo anterior configura una autonomía limitada, lo que es lo mismo que una descentralización más nominal que real.

Por otra parte, en cuanto a la igualdad de los Estados, como se señaló anteriormente, la misma ha perdido la garantía que le daba la representación igualitaria en el Senado, al haberse previsto en la Constitución una Asamblea Nacional unicameral.

B. El Poder Ejecutivo Estatal: los Gobernadores

De acuerdo con el artículo 160, el gobierno y administración de cada Estado corresponde a un Gobernador.

a. Las condiciones

Para ser Gobernador se requiere ser venezolano, mayor de veinticinco años y de estado seglar.

En el caso de Estados fronterizos, los Gobernadores deben ser venezolanos por nacimiento, sin otra nacionalidad, como lo establece el artículo 41 de la Constitución; y si se trata de Estados no Fronterizos, los venezolanos por naturalización pueden ser electos Gobernadores, siempre que tengan residencia ininterrumpida en Venezuela por más de 15 años (art. 41).

b. *La elección popular y período*

Los Gobernadores deben ser elegidos por un período de 4 años por mayoría de las personas que votan. El Gobernador puede ser reelegido de inmediato y por una sola vez, para un período adicional. Lamentablemente la nueva Constitución no estableció la elección por mayoría absoluta y doble vuelta, para asegurar la legitimidad de la representación.

c. *La rendición de cuenta e informe*

Los Gobernadores deben rendir, anual y públicamente, cuenta de su gestión ante el Contralor del Estado y deben presentar su informe de la misma ante el Consejo Legislativo y el Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas (art. 161).

La cuenta, por tanto, no tiene que presentarse ante el Consejo Legislativo; y este no tiene poder alguno para aprobar o no el informe. Puede, por supuesto en las Constituciones estatales regularse el voto de censura, pero sin ningún efecto formal y sólo con efectos políticos.

C. *El Poder Legislativo Estatal: el Consejo Legislativo Estatal*

a. *La integración*

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

La representación proporcional, como sistema de escrutinio, como es sabido, tiende a asegurar la representación de los partidos políticos al preverse elecciones plurinominales en circuitos por listas. La referencia a la representación proporcional, por una parte, y por la otra, de la población de los Municipios, realmente no se entiende, particularmente por el número reducido de miembros de los Consejos.

b. *Condiciones y período*

El mismo artículo 162 establece que los requisitos para ser integrante del Consejo Legislativo; la obligación de rendición

anual de cuentas y la inmunidad en su jurisdicción territorial, se deben regir por las normas que esta Constitución establece para los diputados a la Asamblea Nacional, en cuanto le sea aplicable. Los legisladores estatales deben ser elegidos por un período de cuatro años pudiendo ser reelegidos solamente por dos períodos.

c. *El régimen legal y las competencias*

El artículo 162, contiene una norma que, como se ha dicho, sin duda, atenta contra la autonomía de los Estados, al establecer que la ley nacional debe regular el régimen de la organización y el funcionamiento del Consejo Legislativo, cuando eso debe corresponder a las Constituciones que deben dictar los Consejos Legislativos de los Estados (art. 164).

En todo caso, en cuanto a su competencia, los Consejos Legislativos tienen las atribuciones siguientes: 1) Legislar sobre las materias de la competencia estatal; 2) Sancionar la Ley de Presupuesto del Estado; y 3) Las demás que le atribuya la Constitución y la ley (art. 162).

Además, tienen iniciativa legislativa ante la Asamblea Nacional en cuanto a leyes relativas a los Estados (art. 204,8), y deben ser consultados obligatoriamente por la Asamblea Nacional, cuando esta legisle en materias relativas a los Estados (art. 206).

D. *Las Contralorías Estadales*

Como parte de los Poderes Públicos estatales, cada Estado debe tener una Contraloría (Poder Contralor) que goce de autonomía orgánica y funcional, a la cual corresponde ejercer, conforme a la Constitución y la ley, el control, la vigilancia y la fiscalización de los ingresos, gastos y bienes Estadales, sin menoscabo del alcance de las funciones de la Contraloría General de la República (art. 163).

La Contraloría Estatal debe actuar bajo la dirección y responsabilidad de un Contralor, cuyas condiciones para el ejercicio del cargo son las que determine la ley, la cual debe garantizar su idoneidad e independencia; así como la neutralidad en su designación, que debe ser mediante concurso público.

No se precisa en esta norma, cuál es “la ley” que ha de regular a las Contralorías Estadales, pero evidentemente que tiene que ser la “ley estatal”, dejando a salvo lo que pueda establecerse en una, la ley nacional que regule el sistema nacional de control fiscal (art. 290). La Constitución no especifica a qué autoridad corresponde la designación del Contralor de cada Estado y la realización del concurso público, lo que debe ser regulado, precisamente, en la ley que dicte cada Estado.

E. El Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas

En cada Estado, y conforme a la orientación de las reformas descentralizadoras de 1993, debe crearse un Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, presidido por el Gobernador e integrado por los Alcaldes, los directores estadales de los Ministerios y una representación de los legisladores elegidos por el Estado a la Asamblea Nacional, del Consejo Legislativo, de los Concejales y de las comunidades organizadas, incluyendo las indígenas donde las hubiere. Este Consejo debe funcionar y debe organizarse de acuerdo con lo que determine la ley, la cual puede ser la que dicte cada Consejo Legislativo Estatal.

2. La organización del Poder Público Municipal

A. Régimen General

a. Carácter

De acuerdo con el artículo 168 de la Constitución, los Municipios constituyen la unidad política primaria de la organización nacional.

En todo caso, son personas jurídicas de derecho público, y su organización municipal debe ser democrática y debe responder a la naturaleza propia del gobierno local (art. 169). Además, su gobierno debe ser democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralismo y de mandatos revocables (art. 6).

b. *La autonomía*

La autonomía municipal comprende, conforme al artículo 168, lo siguiente: 1. La elección de sus autoridades; 2. La gestión de las materias de su competencia; y 3. La creación, recaudación e inversión de sus ingresos. Esta autonomía, sin embargo, está sometida con carácter general a los límites que establezca la Constitución y *la ley*, lo cual es una negación de la garantía de la autonomía política, pues la misma queda a la merced de la autoridad legislativa nacional.

Además, conforme lo establecía el artículo 29 de la Constitución de 1961, y ahora lo establece el artículo 168 de la Constitución de 1999, los actos de los Municipios no pueden ser impugnados sino ante los tribunales competentes, de conformidad con la Constitución y la ley; por lo que no pueden ser revisados, en forma alguna, por los órganos del Poder Nacional ni de los Estados.

c. *La participación ciudadana*

De acuerdo con el mismo artículo 168, las actuaciones de los Municipios en el ámbito de sus competencias se deben cumplir incorporando la participación ciudadana al proceso de definición y ejecución de la gestión pública y en el control y evaluación de sus resultados, en forma efectiva, suficiente y oportuna, conforme a la ley.

d. *Las fuentes legales del régimen municipal*

El artículo 169, en el mismo sentido que el artículo 26 de la Constitución de 1961, dispone que la organización de los Municipios y demás entidades locales se debe regir por la Constitución, por la normas que para desarrollar los principios constitucionales establezcan las leyes orgánicas nacionales, y por las disposiciones legales que en conformidad con aquellas dicten los Consejos Legislativos de los Estados.

e. *Los diferentes regímenes municipales*

Como se ha dicho anteriormente, una de las críticas más importantes que se habían formulado respecto de nuestro régimen municipal, era el excesivo uniformismo en la

organización municipal, que ha hecho prácticamente inaplicable la Ley Orgánica de Régimen Municipal en muchos de los Municipios actuales. Por ello, el artículo 169, establece que la legislación que se dicte para desarrollar los principios constitucionales relativos a los Municipios y demás entidades locales, debe obligatoriamente establecer diferentes regímenes para su organización, gobierno y administración, incluso en lo que respecta a la determinación de sus competencias y recursos, atendiendo a las condiciones de población, desarrollo económico, capacidad para generar ingresos fiscales propios, situación geográfica, elementos históricos y culturales y otros factores relevantes. En particular, dicha legislación debe establecer las opciones para la organización del régimen de gobierno y administración local que debe corresponder a los Municipios con población indígena.

Lamentablemente, sin embargo, la incorporación al Texto Constitucional de la separación orgánica entre el Consejo Municipal y el Alcalde, ha constitucionalizado un ingrediente organizativo, que, por su rigidez y uniformismo, podría impedir establecer la diferenciación de regímenes que se busca, sobre todo si se multiplica el número de Municipios en el ámbito rural y con un territorio más pequeño.

B. *El régimen de organización de otras entidades locales*

Además de los Municipios, la Constitución regula expresamente a otras entidades locales como las Mancomunidades, los Distritos Metropolitanos y las Parroquias.

a. *Las Mancomunidades, otras asociaciones y los Distritos*

Las Mancomunidades, de acuerdo con lo establecido en el artículo 170, son el producto del derecho de asociación entre Municipios. Además, la Constitución admite que los Municipios pueden acordar entre sí o con los demás entes públicos territoriales, la creación de modalidades asociativas intergubernamentales para fines de interés público relativos a materias de su competencia.

Se le dió rango constitucional así, a las corporaciones de derecho público que se establecieron en los Reglamentos de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público en 1993.

Por último, el artículo 170 de la Constitución remite a la ley para la determinación de las normas concernientes a la agrupación de dos o más Municipios en Distritos.

b. *Los Distritos Metropolitanos*

a'. *El establecimiento*

En cuanto a los Distritos Metropolitanos, el artículo 171 dispone que cuando dos o más Municipios pertenecientes a una misma entidad federal tengan relaciones económicas, sociales y físicas que den al conjunto características de un área metropolitana, pueden organizarse como tales.

Sin embargo, cuando los Municipios que deseen constituirse en un distrito metropolitano pertenezcan a entidades federales distintas, corresponde a la Asamblea Nacional su creación y organización (art. 172).

En estos casos, la ley orgánica que al efecto se dicte debe garantizar el carácter democrático y participativo del gobierno metropolitano y establecer sus competencias funcionales, así como el régimen fiscal, financiero y de control. También debe asegurar que en los órganos de gobierno metropolitano tengan adecuada participación los respectivos Municipios, y debe señalar la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de estos últimos al distrito metropolitano.

La Constitución regula expresamente un solo Distrito Metropolitano, y ese es el Distrito Metropolitano de Caracas (art. 18), el cual ha sido desarrollado por la Ley Especial del Distrito Metropolitano de Caracas de 2000. Dicho régimen se estudia más adelante.

b'. *Los regímenes diferenciados*

A los efectos de evitar el uniformismo, el artículo 171 dispone que la ley puede establecer diferentes regímenes para la

organización, gobierno y administración de los distritos metropolitanos atendiendo a las condiciones de población, desarrollo económico y social, situación geográfica y otros factores de importancia. En todo caso, la atribución de competencias para cada distrito metropolitano debe tener en cuenta esas condiciones.

c'. *Los límites*

De acuerdo con el artículo 172, el Consejo Legislativo estatal, previo pronunciamiento favorable mediante consulta popular de la población afectada, debe definir los límites del distrito metropolitano y lo debe organizar según lo establecido en la ley orgánica nacional, determinando cuáles de las competencias metropolitanas deben ser asumidas por los órganos de gobierno del respectivo distrito metropolitano.

c. *Las Parroquias*

Todos los Municipios podrán crear parroquias conforme a las condiciones que determine la ley, aún cuando el artículo 173 precisa que en ningún caso las Parroquias deben ser asumidas como divisiones exhaustivas o imperativas del territorio del Municipio. Sin embargo, es la legislación que se dicte para desarrollar los principios constitucionales sobre régimen municipal, la que debe establecer los supuestos y condiciones para la creación de otras entidades locales dentro del territorio municipal, así como los recursos de que deben disponer, concatenados a las funciones que se les asignen, incluso su participación en los ingresos propios del Municipio.

La creación de las parroquias, en todo caso, debe atender a la iniciativa vecinal o comunitaria, con el objeto de promover a la desconcentración de la administración del Municipio, la participación ciudadana y la mejor prestación de los servicios públicos.

C. *El Poder Ejecutivo Municipal: el Alcalde*

El gobierno y administración del Municipio corresponde al Alcalde, quien además, y en los términos del Código Civil (art. 446 y

siguientes) tiene el carácter de la primera autoridad civil (art. 174) y, por tanto, competencia, en materia de registro civil, las cuales ya no pueden ser ejercidas por los Prefectos designados por los Gobernadores, que no son órganos municipales.

a. *Los requisitos*

Para ser Alcalde se requiere ser venezolano mayor de 25 años y de estado seglar. El artículo 41 de la Constitución, sin embargo, exige que en los Estados Fronterizos, para ser Alcalde se requiere ser venezolano por nacimiento, sin otra nacionalidad.

Por otra parte, el artículo 177 permite que la ley nacional pueda establecer principios, condiciones y requisitos de residencia, prohibiciones, causales de inhibición e incompatibilidades para la postulación y ejercicio de las funciones de Alcaldes y concejales.

b. *La elección y carácter*

El Alcalde debe ser elegido por un período de 4 años por mayoría de las personas que votan, y podrá ser reelegido de inmediato y por una sola vez, para un período adicional. Lamentablemente, tampoco se estableció, en este caso, el principio de la elección por mayoría absoluta, como se había planteado en la discusión constitucional.

D. *El Poder Legislativo Municipal*

El artículo 175 de la Constitución, atribuye la función legislativa del Municipio al Concejo, integrado por concejales elegidos en la forma establecida en la Constitución, en el número y condiciones de elegibilidad que determine la ley.

Lamentablemente no se estableció, en la Constitución, el principio de la elección uninominal de concejales, para asegurar la efectiva representatividad de las comunidades y sus electores, remitiéndose el sistema electoral al principio de la representación proporcional destinado a permitir la representatividad de partidos.

E. Las Contralorías Municipales

En cuanto a las Contralorías Municipales, de acuerdo con el artículo 176, les corresponde el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes municipales, así como las operaciones relativas a los mismos, sin menoscabo del alcance de las atribuciones de la Contraloría General de la República.

Cada Contraloría debe ser dirigida por el Contralor, designado por el Concejo mediante concurso público que garantice la idoneidad y capacidad de quien sea designado para el cargo, de acuerdo con las condiciones establecidas por la ley.

F. Los Concejos Locales de Planificación Pública

Por último, el artículo 182 de la Constitución crea el Consejo Local de Planificación Pública, presidido por el Alcalde e integrado por los Concejales, los Presidentes de la Juntas Parroquiales y representantes de organizaciones vecinales y otras de la sociedad organizada, de conformidad con las disposiciones que establezca la ley.

VI. El régimen constitucional del Distrito Capital y del sistema de gobierno municipal de Caracas

1. La desaparición del Distrito Federal

A. El Distrito Capital en sustitución del Distrito Federal

De acuerdo con lo establecido en el artículo 16 de la Constitución de 1999, con el fin de organizar políticamente la República, el territorio nacional se divide:

“en el de los Estados, el del Distrito Capital, el de las dependencias federales y el de los territorios federales”.

Esta división política del territorio nacional es geográfica y cartográficamente idéntica a la que preveía el artículo 9 de la Constitución de 1961, (salvo en cuanto a la reducción del territorio del Distrito Federal por la creación del Estado Vargas), pero con el muy importante cambio de denominación del territorio de la parte oeste del valle de Caracas, del “Distrito Federal” por el “Distrito Capital”.

En efecto, una de las reformas más importantes que se produjo constitucionalmente respecto de la división política del territorio nacional, con el antes mencionado cambio de denominación, fue la *eliminación* del “Distrito Federal” como entidad política vinculada al Poder Nacional o Federal. En efecto, conforme al régimen constitucional anterior, no sólo le correspondía al Congreso Nacional la organización del Distrito mediante Ley Orgánica (Ley Orgánica del Distrito Federal), sino que correspondía al Presidente de la República, la designación del Gobernador del Distrito Federal, habiendo permanecido siempre, el Presidente de la República, desde la misma creación del Distrito Federal en 1864, como la superior autoridad civil y política del Distrito, quien la ejercía, precisamente, a través del Gobernador del Distrito Federal, de su libre nombramiento y remoción.

Con la Constitución de 1999, en consecuencia, se eliminó todo vínculo del Poder Nacional con el territorio del antiguo Distrito Federal, el cual se sustituyó por el del Distrito Capital. Este, ahora, es parte de la división política del territorio nacional, por lo que la Ley Orgánica de División Político Territorial que habrá de dictarse en el futuro en sustitución de la vieja Ley de 1856, por supuesto, deberá incluir el territorio del Distrito Capital, en el cual también debe garantizarse la autonomía municipal y la descentralización político administrativa (art. 16).

B. Los efectos constitucionales de la creación del Distrito Capital

La Constitución de 1999, a pesar de que en las discusiones en la Asamblea Nacional Constituyente se haya propuesto la creación de

un “Distrito Capital” en un territorio que abarcara no sólo el del antiguo Distrito Federal sino, además, el de los territorios de los Municipios Chacao, Sucre, Baruta y El Hatillo del Estado Miranda, es decir, el territorio geográfico del valle de Caracas y sus zonas más próximas; sin embargo, estableció el Distrito Capital *única y exclusivamente en el territorio del antiguo Distrito Federal*, incluso, con la mención expresa de que debía preservarse “la integridad territorial del Estado Miranda” (Disposición Transitoria Primera).

En consecuencia, el Distrito Capital en la Constitución de 1999, es una parte de la división política del territorio nacional, que coincide con el territorio del antiguo Distrito Federal, y que en forma alguna afecta o puede afectar el territorio del Estado Miranda, el cual, conforme a la voluntad del constituyente, ha permanecido incólume. En consecuencia, conforme a la Constitución de 1999, los Municipios del Valle de Caracas, al este de la Quebrada Chacaíto y en línea hacia el sur, necesariamente continúan y continuarán siendo parte del territorio del Estado Miranda.

Ahora bien, la existencia del Distrito Capital implica, constitucionalmente hablando, lo siguiente: en *primer lugar*, que a todos los efectos administrativos, el Distrito Capital es una división del territorio nacional, por lo que las unidades administrativas nacionales, que por ejemplo, actúan en el territorio nacional, pueden adoptar la división del Distrito Capital. Por ejemplo, habrá oficinas subalternas de Registro del Distrito Capital, en lugar de las del Distrito Federal; habrá Tribunales con jurisdicción en el Distrito Capital en lugar del Distrito Federal; y habrá unidades ministeriales, por ejemplo, educativas o de salud, con jurisdicción en el Distrito Capital en lugar del Distrito Federal.

En *segundo lugar*, que como entidad político territorial, al Distrito Capital le corresponde participar en la distribución del situado constitucional (una partida equivalente a un máximo del 20% del total de los ingresos ordinarios estimados anualmente por el Fisco Nacional) junto con los Estados de la República (art. 167,4). Por tanto, en la asignación del situado constitucional, al Distrito Capital le corresponde igual parte que a cada uno de los Estados respecto del

30% del situado constitucional; y una parte muy importante respecto del 70% restante del situado constitucional, que se reparte en proporción a la población de cada uno de los Estados y del Distrito Capital.

En *tercer lugar*, que corresponde a la Asamblea Nacional sancionar una Ley que regule la organización y régimen del Distrito Capital (art. 156,10) en cuyo territorio puede haber uno o más municipios. Es decir, una ley nacional podría establecer un régimen y organización del Distrito Capital, el cual no necesariamente tiene que conducir a crear alguna nueva “autoridad” a nivel del Distrito Capital, como incluso se puede deducir de lo indicado en el artículo 189,2 de la Constitución, sino que puede perfectamente regular sólo la existencia de diversos municipios que podrían establecerse en dicho territorio (art. 18), dividiendo el actual Municipio Libertador del Distrito Capital.

En *cuarto lugar*, que una ley nacional, en todo caso, es la llamada a determinar a cual autoridad corresponde administrar y ejecutar los ingresos que por situado constitucional, corresponden al Distrito Capital como entidad territorial.

C. La relación entre el Distrito Capital y el Distrito Metropolitano de Caracas

La Constitución de 1999, al renunciar a la creación de una entidad federal que abarcara territorialmente todo el valle de Caracas y comprendiera el territorio del antiguo Distrito Federal y el de los Municipios Chacao, Sucre, Baruta y El Hatillo del Estado Miranda, desmembrando el territorio de esta entidad federal; optó por dejar incólume la división territorial del Estado Miranda y, en general, de la República, cambiando sólo el nombre del Distrito Federal por el del Distrito Capital, con las consecuencias constitucionales antes indicadas, y dejando los Municipios del este del valle de Caracas, en el territorio del Estado Miranda.

Con base en esta división política del territorio nacional, la Constitución, además, introdujo una reforma que significó un avance

sustancial en relación con la Constitución de 1961, respecto de la organización del área metropolitana de Caracas.

La Constitución de 1961, en efecto, sólo establecía que una Ley Especial podía coordinar las distintas jurisdicciones existentes dentro del área metropolitana de Caracas, sin menoscabo de la autonomía municipal (art. 11); Ley Especial que nunca llegó a sancionarse. En todo caso, la Constitución de 1961 planteaba, como principio, la necesidad de coordinar las distintas jurisdicciones (nacionales, del Estado Miranda, del Distrito Federal y Municipales) que existían en el Área Metropolitana de la Capital.

La Constitución de 1999, por supuesto, fue mucho más allá del sólo reconocimiento de la existencia de distintas jurisdicciones con competencias en el territorio del Área Metropolitana de Caracas y del establecimiento del principio de coordinación; al regular, en su lugar, directamente, un *sistema de gobierno municipal en toda el área*.

En efecto, el artículo 18 de la Constitución, luego de establecer que la ciudad de Caracas es la capital de la República y el asiento de los órganos del Poder Nacional, agregó:

“Una ley especial establecerá la unidad político-territorial de la ciudad de Caracas que integre en un sistema de gobierno municipal a dos niveles, a los Municipios del Distrito Capital y los correspondientes del Estado Miranda”.

Quedó claro, entonces, de la norma constitucional, en *primer lugar*, que existe un territorio denominado Distrito Capital (antes Distrito Federal) y un territorio denominado Estado Miranda, como parte de la división política de la República. En *segundo lugar*, que en dichos territorios, en lo que se refiere al área ocupada por la ciudad de Caracas como realidad urbana, debe establecerse un sistema de gobierno municipal, léase bien, *municipal*, a dos niveles, que integre en una unidad político-territorial, a los Municipios (que pueden ser varios) del Distrito Capital y a los correspondientes Municipios del Estado Miranda donde tiene su asiento parte de la ciudad capital (Chacao, Sucre, Baruta y El Hatillo) como unidad y continuidad

urbanística. En *tercer lugar*, que el establecimiento de la unidad político-territorial de la ciudad de Caracas mediante la integración de los Municipios en los cuales tiene su asiento, en un sistema de gobierno municipal a dos niveles, no afecta en forma alguna la división política de la República, que sigue siendo en Estados y el Distrito Capital, ni afecta, en forma alguna los territorios del Distrito Capital y del Estado Miranda, cuyo territorio, en particular, conforme a la Disposición Transitoria Primera, debe preservarse; es decir, que la organización del sistema de gobierno municipal a dos niveles en Caracas, debe preservar la integridad territorial del Estado Miranda.

2. El Régimen de Gobierno Municipal del Distrito Metropolitano de Caracas

A. La creación del Distrito Metropolitano de Caracas mediante Ley Especial

En ejecución del mandato establecido en la Disposición Transitoria Primera de la Constitución, conforme al artículo 18 de la Constitución, la Asamblea Nacional Constituyente sancionó la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas de 8-3-2000 (*G.O. N° 36906 de 8-3-2000*). Por el hecho de que haya sido dictada por la Asamblea Nacional Constituyente, dicha ley no adquirió ningún rango distinto al de la ley ordinaria, y mucho menos algún rango constitucional.

Debe advertirse, ante todo, que se trata de una Ley Especial que regula el Distrito Metropolitano de Caracas, que es la exigida en el artículo 18 de la Constitución, para regular, conforme a los principios generales establecidos en la Constitución para los Distritos Metropolitanos (art. 171), la unidad político-territorial de la ciudad de Caracas que integre en un sistema de gobierno municipal a dos niveles, los Municipios Libertador del Distrito Capital y Chacao, Sucre, Baruta y El Hatillo del Estado Miranda. Por tanto, la Ley Especial no es, en absoluto, una Ley del Distrito Capital como la prevén los artículos 156,10 y 187,1 de la Constitución, constituyendo un lamentable error de la Disposición Transitoria Primera de la

Constitución, el haber hecho referencia a una supuesta “Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Capital”, cuando de lo que se trataba era de la Ley Especial sobre el Distrito Metropolitano de Caracas. Sin embargo, la remisión expresa que hace la Disposición Transitoria Primera a la Ley Especial “prevista en el artículo 18 de la Constitución” despeja toda duda, pues esta norma no regula ley alguna del “Distrito Capital” sino de la unidad político territorial de la ciudad de Caracas que integre los Municipios tanto del Distrito Capital como del Estado Miranda en los cuales la ciudad tiene su asiento, en un sistema de gobierno a dos niveles.

Con base en lo anterior, el artículo 1º de la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas, establece que:

“Artículo 1º. Esta Ley tiene por objeto regular la creación del Distrito Metropolitano de Caracas como unidad político territorial de la ciudad de Caracas, conforme a lo dispuesto en el artículo 18 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, y establecer las bases de su régimen de gobierno, organización, funcionamiento, administración, competencia y recursos. El Distrito Metropolitano de Caracas goza de personalidad jurídica y autonomía dentro de los límites de la Constitución y la ley, y su representación la ejercerán los órganos que determine la ley.”

A tal efecto, el artículo 2º de la Ley Especial determinó el ámbito territorial del Distrito Metropolitano de Caracas así:

“Artículo 2º. Los límites del Distrito Metropolitano de Caracas, son los del Municipio Libertador del Distrito Capital, el cual sustituye al Distrito Federal y de los Municipios Sucre, Baruta, Chacao y El Hatillo del Estado Miranda. Cualquier controversia que pudiera surgir sobre los mismos será decidida por el Tribunal Supremo de Justicia de conformidad con la Constitución y las leyes de la República, en cualquier caso preservando la integridad territorial del Estado Miranda”.

Sobre la posible subdivisión del Municipio Libertador del Distrito Capital en otros Municipio, el artículo 38 de la Ley Especial estableció que corresponde a la Asamblea Nacional “en el lapso no mayor de un (1) año a partir de su instalación” dictar las medidas para la reorganización político territorial del Municipio Libertador, de conformidad con los principios de descentralización y participación contenidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Además, en cuanto a la integración de nuevas entidades territoriales al Distrito Metropolitano de Caracas, ello debe ser aprobado por la Asamblea Nacional, mediante acuerdo (art. 29 de la Ley Especial).

B. El sistema de gobierno municipal a dos niveles en el Distrito Metropolitano de Caracas

Conforme al mencionado artículo 18 de la Constitución, el artículo 3º de la Ley Especial dispuso que el Distrito Metropolitano de Caracas se organiza en un sistema de gobierno municipal a dos niveles, así:

1. El Nivel Metropolitano, formado por un órgano ejecutivo y un órgano Legislativo, cuya jurisdicción comprende la totalidad territorial Metropolitana de Caracas;
- 2 El Nivel Municipal formado por un órgano ejecutivo y un órgano legislativo en cada municipio integrante del Distrito Metropolitano de Caracas, con jurisdicción municipal.”

En el Distrito Metropolitano de Caracas, el gobierno y la administración corresponden al Alcalde Metropolitano; y la función legislativa corresponde al Cabildo Metropolitano (art. 4). Por su parte, conforme a la Ley Orgánica de Régimen Municipal, en cada uno de los Municipios que integran el Distrito Metropolitano, el Poder Ejecutivo lo ejerce el Alcalde Municipal; y el Poder Legislativo lo ejerce el Concejo Municipal, con sus respectivas competencias, de conformidad con lo establecido en la Constitución y leyes de la República (art. 5).

En el nivel metropolitano, el Alcalde Metropolitano es la primera autoridad civil, política y administrativa del Distrito Metropolitano de Caracas, así como los Alcaldes Municipales lo son en cada uno de los Municipios que lo integran (art. 8).

En cuanto al Cabildo Metropolitano, conforme al artículo 11 de la Ley Especial, es el órgano legislativo del Distrito Metropolitano de Caracas, integrado por los Concejales Metropolitanos elegidos en la oportunidad y en el número determinados por la legislación electoral aplicable.

Se regula, además, en la Ley Especial, al Consejo de Gobierno del Distrito Metropolitano de Caracas como órgano superior de consulta y asesoría del Alcalde Metropolitano, integrado por los Alcaldes de los Municipios que conforman el Distrito Metropolitano de Caracas (art. 10). Dicho Consejo de Gobierno, lo preside el Alcalde Metropolitano y se reúne a convocatoria suya (arts. 9 y 10). Se reguló así, en la ley, la figura que se había creado en los Reglamentos de la Ley Orgánica de Descentralización de 1993.

Tanto el nivel metropolitano como el nivel municipal en el Distrito Metropolitano de Caracas, son gobiernos municipales y, por tanto, sus competencias son estrictamente municipales.

Por ello, el artículo 28 de la Ley Especial, establece que las disposiciones de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, en el tiempo de su vigencia, así como la legislación prevista en el numeral 7 de la Disposición Transitoria Cuarta de la Constitución, regirán para el Distrito Metropolitano de Caracas en cuanto sean aplicables.

Además, las autoridades del Distrito Metropolitano de Caracas conforme al artículo 27 de la Ley Especial, deben velar por la estricta observancia de la normativa constitucional que consagra el proceso de descentralización como principal estrategia del desarrollo y, en tal sentido estimularán la cooperación institucional y la armonización en relación de los dos niveles de Gobierno Metropolitano y entre éstos y el Gobierno Nacional y el del Estado Miranda.

En todo caso, conforme lo exige el artículo 18 de la Constitución, la Ley debía garantizar el carácter democrático y participativo

del gobierno municipal en los dos niveles (art. 18). De allí que el artículo 6 de la Ley Especial, en general, disponga que:

“Artículo 6º. El Alcalde Metropolitano de Caracas, los Concejales Metropolitanos, los Alcaldes Municipales y los miembros de los Concejos Municipales serán electos por votación popular, universal, directa y secreta en la misma oportunidad en que se lleven a cabo las elecciones municipales en todo el país. En las correspondientes al Alcalde Metropolitano participarán todos los electores residentes en los Municipios que integran el Distrito Metropolitano de Caracas. En las destinadas a elegir Alcaldes y Concejos Municipales participarán los electores correspondientes al municipio respectivo”.

En particular, en cuanto a las condiciones de elegibilidad de los titulares de los órganos municipales en el Distrito Metropolitano, la Ley Especial dispone:

“Artículo 7º. Para ser elegido Alcalde Metropolitano o de alguno de sus Municipios integrantes, Concejales del Cabildo Metropolitano o de los Concejos Municipales, se requiere ser venezolano, mayor de veintiún (21) años de edad, de estado seglar, no estar sometido a condena mediante sentencia definitivamente firme, residencia de no menos de cinco (5) años en el área del Distrito Metropolitano de Caracas y estar inscrito en el Registro Electoral Permanente del mismo. Deberá, además, cumplir los requisitos establecidos en la Constitución y leyes de la República”.

Los Concejales Metropolitanos del Cabildo Metropolitano, por su parte se eligen por períodos de 4 años, pudiendo ser reelegidos para un período inmediato por una sola vez. (art. 4)

C. La distribución de competencias en los dos niveles de gobierno municipal en el Distrito Metropolitano

a. Las competencias metropolitanas

De acuerdo con el artículo 19 de la Ley Especial, el Distrito Metropolitano de Caracas tiene las competencias establecidas en el artículo 178 de la Constitución de la República para todos los Municipios, y en la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

En particular, el Nivel Metropolitano de Caracas tiene competencias en las siguientes materias:

1. El Acueducto Metropolitano de Caracas;
2. Distribución y venta de electricidad y gas doméstico;
3. Planificación y ordenación urbanística, ambiental, arquitectura civil y viviendas de interés social; vialidad urbana, circulación y ordenación del tránsito de vehículos en el área metropolitana;
5. Los servicios de transporte urbano intermunicipal de pasajeros del Distrito Metropolitano de Caracas;
6. Protección civil y seguridad de precaución y administración de emergencia o desastre y prestación de servicio del Cuerpo de Bomberos;
7. Institutos metropolitanos de créditos;
8. Servicios de policía de orden público en el ámbito metropolitano, así como de policía administrativa con fines de vigilancia y fiscalización en las materias de su competencia;
9. Promover y coordinar conjuntamente con los municipios del Distrito Capital el desarrollo de acciones que garanticen la salud pública en el marco de las políticas nacionales de salud;
10. La normativa para armonizar las tasas y definir principios, parámetros y limitaciones para el ejercicio de la potestad fiscal de los municipios que integran el Distrito Metropolitano.
11. Tratamiento y disposición de residuos sólidos;
12. Parques y espacios abiertos de carácter metropolitano; y,
13. Las demás que le sean atribuidas por el poder nacional y que no estén expresamente señaladas como de la competencia nacional o municipal.

La Asamblea Nacional, además, puede atribuir al Distrito Metropolitano de Caracas determinadas competencias nacionales con el fin de promover la descentralización política y administrativa (art. 32); y en todo caso, cuando la Asamblea Nacional legisle sobre materias relativas al Distrito Metropolitano de Caracas, debe “consultar a las autoridades del mismo” (art. 31).

De acuerdo con el mismo artículo 19 de la Ley Especial, las actuaciones metropolitanas se deben realizar en un marco de participación vecinal tomando en cuenta las opiniones e iniciativas de las autoridades de las entidades municipales integradas en el Área Metropolitana, en el proceso de definición de políticas, planes y proyectos, control y evaluación de los resultados de la gestión.

En cuanto a los órganos de las autoridades municipales metropolitanas, la Ley Especial definió las competencias tanto del Alcalde Metropolitano como del Cabildo Metropolitano.

b. *Las competencias del Alcalde Metropolitano*

En cuanto al Alcalde Metropolitano, el artículo 8 de la Ley Especial, le atribuye las siguientes atribuciones:

1. Cumplir y velar por el cumplimiento de la Constitución de la República, las leyes nacionales y acuerdos y ordenanzas que dicte el Cabildo Metropolitano;
2. Administrar la Hacienda Pública Metropolitana;
3. Preservar el orden público y la seguridad de las personas y propiedades;
4. Presentar al Cabildo Metropolitano el Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Gastos para cada Ejercicio Fiscal, conforme a la Ley;
5. Gerenciar y coordinar las competencias metropolitanas para unificar las áreas de servicios públicos de interés común y fijar las tasas y tarifas por los servicios;
6. Promulgar las ordenanzas dictadas por el Cabildo Metropolitano, dentro de los ocho (8) días de haberlas

recibido. Cuando a su juicio existan razones para su revisión podrá devolverlas al Cabildo Metropolitano, dentro del mismo plazo, con una exposición razonada pidiendo su reconsideración. En estos casos, el Cabildo procederá a la revisión, pudiendo ratificar la ordenanza, modificarla o rechazarla por una mayoría de las tres cuartas partes de los presentes en una sola discusión, teniéndose por definitivamente firme lo que así decida;

7. Presidir el Consejo de Gobierno del Distrito Metropolitano de Caracas;
8. Organizar y dirigir los espacios u oficinas relativas al funcionamiento de la Alcaldía Metropolitana;
9. Ejercer la representación del Distrito Metropolitano de Caracas;
10. Concurrir a las sesiones del Cabildo Metropolitano con derecho a palabra cuando lo considere conveniente, también deberá hacerlo cuando sea invitado por este cuerpo.
11. Dictar los decretos previstos en el ordenamiento jurídico y los reglamentos que desarrollen las ordenanzas sin alterar el espíritu, propósito o razón y los reglamentos autónomos previstos en esta Ley;
12. Suscribir los contratos y concesiones de la competencia del nivel metropolitano;
13. Rendir cuenta anual de su gestión al Contralor del Distrito Metropolitano de Caracas;
14. Asumir las competencias que correspondían al Gobernador del Distrito Federal.

Además, corresponde al Alcalde Metropolitano, la coordinación de las Mancomunidades Metropolitanas que se establezcan (art. 26).

c. *Las Competencias del Cabildo Metropolitano*

En cuanto al Cabildo Metropolitano, el artículo 12 de la Ley Especial, le asigna las siguientes atribuciones:

1. Dictar su Reglamento interno;

2. Sancionar ordenanzas y acuerdos sobre las materias de la competencia metropolitana;
3. Recibir Informe de la Gestión Anual del Alcalde Metropolitano;
4. Aprobar o rechazar los contratos que someta a su consideración el Alcalde Metropolitano, cuando lo exija la legislación aplicable;
5. Designar al Contralor Metropolitano, de acuerdo al procedimiento establecido en el artículo 176 de la Constitución;
6. Considerar el Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Gastos del Distrito Metropolitano de Caracas que deberá presentar el Alcalde Metropolitano, y pronunciarse sobre el mismo en la oportunidad y forma prevista en la legislación aplicable;
7. Las demás que le asignen el ordenamiento jurídico aplicable.

D. Las otras autoridades del Distrito Metropolitano de Caracas

En la Ley Especial del Distrito Metropolitano de Caracas, además de las autoridades antes mencionadas, se regula la Contraloría Metropolitana y el Procurador Metropolitano.

a. La Contraloría Metropolitana

Conforme al artículo 13 de la Ley Especial, la Contraloría Metropolitana debe ser dirigida por un Contralor designado de conformidad con lo dispuesto en la Constitución de la República y en las leyes aplicables; el cual debe durar en sus funciones cuatro (4) años, pero puede ser destituido por faltas graves calificadas por el Poder Ciudadano Nacional (art. 15).

Le corresponde a la Contraloría Metropolitana el control, vigilancia y fiscalización de los bienes, ingresos y gastos del Distrito Metropolitano, así como las operaciones relativas a los mismos, conforme la Ley y a las ordenanzas aplicables (art. 14).

b. El Procurador Metropolitano

El Procurador Metropolitano debe ser nombrado por el Cabildo Metropolitano, a propuesta del Alcalde, por la aprobación de la

mayoría absoluta de sus miembros, en los primeros treinta (30) días posteriores a su instalación, al iniciarse el período Constitucional. Para ser Procurador Metropolitano se requiere ser venezolano, mayor de treinta (30) años y de profesión abogado.

La destitución del Procurador Metropolitano debe ser propuesta por el Alcalde, previa elaboración del expediente respectivo, por fallas graves en el ejercicio de sus funciones. Dicha destitución deberá ser aprobada por la mayoría absoluta de los miembros del Cabildo Metropolitano (art. 16).

El artículo 17 de la Ley Especial le asigna al Procurador Metropolitano las siguientes competencias: sostener y defender, judicial y extrajudicialmente los derechos del Distrito Metropolitano de Caracas en todos los asuntos y negocios en las cuales tenga interés el Distrito Metropolitano de Caracas, conforme a las instrucciones del Alcalde Metropolitano. Además, está obligado a advertir a los funcionarios y empleados metropolitanos sobre las faltas que observe en el desempeño de sus funciones y solicitar su destitución en caso de reincidencia. Para facilitar las funciones del Procurador Metropolitano, el artículo 18, de la Ley Especial señala que todo ciudadano que tenga información sobre alguna situación que afecte los derechos del Distrito Metropolitano de Caracas, que debe ser conocido prevenido o evitado por el Procurador Metropolitano lo debe comunicar, a éste, a fin de que proceda en consecuencia.

c. *Consejo Metropolitano de Planificación de Políticas Públicas*

El artículo 33 de la Ley Especial creó el Consejo Metropolitano de Planificación de Políticas Públicas, presidido por el Alcalde Metropolitano e integrado por los Alcaldes de los Municipios que conforman el Distrito Metropolitano de Caracas, un Concejal de cada uno de estos municipios, un representante del Ejecutivo Nacional, un representante de la Gobernación del Estado Miranda, los Presidentes de las Juntas Parroquiales, por representantes de las organizaciones vecinales y otras de la sociedad organizada de conformidad con la Constitución y la ley.

Por otra parte, dispuso la Ley Especial que cuando se trataran temas concernientes al Distrito Metropolitano de Caracas, los Consejos de Gobierno y Planificación tanto nacionales como del Estado Miranda deberán invitar al Alcalde Metropolitano de Caracas (art. 34); cuando se trate de la consideración de temas que afecten o sean de interés del Estado Miranda, el Cabildo Metropolitano y el Consejo de Gobierno Metropolitano, deben invitar con derecho a voz al Gobernador de esa entidad (art. 35).

E. Régimen de la Hacienda Pública del Distrito Metropolitano

Como se ha señalado, el Distrito Metropolitano no es parte de la división político territorial de la República que, como lo indica el artículo 16 de la Constitución, “se divide en el de los Estados, el del Distrito Capital, el de las dependencias federales y el de los territorios federales”. En realidad, es una unidad político administrativa de la ciudad de Caracas, de carácter municipal (gobierno municipal a dos niveles), que se superpone a dos entidades políticas de la República: el Distrito Capital y el Estado Miranda.

En consecuencia, el régimen hacendístico del Distrito Metropolitano no puede ser otro que el que corresponde a los Municipios, debiendo conciliarse en los dos niveles de gobierno municipal que implica.

a. El régimen tributario del Distrito Metropolitano

Los Municipios que integran el Distrito Metropolitano, por supuesto, tienen las competencias tributarias indicadas en el artículo 179 de la Constitución; y la Constitución nada estableció sobre su eventual distribución entre los dos niveles de gobierno municipal en el Distrito Metropolitano.

La Ley Especial del Distrito Metropolitano, por ello, no podía asignar al nivel metropolitano alguna de las competencias tributarias de los Municipios que integran al Área Metropolitana de Caracas. En consecuencia, conforme al artículo 20, ordinal 3º de la Ley Especial, el Distrito Metropolitano sólo puede tener como ingresos tributarios los derivados de las competencias

nacionales que le puedan ser transferidas conforme al artículo 157 de la Constitución.

Ahora bien, el artículo 24 de la Ley Especial establece que el Distrito Metropolitano de Caracas puede crear, recaudar e invertir ingresos de naturaleza tributaria conforme a la Ley y, en particular,:

1. Los tributos que tienen asignados los Estados en la Constitución de la República, así como los que les sean asignados de acuerdo con la ley prevista en el numeral 5 del artículo 167 de la Constitución de la República.
2. Los demás impuestos, tasas y contribuciones especiales que determine la Ley.

El ordinal 1º de este artículo, sin duda, sólo podría aplicarse al ámbito territorial del Distrito Capital, por lo que sería inconstitucional pretender aplicarlo a los Municipios del Estado Miranda, pues el Distrito Metropolitano, conforme a la Constitución, no puede ser equiparado a un Estado de la República ni es parte de la división político territorial de la misma conforme a lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución.

Atribuir al Distrito Metropolitano la posibilidad de crear, recaudar o invertir los ingresos tributarios que corresponden a los Estados conforme al artículo 167 de la Constitución, constituye una violación de la competencia tributaria del Estado Miranda, pues esta es la entidad política encargada de crear, recaudar e invertir esos tributos en lo que respecta a los territorios de los Municipios Chacao, Sucre, Baruta y El Hatillo del Estado Miranda. En consecuencia, el artículo 24 ordinal 1º de la Ley Especial consideramos que viola el artículo 167 de la Constitución, la autonomía del Estado Miranda garantizada en el artículo 159 del texto fundamental y el principio de que la creación del Distrito Metropolitano debe respetar la integridad territorial del Estado Miranda previsto en la Disposición Transitoria Primera constitucional. Por supuesto, una Ley Orgánica podría asignar tal competencia al Distrito Capital (arts. 156, ordinal 10 y 203

de la Constitución), para el establecimiento de los tributos que corresponden a los Estados *sólo en el territorio del Distrito Capital*, y asignar el ejercicio de tal competencia a las autoridades del Distrito Metropolitano. Pero ello debería ser objeto de una ley orgánica, y la Ley Especial no lo es, por lo que no podría interpretarse que la competencia asignada en el ordinal 1º del artículo 24 de la misma, sólo se refiere al territorio del Distrito Capital que corresponde al actual Municipio Libertador.

b. *Los principios de política hacendística*

La política financiera, presupuestaria y administrativa del Distrito Metropolitano de Caracas debe estar orientada por la equidad y armonización social, bajo los siguientes principios:

1. La garantía de la función social de la propiedad, de acuerdo con los principios constitucionales.
2. La protección, preservación y recuperación del ambiente.
3. La reducción de la desigualdad social.
4. La prestación eficiente de los servicios en todos los sectores (art. 25)

c. *El régimen del dominio público metropolitano*

En cuanto a los bienes del dominio público metropolitano, el artículo 21 de la Ley Especial establece que son inalienables e imprescriptibles. Sólo podrán ser desafectados de la condición de dominio público por el Cabildo Metropolitano a propuesta del Alcalde Metropolitano y con el voto de la mayoría absoluta de sus integrantes.

En cuanto a las áreas verdes, plazas y parques las mismas no pueden ser objeto de cesión o concesión de uso que altere su finalidad y naturaleza original (art. 21).

3. El Régimen de Transición Institucional y Hacendístico del Distrito Federal al Distrito Metropolitano

A. La asignación al Distrito Metropolitano de la Hacienda Pública del Distrito Federal y del Situado Constitucional del Distrito Capital

La Ley Especial del Distrito Metropolitano, además de regular la organización del gobierno municipal a dos niveles en el mismo, dispuso que la Hacienda Pública Metropolitana esta constituida por el conjunto de bienes, ingresos y obligaciones del Distrito Metropolitano de Caracas y, en especial, entre otros, por los siguientes:

1. Los bienes, derechos y acciones que pertenezcan o de los cuales sea titular el Distrito Federal para el momento de la entrada en vigencia de esta Ley Especial, inclusive los derechos y acciones sobre el patrimonio de empresas, fundaciones, asociaciones y cualquier otra forma de organización descentralizada pública o de entidades privadas, los bienes que le sean atribuidos y los que adquiera por cualquier medio conforme a la Constitución y la ley.
2. Los ingresos producto de la administración de sus bienes y de la participación en entidades de cualquier género.
3. Los ingresos provenientes de su competencia tributaria, inclusive el producto de las tasas administrativas y las derivadas del uso o aprovechamiento de sus bienes.
4. Los demás bienes, derechos y acciones que pasen a formar parte de su patrimonio por cualquier título, así como las obras, edificaciones e instalaciones construidas o en proceso de construcción por parte del Distrito Federal para el momento de la entrada en vigencia de la presente Ley Especial, en los términos de los correspondientes negocios jurídicos (art. 20).

El Legislador, en esta forma, resolvió atribuir al Distrito Metropolitano todos los bienes, derechos y acciones que correspondían al anterior Distrito Federal, por lo cual dicha entidad, *desde el punto de vista hacendístico*, no fue sustituida por el “Distrito Capital” sino por el Distrito Metropolitano. Es más, conforme a la misma Ley Especial, se atribuyó al Distrito Metropolitano, como uno de sus ingresos, el situado constitucional correspondiente al Distrito Capital, con lo cual, definitivamente el legislador nacional renunció a regular autoridad alguna al nivel del Distrito Capital.

En efecto, el artículo 22 de la Ley Especial dispuso que son ingresos del Distrito Metropolitano de Caracas:

1. Los provenientes de su patrimonio y de la administración de sus bienes.
2. Las tasas por el uso de sus bienes y servicios, los frutos civiles, el producto de multas sanciones y los demás que le sean atribuidas.
3. El Situado Constitucional que corresponda al Distrito Capital, deducido el aporte correspondiente al o a los municipios de esta Entidad.
4. El diez por ciento (10%) de la cuota de participación en el Situado que corresponde a cada uno de los municipios integrados en el Distrito Metropolitano de Caracas.
5. El aporte financiero, en cada ejercicio fiscal, de los municipios integrados en el Distrito Metropolitano de Caracas, en proporción equivalente al diez por ciento (10%) del ingreso propio efectivamente recaudado por cada uno de ellos en el ejercicio fiscal inmediatamente anterior.
6. La transferencia por concepto de subsidio de capitalidad que se le acuerde en el Presupuesto Nacional para cada ejercicio fiscal, y las demás transferencias y aportes especiales que reciba del Poder Nacional o de otras fuentes.
7. Los provenientes de donaciones y legados, y los demás que establezca la Ley.

El artículo 23 de la Ley, sin embargo, precisó que el ingreso referido en numeral 3 del artículo 22, “deberá ser destinado a gastos en el ámbito territorial del Distrito Capital”.

B. La transición del Distrito Federal al Distrito Metropolitano

Conforme a lo antes indicado, y para hacer efectiva la asunción por parte del Distrito Metropolitano, como parte de la Hacienda Pública Metropolitana, de la Hacienda Pública del antiguo Distrito Federal, en fecha 3-8-2000 se dictó la Ley de Transición del Distrito Federal al Distrito Metropolitano de Caracas (*Gaceta Oficial* N° 37.006 de 3-8-

2000), con el objeto, precisamente, de regular “el régimen de transición administrativa, orgánica y de gobierno del Distrito Federal al Distrito Metropolitano de Caracas”. (art. 1)

A tal efecto, la Ley de Transición declaró “la transferencia de las dependencias y entes adscritos a la Gobernación del Distrito Federal a la Alcaldía Metropolitana” y, además, declaró la reorganización y reestructuración de dichas dependencias y entes; atribuyendo al Alcalde Metropolitano, durante la transición (hasta el 31-12-2000), una amplia potestad para regular la organización administrativa y el funcionamiento de la Alcaldía Metropolitana, de conformidad con lo establecido en la Constitución, las leyes nacionales, los reglamentos y las ordenanzas (art. 4).

Además, el artículo 11 de la Ley dispuso que

Artículo 11. Quedan adscritos a la Alcaldía del Distrito Metropolitano de Caracas los institutos y servicios autónomos, las empresas, fundaciones y demás formas de administración funcional de la Gobernación del Distrito Federal.

En cuanto a los procedimientos administrativos pendientes ante la Gobernación del Distrito Federal, conforme al artículo 10 de la Ley de Transición debían proseguir ante la Alcaldía del Distrito Metropolitano de Caracas, de acuerdo al régimen bajo el cual se hubiesen iniciado.

En particular, la Ley de Transición reguló el régimen presupuestario de la transición del Distrito Federal al Distrito Metropolitano de Caracas, estableciendo que comprendía la liquidación de las cuentas fiscales de la Gobernación del Distrito Federal y el financiamiento del proceso de transferencia de las competencias y servicios que el Distrito Metropolitano de Caracas debe asumir. Conforme al artículo 6 de dicha Ley de Transición, los recursos que comprendían el régimen presupuestario de transición son los siguientes:

1. Los recursos provenientes de las operaciones de crédito público que autorice la Asamblea Nacional requeridas para cubrir las

insuficiencias de gastos en el Presupuesto Reconducido de la Gobernación del Distrito Federal para el ejercicio fiscal del año dos mil. Dicha solicitud será tramitada por el Ejecutivo Nacional, cumplidos como sean los requisitos establecidos en el artículo 39 de la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas.

2. La variación del subsidio de capitalidad calculada con base en la siguiente regla: el subsidio de capitalidad anual será equivalente a la cantidad que resulte de multiplicar una y media Unidad Tributaria (1½ UT) por el número de población del Distrito Capital, suministrado por la Oficina Central de Estadística e Informática.
3. La cantidad que le sea asignada por el Ejecutivo Nacional de los recursos disponibles del Fondo de Reestructuración contemplado en el artículo 4 de la Ley que Autoriza al Ejecutivo Nacional para la Contratación y Ejecución de Operaciones de Crédito Público durante el Ejercicio Fiscal 2000.
4. Los recursos acumulados en el Fondo de Inversión para la Estabilización Macroeconómica, correspondientes a la cuenta de la Gobernación del Distrito Federal.
5. Los recursos acumulados en el Fondo Intergubernamental para la Descentralización, correspondientes a la cuenta de participación de la Gobernación del Distrito Federal, de acuerdo con los artículos 4, 5, 6, 7 y 22 de la Ley que crea dicho Fondo. En el caso de la Alcaldía del Distrito Metropolitano de Caracas, el plazo considerado en el párrafo primero del artículo 9 de la Ley que crea el Fondo Intergubernamental para la Descentralización se extenderá al período de transición fijado en el artículo 2 de la presente Ley.
6. El ajuste en las transferencias de recursos del Poder Nacional derivadas de los convenios de transferencia de competencias suscritos con la Gobernación del Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 6, ordinal 5° de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público.

7. Los recursos correspondientes a la Ley de Asignaciones Económicas Especiales derivadas de Minas e Hidrocarburos o los que se establezcan de acuerdo con el ordinal 16° del artículo 156 de la Constitución.
8. Los ingresos contemplados en el artículo 22 de la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas y en el artículo 26 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.
Por otra parte los ingresos del Distrito Metropolitano, consistentes en el 10% de la cuota de participación en el Situado que corresponde a cada uno de los municipios del Distrito Metropolitano, se deben deducir directamente de la cuota correspondiente del situado constitucional y deben ser remitidos directamente por el Ejecutivo Nacional al Distrito Metropolitano de Caracas. En cuanto a los aportes financieros contemplados en el numeral 5 del artículo 22 de la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas deben ser remitidos a la Alcaldía del Distrito Metropolitano por parte de los municipios respectivos en los primeros treinta (30) días del período de transición.

Por último, en cuanto a las deudas y demás obligaciones pendientes de la Gobernación del Distrito Federal y de sus entes adscritos, hasta la fecha de inicio del período de transición del Distrito Federal al Distrito Metropolitano, conforme al artículo 8 de la Ley de Transición, debían ser liquidadas así:

1. La República condonará las deudas con la administración pública centralizada y asumirá las que se encuentren pendientes con los institutos autónomos o las empresas del Estado.
2. Los compromisos válidamente adquiridos por la Gobernación del Distrito Federal, serán cancelados con cargos al presupuesto reconducido del presente Ejercicio Fiscal y atendiendo a la disponibilidad correspondiente en la Tesorería de la Gobernación del Distrito Federal. De no existir la previsión presupuestaria ni la disponibilidad en la Tesorería, deberán seguirse los procedimientos que al efecto prevé la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario

3. Los litigios pendientes o eventuales relacionados con la Gobernación del Distrito Federal serán atendidos por el Procurador Metropolitano.
4. Los pasivos laborales que se deriven de la Ley Orgánica del Trabajo, de la Ley de Carrera Administrativa, de las Convenciones colectivas de Trabajo o de los laudos arbitrales, anteriores al proceso de transición y los que se generen por efectos de dicho proceso, serán cancelados por la República por órgano del Ministerio de Finanzas, con cargos a los recursos contemplados en el Artículo 3° del Decreto con Rango y Fuerza de Ley que autoriza al Ejecutivo Nacional para realizar operaciones de Crédito Público destinadas al Refinanciamiento de la Deuda Pública Externa e Interna, al Pago de Obligaciones Laborales y a la Reposición del Patrimonio del Banco Central publicada en la *Gaceta Oficial* N° 36.550 de fecha 30 de septiembre de 1998.

De lo anterior resulta, por tanto, que conforme a la Constitución, el Distrito Federal quedó eliminado y fue sustituido por el Distrito Capital, estableciéndose un sistema de gobierno municipal a dos niveles en el Area Metropolitana de Caracas, que integra los Municipios del Distrito Capital y del Estado Miranda ubicadas en la misma, dejando incólume el territorio del Estado Miranda.

El Legislador, tanto en la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas como en la Ley de Transición del Distrito Federal al Distrito Metropolitano de Caracas, además, hizo del Distrito Metropolitano de Caracas el sucesor de los bienes, ingresos y obligaciones del antiguo Distrito Federal; pero en modo alguno puede pensarse que hubiera “convertido” al Distrito Federal en Distrito Metropolitano de Caracas.

Se insiste, territorialmente y a los efectos del situado constitucional, el Distrito Capital es el que sustituyó al Distrito Federal; pero hacendísticamente, los bienes, ingresos y obligaciones del antiguo Distrito Federal se transfirieron al Distrito Metropolitano

y el situado constitucional del Distrito Capital, también se transfirió al Distrito Metropolitano.

El Distrito Capital, en esta forma, quedó como una mera división política del territorio nacional correspondiente al área que antes ocupaba el Distrito Federal (excluido, por supuesto, el territorio del actual Estado Vargas), pero sin autoridades propias y sólo, por ahora, con un Municipio, el Municipio Libertador, pudiendo en el futuro crearse otros Municipios en el mismo, lo que corresponde ser decidido por la Asamblea Nacional.

VII. A manera de conclusión el problema del Estado Federal descentralizado con un marco centralista y los esfuerzos institucionales que deben hacerse para el fortalecimiento de los Estados

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

Sin embargo, el resultado final del esquema constitucional de distribución territorial del Poder, no significó avance sustancial alguno respecto del proceso de descentralización que se venía desarrollando durante la última década en el país, al amparo de la Constitución de 1961³; y más bien, en muchos aspectos ha significado un retroceso institucional. Por ello, la denominación de “Estado Federal Descentralizado”, en definitiva, no pasa de ser el mismo “desideratum” inserto en la Constitución de 1961, hacia el cual se puede ir, pero que no se consolidó en el Texto Constitucional⁴.

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

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

Por otra parte, la autonomía de los entes territoriales, Estados y Municipios, exige su garantía constitucional, en el sentido de que no puede ser limitada por ley nacional posterior. De ello se trata al establecerse una distribución constitucional del Poder en el territorio. En la Constitución, sin embargo, la regulación del funcionamiento y la organización de los Consejos Legislativos Estadales se remite a la ley nacional (art. 162), lo cual, además de contradictorio con la atribución de los Estados de dictarse su Constitución para organizar sus poderes públicos (art. 164, ord. 1), es una intromisión inaceptable del Poder Nacional en el régimen de los Estados.

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

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

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

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

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

Es más, puede decirse que la Constitución de 1999 terminó de vaciar totalmente a los Estados de competencias tributarias. En efecto, conforme a la competencia residual a favor de los Estados prevista

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

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

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

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

Los Estados, sin embargo, a través de sus órganos, pueden y deben tomar iniciativas y decisiones para actualizar la Federación Descentralizada. Por ejemplo, no sólo deben organizar sus Poderes Públicos en sus respectivas Constituciones, incluidos los Consejos Legislativos Estadales sin esperar que se dicte la legislación nacional prevista en la Constitución, sino que deben exigir el cumplimiento de las normas constitucionales que garantizan la participación previa

de los Estados en el proceso de elaboración de leyes nacionales que los afecten. No debe olvidarse, que los Consejos Legislativos Estadales tienen la iniciativa de leyes relativas a los Estados (art. 204,8); y que el artículo 206 de la Constitución exige, imperativamente, que los Estados sean consultados por la Asamblea Nacional, a través de los Consejos Legislativos, cuando se legisle en materias relativas a los Estados (art. 206). Además, la Constitución dispone que la ley, que debería ser una ley estatal, debe establecer los mecanismos de consulta a la sociedad civil y demás instituciones de cada Estado, por parte del Consejo, en las materias de legislación nacional relativas a los Estados.

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

Conforme a lo anterior, en líneas generales, el esquema de Federación Centralizada de la Constitución de 1961 no logró ser totalmente superado en la nueva Constitución, y si bien se habla de descentralización, sigue siendo un desideratum, no actualizado. La gran reforma del sistema político, necesaria e indispensable para perfeccionar la democracia, en todo caso, era desmontar el centralismo del Estado y distribuir el Poder Público en el territorio; única vía para hacer realidad la participación política. Ello, sólo, justificaba el proceso constituyente; pero su decisión se pospuso y con ello, se perdió la gran oportunidad de comenzar a sustituir el Estado Centralizado por un Estado Descentralizado. La Asamblea Constituyente, para superar la crisis política, debió diseñar la transformación del Estado, descentralizando el poder y sentar las bases para acercarlo efectivamente al ciudadano. Al no hacerlo, ni transformó el Estado, ni dispuso lo necesario para hacer efectiva la participación.

Caracas, noviembre de 2000

Notas

- 1 Así lo planteamos durante las sesiones de la Asamblea Nacional Constituyente: Véase Allan R. Brewer-Carías, “Propuesta sobre la forma federal del Estado en la nueva Constitución: Nuevo Federalismo y Nuevo Municipalismo” en *Debate Constituyente*, (Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente), Tomo I, (8 agosto-8 septiembre), Caracas 1999, págs. 155 a 170). Véase también, Allan R. Brewer-Carías *El reforzamiento de la forma federal del Estado Venezolano en la Nueva Constitución: Nuevo Federalismo y Nuevo Municipalismo*, Ponencia presentada en The International Conference on Fereralism in an Era of globalisation”, Québec, Canadá octubre 1999 (mimeo), 13 págs.
- 2 Véase Allan R. Brewer-Carías “Reflexiones sobre la Crisis del Sistema Político, sus salidas democráticas y la convocatoria a una Constituyente”, presentación del libro de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, *Los Candidatos Presidenciales ante la Academia*, Ciclo de Exposiciones 10-18 agosto de 1998, Caracas, págs. 9 a 66.
- 3 Véase, en general, Allan R. Brewer-Carías, *Informe sobre la Descentralización en Venezuela 1993, Memoria del Ministro de Estado para la Descentralización*, Caracas 1993.
- 4 Véase Allan R. Brewer-Carías, “Reflexiones Críticas sobre la Constitución de Venezuela de 1999” en el libro de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, *La Constitución de 1999*, Caracas 2000, págs. 63 a 88.