
FORTUNATO GONZÁLEZ CRUZ

Director de CIEPROL-ULA

cieprol@ula.ve

EL RÉGIMEN FEDERAL EN LA CONSTITUCIÓN VENEZOLANA DE 1999:

1. Introducción.
2. El sistema federal. La arquitectura de un Estado Federal: Población, territorio y poder.
3. El modelo de Estado en la Constitución de 1999.
4. Conclusión.

1. Introducción.

El conflicto entre federalismo y centralismo es recurrente en nuestra azarosa historia republicana y ha costado grandes sacrificios con los cuales se han abonado estos ideales. No obstante el triunfo de la federación, ésta sigue siendo una quimera.

Hoy sin justificación de ningún género, porque integrado el país nacional y conformada en forma clara e inequívoca una identidad nacional, no hay razones que impidan avanzar en el principio de subsidiaridad y colocar los asuntos públicos en el nivel adecuado; guardando, como debe ser, la particular inclinación venezolana por un federalismo moderado.

La oportunidad es el proceso constituyente que ahora mismo vive Venezuela, de modo que se diseñe un sistema político en sintonía con las tendencias que señalan los modelos políticos exitosos, de acuerdo con las particularidades que surgen de la historia y conforme con la cultura política nacional.

Este trabajo trata de ubicar el federalismo actual tal como se manifiesta en los grandes modelos nacionales y en la teoría política, para luego ver y juzgar con propiedad el régimen federal descentralizado tal como está definido en la Constitución de 1999.

EL RÉGIMEN FEDERAL EN LA CONSTITUCIÓN VENEZOLANA DE 1999

2. El sistema federal. La arquitectura de un Estado Federal: Población, territorio y poder.

Sobre los principios del modelo federal de Estado, la doctrina reconoce los siguientes:

a) El Estado Federal se expresa en una Constitución Federal de contenido político y jurídico, no en un pacto (García Pelayo. Obras Completas. Tomo III. Pág. 416) Es decir, se parte de un Estado preexistente que se desea redefinir mediante el ejercicio pleno de su soberanía originaria.

No se trata por tanto de un pacto entre Estados soberanos e independientes, sino de la adopción de un diseño particular, la manera cómo se integra un Estado que reconoce la diversidad y la consagra mediante el establecimiento de tres niveles territoriales de gobierno, cada uno con un Estatuto Político y Jurídico propios;

b) El Estado Federal es la expresión de un pluralismo político que reconoce la existencia de unidades político-territoriales con un alto nivel de integración entre sí y con un alto grado de autonomía de cada una de ellas. En cada unidad coexisten diversas formas de expresión política;

c) La interdependencia institucional de los tres niveles territoriales de gobierno por ejercer cada uno de ellos competencias exclusivas, competencias concurrentes y responsabilidades compartidas;

d) El reconocimiento de los valores históricos y socioculturales que definen los niveles territoriales de gobierno, y de los procesos de lugarización de los asentamientos humanos;

e) El establecimiento de relaciones intergubernamentales entre los tres niveles territoriales de gobierno para el ejercicio de las competencias exclusivas y el logro del principio de solidaridad.

f) La colocación de competencias exclusivas en cada uno de los tres niveles territoriales de gobierno supone la existencia de materias cuya legislación y ejecución le son atribuidas en régimen de exclusividad a la República, a los Estados y a los Municipios;

a) Unas relaciones de coordinación para el cumplimiento de los cometidos estatales comprendidos en las competencias concurrentes, lo cual supone una normativa que determine:

g.1 A que nivel corresponde legislar sobre dicha competencia;

g.2 A que nivel le corresponde el ejercicio de dicha competencia;

g.3 Si la competencia se ejerce en forma compartida entre varios niveles territoriales de gobierno, a que nivel le corresponde ejercer determinadas funciones o prestar determinados servicios;

g.4 Los mecanismos de financiamiento con incorporación del principio de la autonomía financiera y tributaria;

g.5 Los mecanismos de control, y en que circunstancias el nivel superior puede intervenir la función o el servicio que cumple el inferior.

b) El resultado debe ser una síntesis dialéctica entre poderes y no una mera relación de equilibrio, lo cual supone conflictos y mecanismos institucionalizados de solución de los mismos; además, los principios de integración y solidaridad.

Visto el federalismo desde una perspectiva sociológica observamos una población con tres referentes espaciales que le sirven de base para vínculos, opiniones, solidaridades e incluso culturas propias: El espacio municipal o de la ciudad, dependiendo de la perspectiva del observador; el espacio regional o provincial, y el espacio nacional. Dice Jürgen Habermas de la existencia de una opinión pública que valida los sistemas jurídicos, por lo que cabe preguntarse si esta opinión pública particular existe en el caso venezolano en los tres niveles territoriales y así definir el federalismo en términos de vínculos espirituales, de sentimientos de pertenencia, de localismos que son la base de la existencia de relaciones jurídicas particulares, el "derecho vivo" a que se refiere el sociólogo austriaco Eugenio Ehrlich, que luego formaliza el Municipio, la entidad federal o el Estado Nacional.

Dicho en otras palabras, de modo interrogativo y desde una perspectiva jurídica: ¿Existen colectividades jurídicas en ámbitos geográficos delimitados y superpuestos? Porque como lo afirma

EL RÉGIMEN FEDERAL EN LA CONSTITUCIÓN VENEZOLANA DE 1999

Hábermas, el establecimiento de un código jurídico exige derechos que regulen la pertenencia a una determinada asociación de sujetos jurídicos en un ámbito determinado (Facticidad y Validez. Pag. 190) Ese fue el origen del Derecho Municipal y tal es el régimen del federalismo como modelo de organización política. Venezuela ha vivido estos procesos y para comprobarlo basta recorrer la historia de las instituciones jurídicas de nuestro país, desde las Ordenanzas del viejo roble del Municipio español transplantado y revitalizado en tierras americanas, pasando por esos monumentos constitucionales que son las Constituciones Provinciales dictadas en el vertiginoso año de 1811, hasta las leyes y Ordenanzas sancionadas en la oscuridad de la República de Colombia, o en los años de las autocracias, o por los viejos Códigos de Policía que tanto gustan al jurista Allan Brewer Carías.

La población venezolana fue desarrollando solidaridades locales desde tiempos inmemoriales, mucho antes que las que luego tendría con un país que se mantiene muy en el aire hasta bien entrado el siglo XIX. Antes de la llegada de los españoles a estas tierras, existían pueblos con una identidad inequívoca; naciones, podría decirse sin exagerar, porque vivían en un territorio determinado, hablaban una lengua diferenciada, tenían costumbres y valores propios. Con la llegada de los conquistadores se desdibujaron esas particularidades y se impuso una misma lengua, una misma religión y unas costumbres y valores estandarizados; pero en modo alguno significó esa labor homogeneizante la desaparición de los caracterismos locales. Las formas seculares se transformaron, muchas de ellas subsisten en forma sincrética confundidas con las españolas. Las raíces, el aislamiento, la fuerza centrípeta de las ciudades líderes, las instituciones, los símbolos, el arraigo son componentes de un proceso de lugarización que continúa y se fortalece, con una dinámica que lo enriquece y le imprime variantes y modalidades. Hoy existe un país integrado y una realidad espacial heterogénea que debe encontrar expresión en sus instituciones jurídico-políticas. Ese es el objetivo central del proceso constituyente.

Otra perspectiva la ofrece el modelo sistémico de análisis sociopolítico. La pregunta ahora es la siguiente: ¿Existen estructuras diferenciadas de comunicación en Venezuela? Valdría la pena una investigación en esta materia pero no hay duda que así como Caracas es una referencia nacional de comunicación, en térmi-

nos generales y salvo pocas excepciones, existen 23 ciudades que son referencias de comunicación evidentes; y más de mil centros poblados que son nodos de comunicación local, pequeños centros donde confluyen los flujos de comunicación e información de los pequeños espacios de la provincia venezolana.

Entrado el siglo XXI, no hay dudas sobre el papel del Estado Nacional como mecanismo articulador y estructurador de la conciencia nacional y de la integración cultural venezolana, pero tampoco debería haberla sobre el papel que desempeñaron y siguen desempeñando las Entidades Federales y por supuesto los Municipios, que no son todos los que están, y deberían estar muchos más de los reconocidos por el régimen municipal, porque son mecanismos de estructuración de conciencias y culturas. Esta evolución la sigue Francisco González Cruz en su libro "Geohistoria del Federalismo en Venezuela" (Ed. CIEPROL. 1997). La duda respecto de este asunto la abrigan y difunden los voceros de un conservadurismo conectado con el pasado, sin fundamentos científicos ni conocimiento suficiente de la realidad venezolana. Hay dos informes que ofrecen resultados interesantes en relación con nuestra realidad provincial y local: Uno de 1998 titulado "*La Descentralización en Perspectiva*" realizado por IESA y FECS bajo la coordinación del Dr. Rafael de La Cruz, y el "*Informe sobre la Descentralización y sus Perspectivas*" realizado por el Dr. Carlos Mascareño para el PNUD y el ILDIS en marzo del 2000.

Para entrar en el estudio del modelo de Estado diseñado en la Constitución venezolana de 1999 es conveniente tener presente una cuantas preguntas: ¿Cuál es el modelo que ofrecen los países exitosos? ¿Será un Estado Centralizado o un Estado descentralizado, federal o regional y municipalizado? ¿Cuál es la ideología subyacente de la llamada "revolución bolivariana"? ¿Es sincera la declaración constitucional de Venezuela como un Estado federal descentralizado? ¿Es realmente la descentralización una política de Estado? ¿Las instituciones políticas y administrativas diseñadas en la nueva Constitución corresponden a un Estado federal descentralizado? ¿Cuál es el contenido exacto y el alcance de los términos federales de la Constitución de 1999? ¿El gobierno de Hugo Chávez Frías tiene un programa legislativo para la descentralización?

3. EL MODELO DE ESTADO DE CONSTITUCIÓN DE 1999.

Los principios generales.

EL RÉGIMEN FEDERAL EN LA CONSTITUCIÓN VENEZOLANA DE 1999

El Preámbulo y las Disposiciones Fundamentales de la Constitución de Venezolana de 1999 definen al Estado como "*federal descentralizado, en los términos consagrados por esta Constitución*"; y al gobierno como "*democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables*". Estos principios se desarrollan en el articulado con el contenido exacto que los constituyentes quisieron darle de conformidad con el programa político del presidente de la República, Hugo Chávez Frías.

En efecto, los constituyentes tenían la posibilidad de optar entre diversos modelos de Estado y desarrollar instituciones más o menos federales, más o menos descentralizadas; y, de la misma manera, podían crear instituciones o mecanismos de gobierno más o menos democráticos, participativos, descentralizados, alternativos, responsables, pluralistas y de mandatos revocables. De modo que el auténtico modelo de Estado y verdadero sistema de gobierno adoptados resultan tanto de las declaraciones formales contenidas en el Preámbulo y en las Disposiciones Fundamentales, como de las instituciones creadas en el articulado, las cuales resultan a la larga elementos de mayor importancia para determinar la naturaleza del modelo político constitucional venezolano.

Una de las constantes en los reclamos de los ciudadanos en los últimos años ha sido la aspiración a grandes cambios políticos mediante la transformación de la falsa federación establecida en la Constitución de 1961, por una federación auténtica, o como algunos constituyentes coincidieron en llamar, un "*Nuevo Federalismo Cooperativo*" al que por cierto se refiere la Exposición de Motivos contrabandeada en una nueva Constitución publicada de manera sorpresiva el 24 de marzo de este año.

Este Nuevo Federalismo Cooperativo se manifestaría en una efectiva distribución territorial del poder entre Estado Nacional, Entidades Federales y Municipios, un sano equilibrio entre las tres ramas del poder público, un sistema electoral con representación de las minorías en el Congreso de la República y uninominalidad en la elección de los integrantes de los Concejos Municipales; y un Congreso con una Cámara Federal o Senado y una de Representantes o Diputados.

No obstante las declaraciones del Preámbulo y de las Disposicio

nes Fundamentales, el resultado final del modelo constitucional sancionado por la Asamblea Nacional Constituyente de Venezuela no puede ser calificado ni como federal ni como descentralizado. Como lo afirma el Dr. Allan Brewer Carías en su libro sobre la Constitución de 1999, la clave para determinar el grado de descentralización del Estado, y por tanto, de la Federación, está en "*los términos consagrados por la Constitución*" (Ob. cit. Pág. 55). Se trata de un modelo de Estado centralizado con posibilidades de descentralizarse o desconcentrarse, y de un sistema de gobierno presidencial concentrado, autocrático y militarmente tutelado.

El Estado diseñado en la Constitución de 1999 es un sistema complejo de subsistemas y relaciones entre un Estado Nacional, las Entidades Federales, los Municipios, el Distrito Capital y los Territorios Federales. Es necesario, en consecuencia, estudiar con detalle el régimen de asignación de competencias entre los tres principales niveles territoriales de gobierno y los órganos a los cuales se atribuye su ejercicio para desentrañar que tipo de Estado es el que crea la nueva Constitución y darle una definición inequívoca.

El territorio de la República se organiza en Estados y Municipios con autonomía relativa, un Distrito Capital, las dependencias federales (islas) y los territorios federales (Art. 16). En consecuencia, el Poder Público se distribuye en Nacional, Estatal y Municipal, y se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano (Ministerio Público, Defensoría de los Derecho y Contraloría) y Electoral (Art. 136). En los Estados y Municipios existe la división del poder en dos ramas tal como se desprende del análisis de la normativa que trata estos asuntos: Legislativo y Ejecutivo. En el ámbito Municipal hay que considerar a la Justicia de Paz como un elemento del Poder Judicial. La Constitución distribuye el Poder Público de manera vertical, lo cual conduce a un modelo de "*Estado federal descentralizado en los términos consagrados por esta Constitución*" (Art. 4); y también de manera horizontal, que determina el grado de división del poder entre varias ramas en un mismo nivel territorial de gobierno.

El diseño constitucional de las instituciones de gobierno y administración tal como resultó del debate constituyente define un ejecutivo fuerte y un legislativo débil en los tres niveles territo-

EL RÉGIMEN FEDERAL EN LA CONSTITUCIÓN VENEZOLANA DE 1999

riales de gobierno, con mecanismos administrativos de control y escaso control político parlamentario, lo cual no se corresponde con un modelo federal que demanda un mayor equilibrio entre poderes.

2° La distribución vertical del Poder Público y la Forma del Estado Venezolano

El territorio nacional es uno, pero se divide políticamente en Estados y Municipios. En un Estado federal, el Poder se distribuye en estos tres niveles mediante la asignación de competencias exclusivas a cada uno de ellos, y también se manifiesta en la forma y los contenidos de la organización del Poder Público. Como lo afirma el constitucionalista Allan Brewer Carías, *“La Federación, como forma de Estado, es siempre un sistema de descentralización político-territorial”* (Instituciones Políticas y Constitucionales. Tomo I Pág. 359). De manera que decir que un Estado Federal es descentralizado es una redundancia. No obstante, se admite que existan diversos grados de federalismo según la carga de competencias que se atribuyan a los distintos niveles político-territoriales, así como también en relación con la amplitud mayor o menor de la autonomía de dichos niveles.

No existe un modelo ideal de Estado federal como tampoco de Estado unitario, aún cuando algunos paradigmas históricos puedan servir de modelo a seguir. A título de ejemplo cabe señalar que en la definición del Estado Federal de la Constitución de la República de Venezuela de 1811 se tomó en cuenta el modelo constitucional de la Federación Norteamericana. En los debates constituyentes de 1999 está clara la influencia de la Ley Fundamental para la República Federal de Alemania en el pensamiento de algunos constituyentes como Ricardo Combellas y Hermán Escarrá, cuyas proposiciones formaron parte de las “Ideas Fundamentales para la Constitución Bolivariana de la V República”. La Constitución alemana establece un modelo denominado “federalismo cooperativo” que propone, además de la distribución del poder entre la Federación y los Länder, la cooperación entre ellos para lograr los fines del Estado. Lamentablemente estas ideas no sobrevivieron al debate en la Asamblea Nacional Constituyente. Cada país define su propio modelo de Estado bien federal o bien unitario según las instituciones que desarrolle en su Constitución Política, y la Asamblea Nacional Constituyente diseñó un modelo particular que en honor a la precisión conceptual, es menos federal y menos descentralizado que el régimen establecido en la Constitución derogada de 1961.

El primer componente de un modelo federal es la autonomía política de cada uno de los tres niveles territoriales de gobierno de manera que puedan ejercer sus competencias en régimen de exclusividad, tener personalidad jurídica, definir sus órganos de gobierno, y elegir sus autoridades. La autonomía normativa se expresa en leyes y ordenanzas que ordenan a la sociedad y a los respectivos gobiernos, y señalan las pautas para el ejercicio de sus competencias y atribuciones. Mediante la autonomía organizativa cada nivel territorial distribuye el poder y la actividad administrativa según sus propios criterios. La autonomía financiera y tributaria le permite tener su hacienda propia con ingresos transferidos y tributarios extraídos de su población que le sirven para financiar sus gastos. La Constitución de 1999 consagra estos elementos con énfasis en el nivel nacional y municipal y una clara debilidad en el ámbito de las entidades federales. En esta materia fundamental la nueva Constitución es muy semejante a la Constitución de 1961. Somete este federalismo tan particular a cinco principios: integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad.

La distribución de competencias entre los tres niveles de gobierno combina competencias que son exclusivas de cada uno, las cuales generan relaciones intergubernamentales, y otras que son concurrentes y que exigen la creación de instancias de concertación y negociación, así como mecanismos de coordinación. Cabe anotar que las competencias exclusivas del nivel Estatal son escasas y de naturaleza adjetiva y no sustantiva, lo cual impone a la larga un proceso de descentralización semejante al que se había iniciado durante el gobierno provisional del Dr. Ramón J. Velásquez.

El modelo garantiza la unidad nacional al atribuir al Poder Nacional el papel de supremo diseñador de las políticas públicas en las grandes cuestiones que interesan a todos. A su vez, es participativo al colocar cerca de los ciudadanos la administración de los servicios públicos que por su naturaleza deben ser estar en los niveles locales del Estado de conformidad con el principio de subsidiaridad.

El principio de integración establece una política de la unidad nacional al disponer que la República de Venezuela es un solo Estado, integrado por partes diferenciadas pero sobre las cuales

EL RÉGIMEN FEDERAL EN LA CONSTITUCIÓN VENEZOLANA DE 1999

se ejerce la soberanía. La existencia de dos niveles territoriales subnacionales no rompe la unidad, sino que reconoce aunque con timidez la diversidad nacional, con lo cual se fortalece la estabilidad del sistema de gobierno, permite la gobernabilidad democrática y abre caminos para la expresión de la riqueza cultural de la nación.

Mediante los principios de cooperación y concurrencia se define la política de participación e interdependencia de los tres entes territoriales a la realización de los fines del Estado. Se refiere básicamente a las competencias en cuya realización, y en la prestación de los servicios que le son inherentes, deben acudir dos o los tres niveles territoriales de gobierno. Semejante régimen competencial impone una interdependencia política entre ellos, una distribución de funciones dentro de cada competencia que debe ser atendidas por cada nivel pero que tienen necesariamente que coordinarse. La cooperación intergubernamental debe contar con instituciones que la hagan posible como el Consejo Federal de Gobierno, los Consejos Estadales de Coordinación de Políticas Públicas, los Consejos Locales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas y alguna institución que facilite el financiamiento.

El federalismo venezolano se define fundamentalmente por la asignación de competencias exclusivas muy escasas a los Estados y abundante al Poder Nacional y a los Municipios, lo cual impone una política de descentralización si se quiere dar contenido a la declaración de Estado Federal Descentralizado, y el establecimiento de relaciones intergubernamentales que son inherentes a la existencia de niveles territoriales autónomos, con potestades legislativas, administrativas y tributarias.

Esta política puede desarrollarse mediante los mecanismos de coordinación sin olvidar que en cuanto al ejercicio de las competencias exclusivas, cada nivel goza de plena autonomía, no existen relaciones de subordinación sino intergubernamentales que conduce a acuerdos de naturaleza política, no meramente administrativa.

El principio de la concurrencia se refiere al concurso de los diferentes niveles de gobierno en la realización del logro de los fines del Estado. De aquí surge la política de la corresponsabilidad de la República, los Estados y los Municipios en la consecución de

los grandes objetivos nacionales. Uno de los retos mayores del trabajo legislativo será el cumplimiento de esta política en las leyes de base y orgánicas que se sancionen para desarrollar los principios de la Constitución. Entre estas leyes tendrán que estar la Ley Orgánica de Régimen Federal y la Ley Orgánica de Régimen Municipal, entre otras.

La solidaridad es un principio novedoso en el Derecho Constitucional Venezolano. Se trata de un principio que conduce a una política de solidaridad interinstitucional que orienta hacia la definición de mecanismos de comunicación en el trabajo legislativo y administrativo que asocian a la totalidad del Estado y del Gobierno, es decir, a cada ente territorial y a cada institución pública, con la causa común venezolana.

De esta manera, los principios de la separación de los poderes, de la distribución territorial de competencias y de la desconcentración administrativa quedan sujetos a este principio de adhesión que requiere de un adecuado desarrollo doctrinario y jurisprudencial. Sobre este punto ha trabajado con especial dedicación la magistrado Ana Elvira Araujo.

La Constitución de 1999 crea mecanismos concretos de coordinación. El Capítulo V del Título IV se refiere al Consejo Federal de Gobierno que es un órgano nacional encargado de la planificación y la coordinación de las políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias y servicios del Poder Nacional a los Estados y Municipios. Y el Artículo 166 se crea en cada Estado el Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas cuya estructura y funcionamiento deja la Constitución a una Ley nacional.

Al Poder Público Nacional se le asignan competencias exclusivas en los 33 Ordinales del Artículo 156. Algunas de estas pueden ser asignadas mediante Ley a los Municipios o a los Estados a los fines de promover la descentralización (Art. 157) que de conformidad con el Artículo 158 es una política nacional.

La autonomía política queda establecida en la Constitución cuando se consagra la elección popular de las autoridades legislativas y ejecutivas de cada uno de los tres niveles territoriales de gobierno. Sin embargo, vemos que la Constitución establece la duración del período del Presidente de la República en 6 años con reelección inmediata por mayoría relativa y por un período igual y consecutivo (Art. 230) La Asamblea Nacional dura 5 años y sus miembros pueden ser reelegidos por dos períodos consecutivos (Art. 192)

EL RÉGIMEN FEDERAL EN LA CONSTITUCIÓN VENEZOLANA DE 1999

Los gobernadores de Estado tienen un período de cuatro años y pueden ser reelegidos por una vez, y los diputados del Consejo Legislativo duran cuatro años pero pueden ser reelegidos por dos períodos consecutivos. En los Municipios, el Alcalde es elegido por un período de cuatro años y puede reelegirse una vez, mientras que el régimen de los concejales tendrá que ser definido en la Ley ya que no fue previsto en el texto constitucional. Para la elección de los miembros de la Asamblea Nacional se establecen los principios de la elección personalizada y la representación proporcional de las minorías (Art. 186). La mayor duración del período del Presidente respecto del período de la Asamblea Nacional, y de éstos respecto de los períodos de los gobiernos estatales y municipales, contribuye con otros elementos a definir el régimen presidencialista concentrado y autocrático del sistema político venezolano.

La autonomía normativa es una consecuencia necesaria de la asignación de competencias. Está consagrada respecto del Poder Nacional en el Ordinal 1 del Artículo 187; del Poder Estatal en el Ordinal 1 del Artículo 162; y respecto de los Municipios en el Artículo 175. La autonomía normativa de los Estados está menoscabada por algunas disposiciones que la limitan o invaden, como sucede con la disposición que atribuye a la legislación nacional el establecimiento del régimen de los Consejos Legislativos Estadales (Último aparte del Artículo 162) lo cual es contradictorio con la atribución de los Estados de dictarse su Constitución para organizar sus poderes públicos. (Art. 164, Ord. 1) o cuando se limitan las competencias estatales a materias sin contenido sustantivo (Artículo 164). También la autonomía municipal está seriamente amenazada con la disposición del Artículo 168 que define al Municipio y establece que la Ley puede limitarla, lo cual desequilibra la distribución federal del Poder y tercia a favor del Poder Nacional. La autonomía de los Estados y Municipios exige una garantía constitucional, en el sentido de que no puede ser limitada por ley nacional posterior. Sin embargo, la nueva Constitución no galvaniza el principio de la autonomía de los Estados y Municipios en el texto constitucional sino que establece la posibilidad de que por ley se establezcan límites a dichas autonomías, tal como quedo dicho en los párrafos anteriores.

En cuanto a la autonomía organizativa, la nueva Constitución es amplia en la regulación de los poderes públicos Nacional, Estatal y Municipal y deja poco margen para el desarrollo legislativo en

los tres niveles de gobierno. El Capítulo III del Título IV se refiere al Poder Público Estatal y en 9 Artículos regula de manera amplia el tema de la organización de los Estados. Aún cuando la nueva Carta Magna reconoce la competencia estatal para dictar su propia Constitución, regula de manera detallada aspectos de sus poderes públicos que deberían ser materia de las Constituciones Estadales. Incluso llega al extremo la nueva Constitución de dejar a una Ley nacional el establecimiento del régimen de la organización y funcionamiento de los Consejos Legislativos. Esta tendencia reglamentaria también afecta al Capítulo IV que trata Del Poder Público Municipal y en 17 Artículos establece un régimen con tanto detalle que aborda materias que son propias de la legislación orgánica, de las Constituciones Estadales e incluso de las Ordenanzas. Por esta razón se puede señalar que la autonomía organizativa de los Estados y Municipios queda francamente reducida con la nueva Constitución de 1999.

La autonomía financiera y tributaria de los Estados había quedado establecida en el texto aprobado en la primera discusión constitucional, y lamentablemente de eso no quedó nada en el texto definitivo, con lo cual los Estados debe esperar la asignación o la transferencia de tributos en el desarrollo del principio descentralizador establecido en el Ordinal 5 del Artículo 167 que dice que son ingresos de los Estados "*Los demás impuestos, tasas y contribuciones especiales que se le asigne por ley nacional, con el fin de promover el desarrollo de las haciendas públicas estadales.*" A los Estados se le asignaron como tributos originarios o constitucionales las tasas por el uso de sus bienes y servicios, y la venta de especies fiscales. Los Municipios conservan la autonomía tributaria que históricamente han tenido y se agrega un nuevo impuesto que es el impuesto territorial rural o sobre predios rurales. Los ingresos transferidos desde el Poder Nacional a los Estados y Municipios fueron drásticamente disminuidos en el texto constitucional de 1999 al situarlos en un mínimo del 15 % y un máximo del 20% del ingreso nacional (Art. 167) cuando ya los Estados habían logrado un mínimo del 20 % en la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público.

La autonomía administrativa para el desarrollo de las competencias exclusivas y para atender las concurrentes de acuerdo con el régimen establecido mediante los mecanismos de coordinación.

EL RÉGIMEN FEDERAL EN LA CONSTITUCIÓN VENEZOLANA DE 1999

No obstante en este punto también se manifestó la tendencia hegemónica centrista al preverse una ley de servicios públicos domiciliarios.

Y la autonomía jurídica es también un corolario de la autonomía política que consiste en la capacidad de actuar sin otros controles que los jurisdiccionales. El Municipio disfruta de una norma específica en la nueva Constitución que es también una tradición jurídica en Venezuela, que es la contenida en el último aparte del Artículo 168 que dice lo siguiente: *"Los actos de los Municipios no podrán ser impugnados sino ante los tribunales competentes, de conformidad con la Constitución y la ley."*

La Constitución de 1999 establece, además de los principios antes señalados, tres mandatos a los cuales es necesario referirse para precisar la naturaleza del modelo de Estado venezolano. La norma contenida en el Artículo 157 que dice *"La Asamblea Nacional, por mayoría de sus integrantes, podrá atribuir a los Municipios o a los Estados determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la descentralización"*. Una norma semejante con pequeñas variantes estaba prevista en el artículo 137 de la Constitución de 1961 y fue desarrollada después de 38 años de vigencia con la promulgación en 1989 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia del Poder Público. El principio establecido en el Artículo 158 indica la finalidad del proceso de descentralización cuando señala que *"La descentralización, como política nacional, debe profundizar la democracia, acercando el poder a la población y creando las mejores condiciones, tanto para el ejercicio de la democracia como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales."* Es evidente que este principio deberá desarrollarse mediante leyes que establezcan los mecanismos de participación de la población en el proceso de toma de decisiones y en las formas de gestión de los servicios. Por último, el Artículo 165 ordena al Poder Nacional la elaboración de leyes de base para regular las materias objeto de competencias concurrentes, y al Poder Estatal leyes de desarrollo con el mismo. En dichas normas se deberán respetar los principios de interdependencia, coordinación, cooperación, corresponsabilidad y subsidiaridad. Los Estados deberán definir las competencias y los servicios que descentralizarán y transferirán a los Municipios en el ámbito de las competencias concurrentes entre ambos niveles territoriales de gobierno.

Hay que resaltar la naturaleza estatista del modelo venezolano, que atribuye grandes responsabilidades al Estado y minimiza la participación de la sociedad civil en las cuestiones públicas. Se trata de una concepción que tiende a confundir lo público con lo estatal y en consecuencia a recargar de responsabilidades y competencias al Estado. No obstante, la Constitución prevé mecanismos de participación ciudadana que permite la expresión de la opinión de los colectivos en los asuntos que le atañen. No obstante, parece que el efecto posible y buscado no es la transferencia de lo público a la sociedad civil sino el establecimiento de un mecanismo estatal de control de la población.

4. Conclusión.

La Constitución de 1999 no consagra ni un sistema federal ni un sistema descentralizado. A lo sumo lo que establece en una posibilidad para que mediante leyes de base y orgánicas tal proceso se pueda dar en el futuro. Las declaraciones iniciales contenidas en el Preámbulo y en las Disposiciones Fundamentales son engañosas porque el sistema federal descentralizado no se desarrolló institucionalmente en el texto constitucional. La única declaración verdadera que trae sobre este tema la Constitución de 1999 es la contenida en el Artículo 4. "*La República Bolivariana de Venezuela es un Estado federal descentralizado en los términos consagrados en esta Constitución*". Y son precisamente los términos los que desnaturalizan el régimen federal.