



**REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA  
UNIVERSIDAD JOSÉ ANTONIO PÁEZ  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS  
ESCUELA DE DERECHO  
CARRERA: DERECHO**

**LA CENTRALIZACION DE LAS COMPETENCIAS LEGISLATIVAS EN  
VENEZUELA EN DETRIMENTO DE LAS AUTONOMIAS REGIONALES**

**AUTORES:**

Juan Vargas. C.I: 24.442.438

Gabriel Duran. C.I: 26.337.703

**San Diego, noviembre 2.020**

**LA CENTRALIZACION DE LAS COMPETENCIAS LEGISLATIVAS EN  
VENEZUELA EN DETRIMENTO DE LAS AUTONOMIAS REGIONALES**



REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA  
UNIVERSIDAD JOSE ANTONIO PÁEZ  
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y POLÍTICAS  
ESCUELA DE DERECHO  
COORDINACION DE PASANTIAS

**LA CENTRALIZACION DE LAS COMPETENCIAS LEGISLATIVAS EN  
VENEZUELA EN DETRIMENTO DE LAS AUTONOMIAS REGIONALES**

**CONSTANCIA DE APROBACIÓN**

Prof. Luis Enrique Pinto Figueroa

---

Nombre y Firma Del Tutor Académico

Prof. Libia Villa

---

Nombre y Firma Del Jurado I

Prof. Olga Matos

---

Nombre y Firma Del Jurado II

**AUTORES:**

Juan Vargas. C.I: 24.442.438

Gabriel Duran. CI: 26.337.703

San Diego, noviembre 2020

## INDICE GENERAL

DEDICATORIA Y AGRACEDIMIENTO.....	III
RESUMEN INFORMATIVO.....	IV
INTRODUCCIÓN.....	V

**CAPÍTULO I: EL PROBLEMA**

Planteamiento del Problema.....	9
Formulación del Problema.....	13
Objetivos de la Investigación.....	14
Objetivo General.....	14
Objetivos Específicos.....	14
Justificación de la Investigación.....	14
Limitaciones al estudio.....	15

**CAPÍTULO II: MARCO TEORICO**

Antecedentes de la Investigación.....	16
Bases Teóricas.....	19
Bases Legales.....	41
Definición de Términos Básicos.....	47

**CAPÍTULO III: MARCO METODOLOGICO**

Tipo de investigación.....	48
Métodos y Técnicas de Investigación.....	48

Fases de Investigación..... 50

Fuentes de Conocimiento Jurídico..... 50

**CAPÍTULO IV: RESULTADOS, CONCLUSIONES Y**

**RECOMENDACIONES**

Resultados..... 52

Conclusiones..... 52

Recomendaciones..... 55

**REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... 56**

## **DEDICATORIA Y AGRADECIMIENTOS**

Juan Vargas

Quiero Dedicar este Trabajo A mis Padres, Nelka Soto y Pedro Vargas. Pilares de mi Vida. A mis hermanos Luis Pedro y miguel Vargas, A mis Abuelas Cecilia Arteaga y Mery Páez. A Mi Padrino Pbro. Moisés Pérez. A mi Familia y Amigos.

Gabriel Duran

Quiero dedicar este trabajo a mis Padres, Mi Familia y Amigos.

## **AGRADECIMIENTOS**

Juan Vargas

Primeramente agradezco a Dios, por la vida y por haber iluminado todo mi proceso durante el desarrollo de la carrera,. Agradezco a mis Padres que cada vez que se asomaba el pensamiento de No seguir. Enseguida se alzaba una voz en mi mente diciendo “Los estudios Hijo es que lo que a uno le queda en la Vida”. Agradezco a mis hermanos, a mis amadas abuelas que serían estos últimos semestres sin sus consejos. Agradezco a mi Padrino y A mi familia en general tíos, tías, primos, a mi compañera de estudios y gran amiga Nickel jaimes A mis dos queridos Amigos Jeans Ramírez, Paola Gutiérrez ahora Colegas Gracias por animarme cuando pensé que no podía culminar. A los profesores de la facultad de ciencias jurídicas y políticas por todo el conocimiento y experiencia facilitada en el Arte del derecho. En especial agradecimiento a mi tutor académico, Agradezco a la universidad José Antonio Páez mi casa de formación alma mater que me ha abierto sus puertas y donde he podido crecer profesionalmente en el ámbito de las ciencias jurídicas.

Gabriel Duran

Agradezco a mi Familia, a las Autoridades de la universidad de a José Antonio Páez por abrirme sus puertas hace 5 años cuando llegue a pedir información y brindarme conocimientos a lo largo de mi carrera a cada uno de los Docentes en su especialidad a nuestro tutor académico y a todos quienes me ayudaron en esta meta. Gracias



REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA  
UNIVERSIDAD JOSE ANTONIO PÁEZ  
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y POLÍTICAS  
ESCUELA DE DERECHO  
COORDINACION DE PASANTIAS Y TRABAJO DE GRADO

## **LA CENTRALIZACION DE LAS COMPETENCIAS LEGISLATIVAS EN VENEZUELA EN DETRIMENTO DE LAS AUTONOMIAS REGIONALES**

### **Resumen Informativo**

La centralización de las competencias legislativas en detrimento del modelo federal venezolano es una tendencia que comenzó a consolidarse a partir del gobierno del general Juan Vicente Gómez (1908-1935), el último caudillo regional del país. La presente investigación documental, de tipo descriptivo, pretende analizar cómo está regulado constitucionalmente el modelo federal en la actual constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en qué términos se encuentra consagrada la autónoma legislativas de las entidades federadas en Venezuela, y como esa precaria autonomía doblita la de centralización nuestro modelo federal, llegándose a la conclusión de que las competencias legislativas concedidas a los estados miembros resultan muy precarias (apenas 11 aéreas, Art. 164 CRBV), Mientras que la inmensa mayoría de la leyes formales son Nacionales o fedéralas (156 N.32), y más bien los municipios resultaron favorecidos en la distribución territorial de esas competencias

Descriptores: descentralización, federación, competencias.

**AUTORES:**

**Juan Vargas CI. 24.442.438**

**Gabriel Duran CI. 26.337.703**

## INTRODUCCION

La Federación es un modelo de estado compuesto en el que varios países soberanos e independientes se unifican para formar una nueva república, estableciéndose dos gobiernos paralelos, uno nacional, y otro estatal, siendo ambos autónomos e independientes entre sí. De manera que toda federación supondrá siempre una descentralización profunda en favor de los estados miembros, ya que estos al unificarse le transfieren a la Unión, o sea, al nivel nacional del Poder Público, determinadas áreas de competencias, reservándose para sí la mayoría de las atribuciones en materia de legislativa, judicial y administrativa. Las regiones o entidades federadas gozaran en consecuencia de altos niveles de autonomía, con un generoso abanico de competencias exclusivas sobre todo en el área legislativa, ya que el Congreso de la Unión solo podría legislar en materia de seguridad y defensa, relaciones internacionales, sistema monetario, tributación nacional, aduanas, comercio exterior, reservas internacionales, política comercial, y algunas otras competencias específicas.

El tema de la Federación ha sido objeto de profundas discusiones, tanto en la doctrina nacional como extranjera; Polémicas doctrinarias e ideológicas que han enriquecido el conocimiento sobre esa temática y al mismo tiempo han despertado pasiones en juristas e investigadores del Derecho Constitucional y de las Ciencias Políticas. Nuestra republica no ha estado exenta a esas discusiones. Incluso esos debates ideológicos, centralización – descentralización, estado unitario – federación, provocaron una encarnizada guerra civil que enluto a la patria venezolana entre los años 1.858 y 1.863

El modelo federal clásico se ha establecido con todo rigor científico, solo en dos constituciones, la de 1811 y la de 1864. En esta última constitución, producto de la Guerra Federal, se concede a los estados miembros una amplia autonomía en el área legislativa, pero también en otros ámbitos o escenarios; es decir, los estados miembros gozaban de una amplia potestad legislativa que les permitía elaborarse su propia constitución para organizar sus propios poderes públicos, y un gran número de leyes estatales para regular el ejercicio de un amplio abanico de competencias exclusivas que aquella constitución federal otorgaba a las entidades federadas. Pero esa amplia potestad legislativa estatal fue disminuyendo tras cada modificación constitucional, sobre todo durante el mandato del General Juan Vicente Gómez (1908 – 1935). Posteriormente, la constitución de 1961 dio algunos pasos para recuperar la descentralización, aunque no en el área legislativa. Luego, la actual Constitución de 1999 dio tímidos avances en ese mismo sentido, aunque insuficientes. Efectivamente, el artículo 162 establece que los Concejos Legislativos Regionales pueden dictar su constitución y leyes regionales propias para organizar sus poderes públicos y regular el ejercicio de sus competencias exclusivas; Sin embargo, los estados miembros resultaron muy desfavorecidos en la distribución territorial de competencias, por lo que son muy pocas las leyes que los parlamentos regionales pueden elaborarse, y peor aún, las materias objeto de esa potestad legislativa tienen muy poca trascendencia o importancia. La constitución nacional favoreció al poder nacional otorgándole un gran número de competencias exclusivas, en razón de lo cual la potestad legislativa central resulta bastante amplia en detrimento de la potestad legislativa regional. Más favorecidos resultaron los municipios en esa distribución, por lo que estos gozan de una potestad legislativa más generosa que la otorgada a los estados miembros.

El presente trabajo de investigación profundiza en esa problemática y pretende analizar los pormenores de esa situación, ofreciendo algunas alternativas para su solución. Se trata de una investigación documental, de tipo descriptivo orientada a cumplir los siguientes objetivos:

- 1) Describir como está consagrado actualmente el modelo federal en la Constitución de la Republica Bolivariana de Venezuela
- 2) Analizar la autonomía legislativa de los estados miembros en Venezuela, en comparación con el modelo federal clásico.
- 3) Determinar como la precaria autonomía de los estados debilita la descentralización y el modelo federal venezolano.

El trabajo se ha estructurado en 4 capítulos:

El capítulo I, trata sobre el Problema; Se analiza la problemática planteada, se describe el objetivo general, los objetivos específicos, la justificación y alcances de la investigación, así como las limitaciones presentadas durante su elaboración.

El capítulo II, se refiere al Marco Teórico, donde se señalan los antecedentes de la investigación, sus bases teóricas, bases legales, y definición de términos básicos.

El capítulo III, se refiere al Marco Metodológico, donde el investigador reseña el tipo de investigación, métodos y técnicas de investigación, fases metodológicas, y las fuentes de conocimiento jurídico.

El capítulo IV, trata finalmente sobre los Resultados, Conclusiones y Recomendaciones.

## **CAPÍTULO I**

### **EL PROBLEMA**

#### **1.1. Planteamiento del Problema**

Toda Federación supone un alto grado de descentralización política en favor de las entidades federadas. No debe olvidarse que son los estados miembros los que al unificarse, deciden cuales competencias van a delegar en favor de la Unión. Un modelo federal clásico plantea una marcada autonomía de los estados miembros que garantice la armónica convivencia de dos gobiernos paralelos: uno nacional, con jurisdicción en toda la república, y otro estatal o regional, ambos autónomos e independientes entre sí, cada uno con sus propias leyes, sus propias constituciones y sus propios órganos y autoridades del poder público.

La autonomía originaria de los estados federados se la otorgan ellos mismos al plantear un esquema de descentralización política a su favor, al momento de elaborarse la Constitución Nacional, como ocurre en los países con modelo federal clásico; Es decir, como las entidades participan en la formación de la voluntad general, y como quiera que los estados miembros al unificarse mediante pacto de unión federal, son los que dan origen al estado mayor, o sea, a la Republica o la Unión, entonces sus representantes reunidos en convención constituyente son los que deciden cuales de sus competencias originarias van a transferir a la federación, y cuales se van a reservar para el autogobierno regional. Con seguridad, la constitución reservara a favor de las entidades federadas un amplio número de competencias exclusivas que serán ejercidas plenamente por propias sus autoridades

regionales, sin la interferencia de las autoridades nacionales o federales. Es decir, Mientras más nutrido sea este

Catalogo de Competencias, más autonomía tendrán las entidades territoriales. Claro que en los países con modelo federal cooperativo, la república y los estados tendrán sus competencias exclusivas pero en número escaso, pues las competencias concurrentes o conjuntas entre los dos niveles de gobierno ocuparan el sitio más importante en la distribución territorial de potestades. Mora (1977), afirma que: *Un sistema federal, es donde se reúnen varios gobiernos independientes en el ejercicio de ciertas funciones de soberanía y dependientes de uno general.* (p.274).

La referida autonomía de las entidades federadas se va a manifestar en distintos ámbitos o escenarios: En el área política, organizativa, judicial, presupuestaria, tributaria o financiera, administrativa, jurídica, fiscal, y en materia legislativa. La Cual esta Ultima mencionada consiste en la potestad que tienen los estados miembros para elaborar sus propios instrumentos normativos sin la intervención de las autoridades nacionales o federales. Es decir, el derecho que asiste a las autoridades regionales de dictar sus propias constituciones y leyes estatales, con independencia a las leyes nacionales o federales.

Así Pues se Entiende que, En una federación clásica coexisten dos poderes públicos en un mismo país, por lo que funcionan dos poderes legislativos en forma paralela e independiente. Un poder legislativo nacional o federal con jurisdicción en todo el país, encargado de elaborar leyes formales nacionales, representado por un parlamento de estructura bicameral con sede en la capital de la Unión; y otro poder legislativo con jurisdicción estatal del que emanan leyes regionales, representado por un parlamento

regional, con sede en la capital de cada entidad federada. *Nuñez, Goig y Nuñez, "Tipologías de Estados." Derecho Constitucional (2002)*

Queda entendido que en una auténtica federación la potestad legislativa estatal es más amplia que la potestad legislativa nacional o federal, o sea, la mayoría de las leyes formales son estatales, en detrimento de las leyes de la Unión o de la República, que resultan más escasas. Esta dicotomía es lógica, por cuanto las competencias exclusivas de los estados son más numerosas que las competencias nacionales o federales, como ocurre en los Estados Unidos de Norteamérica. En otros países con modelo federal cooperativo, como Alemania, o Brasil, como quiera que existen abultadas listas de competencias concurrentes y conjuntas entre la Unión y los estados miembros, y escasas competencias exclusivas a favor de uno o de los otros, entonces las leyes en su mayoría son complementarias entre ambos niveles del poder público, y pocas son las leyes exclusivamente nacionales o estatales. Las bases para el ejercicio de las competencias compartidas emanan de leyes nacionales, mientras que su desarrollo y detalle, corresponden a leyes regionales.

En Venezuela nuestra actual constitución de 1.999 incorpora un modelo federal descentralizado recogido textualmente en el artículo 4 como principio fundamental. El texto constitucional plantea nominalmente un federalismo descentralizado, pero lo que desarrolla su articulado es en realidad una federación bastante centralizada. Nuestro país no posee una verdadera descentralización política o descentralización originaria, pues si bien el artículo 159 establece que los estados miembros son personas jurídicas en lo interno, lo cual es cierto, también se lee en el mencionado dispositivo que los estados son *autónomos*, lo cual resulta parcialmente cierto. Para que un país con modelo federal cuente

con una avanzada descentralización política es necesario que la unión este dividida en estados miembros y que los mismos gocen de personalidad jurídica propia y de altos niveles de autonomía originaria

Esa autonomía originaria se materializa en la medida en que la constitución nacional establezca un amplio conjunto de competencias exclusivas a favor de las entidades federadas, lo que permitiría a la autoridades estatales resolver con amplitud la mayoría de los problemas y necesidades de la región, les permitiría administrar un sólido patrimonio cuyos recursos se generen dentro de la propia entidad, y por supuesto, ejercer una amplia potestad legislativa que permita regular el ejercicio de esas competencias exclusivas.

El artículo 16 de la Constitución Venezolana establece que el país está dividido en estados miembros; El artículo 159 reconoce su personalidad jurídica, y además dispone que sean autónomos. Esa autonomía de los estados miembros en Venezuela es plena en ciertos ámbitos o escenarios, inexistente en algunos, y parcial en otros. Es amplia en el ámbito político, en el ámbito presupuestario, administrativo y jurídico; inexistente en el ámbito judicial, y mezquina en los ámbitos organizativo, financiero-tributario, y legislativo.

En Venezuela la potestad legislativa general quedo secuestrada en el nivel nacional o federal, e incluso, los municipios desarrollan una potestad legislativa mucho más amplia que las de los estados miembros. Esa pobreza legislativa resulta lógica cuando se analiza el esquema de distribución de competencias diseñado por el Constituyente de 1.999. Efectivamente, el artículo 156 señala un amplio listado de competencias exclusivas a favor de la Unión, al contarse 33 competencias en un catálogo que es meramente enunciativo. En cambio el artículo 164 apenas establece un listado de 11 competencias

exclusivas a favor de los estados miembros, lo que sugiere por lógica que las entidades solo podrán dictarse aquellas leyes que sirvan para regular el ejercicio de esas competencias exclusivas. Al resultar pocas las competencias otorgadas a los estados, pocas serán también las leyes estatales o regionales.

Además, esas competencias estatales exhiben muy poca importancia y trascendencia, en comparación con las nacionales, o incluso con las municipales. En Venezuela, la mayoría de las leyes formales son nacionales o federales (véase el artículo 156, núm. 32), y pocas son las leyes estatales o regionales, lo que supone un gran contrasentido, pues en todo modelo federal auténtico, ocurre exactamente lo contrario, a menos que se trate de un modelo federal cooperativo, donde resaltan y son protagonistas las leyes complementarias que regulan el ejercicio de las competencias compartidas.

El citado artículo 156 numeral 32 de la constitución señala que *“es competencia de la Asamblea Nacional legislar sobre las siguientes materias: Deberes, derechos y garantías constitucionales, la civil, mercantil, penal, penitenciaria, de los trabajadores y medio ambiente de trabajo, las de bancos y las del seguros , las de menores, las de sanidad animal y vegetal, las de hipódromos, loterías, juegos y apuestas en general, las de organización y funcionamiento de los órganos del poder público ,así como sobre las demás competencias nacionales”*

### **1.1. Formulación del Problema**

Partiendo del planteamiento anteriormente presentado, surge como formulación del mismo la siguiente interrogante:

¿Puede hablarse de una autentica federación en Venezuela cuando los estados miembros exhiben una precaria potestad legislativa?

## **1.2. Objetivos de la Investigación**

### **1.3. Objetivo General**

- ✚ La centralización de las competencias legislativas en detrimento de las autonomías regionales.

### **1.4. Objetivos Específicos**

- ✚ Describir como está consagrado actualmente el modelo federal venezolano.
- ✚ Analizar la autonomía legislativa de los estados miembros en Venezuela, en comparación con el modelo federal clásico.
- ✚ Determinar como la precaria autonomía legislativa de los estados debilita la descentralización y el modelo federal venezolano.

### **1.5. Justificación y Alcance**

La Presente Investigación Pretende escribir La evolución del federalismo venezolano y como la descentralización se fue perdiendo lentamente después de 1908. Pero no pretende este trabajo Lograr un análisis exhaustivo sobre el tema, pero si un texto que explique en lenguaje sencillo y de manera ordenada y resumida del tema escogido. El

tema es de suma trascendencia ya que establece parámetros de comparación ente el modelo federal

clásico y el federalismo descentralizado plasmado y desarrollado en Nuestra constitución de la republica bolivariana de Venezuela.

Se justifica este análisis ya que no se encontraron trabajos de investigación que trataran y profundidad la temática planteada., en razón de el se pretende dejar un pequeño aporte la doctrina nacional como un humilde valora agregado que sirva para motivar a otros investigadores a profundizar en este apasionante y polémico tema.

#### **1.6. Limitación de Estudio**

Al momento de realizar esta investigación la fuente presentó una limitante, ya que no se encontraron trabajos de investigación previos que trataran en forma específica la temática planteada, aunque la doctrina comparada y propia, empero, escasa, ayudo a su confección definitiva.

## CAPÍTULO II

### MARCO REFERENCIAL CONCEPTUAL

#### 2.1 Antecedentes de la Investigación

En la presentación de antecedentes se busca aprovechar las teorías existentes sobre el problema con el fin de estructurar el marco referencial, debido a que el mismo debe estar en función de la problemática planteada. En los antecedentes se trata de hacer una síntesis conceptual de las investigaciones o trabajos realizados por otros investigadores. A continuación se muestran los trabajos previos que fueron consultados:

Francisco P., Petra V. Universidad de Carabobo – Venezuela (2014) **“descentralización vs. Centralización en Venezuela, un análisis de su impacto económico sobre los estados y municipios”** establecen la importancia de la descentralización vs. centralización en Venezuela, realizando un análisis de su impacto económico sobre los estados Y municipios estudio de la filosofía federal contenida en los instrumentos legales de Venezuela, que se ha expresado en el proceso de Descentralización, cuyo objetivo consistió en Diagnosticar las consecuencias económicas de los procesos de Descentralización y Centralización sobre los estados y municipios de Venezuela. Concluyendo que la Descentralización es un elemento fundamental para balancear el presidencialismo, contribuyendo a expandir la frontera económica del país por medio de gobernaciones y alcaldías generando un nuevo tipo de servidor público que respondía a las exigencias locales.

Siendo de gran importancia y estudio para la presente investigación.

Álvarez Calle Adriana y Frigeri Valeria (2.002) para obtener el título de Abogado en la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá: “**Viabilidad de un Modelo Regional en el Ordenamiento Territorial Colombiano**”; En su proyecto establece que el tema de la descentralización ha sido objeto de un intenso debate tanto en la doctrina como en la jurisprudencia. En general, podemos distinguir dos grandes perspectivas desde las cuales suele abordarse la discusión: la primera plantea la conveniencia de un estado unitario fuerte que garantice la unidad nacional, y la segunda que sugiere la adopción de un modelo federal para mejorar los niveles de eficiencia y calidad en los servicios y competencias de los departamentos colombianos. Pero también hay posiciones eclécticas que tratan de conciliar a ambas posturas, y que es la posición asumida por el Constituyente de 1.992 al incorporar un modelo centro-federal que otorga autonomía a sus entidades territoriales en materia política, fiscal y administrativa, pero bajo los parámetros de la legislación nacional. En cuanto a la autonomía legislativa, los departamentos no tienen competencias en esa área.

Este trabajo de grado permitió a este investigador tener una visión más amplia sobre la problemática centro-federal, contribuyendo a enriquecer el presente estudio. Se justifica en razón del año de publicación (2003), del presente trabajo la importantísima trascendencia que tiene dentro de la doctrina en materia constitucional al abordar realidades parecidas en latitudes muy cercanas ya que constituye un precedente que permite extraer conocimientos teóricos-prácticos que sirvan una reestructuración del sistema o modelo de estado consagrado y adoptado por nuestra nación.

Mair Claudia Sophie. (2.014) “El Reparto de Competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Un estudio comparado entre el derecho español y alemán” tesis doctoral, Universidad de Castilla la Mancha, Cuenca España, redacta que la comparación de estos dos Estados permite adivinar la pluralidad de formas estructurales

estatales existentes: Hay Estados organizados de manera rígidamente central, otros que se caracterizan por un federalismo central o descentralizado e incluso, hay estructuras estatales para las que no hay determinación fija, ya que combinan los criterios de estructuraciones centrales con los de sistemas federales.

Este trabajo contribuyo a enriquecer las formas políticas de estado y sus variaciones en los últimos tiempos, permitiendo comparar dos modelos federales donde los estados miembros y las comunidades autonómicas gozan de amplia autonomía legislativa si se le compara con la que exhiben las entidades en Venezuela.

Brewer Carias Allan (2003), **“El Estado Federal Descentralizado y la Centralización de la Federación en Venezuela”**, Revista de Derecho Público, Universidad Central de Venezuela, Mayo-Diciembre 2003, retrata crudamente la realidad de nuestra federación, sus características particulares, debilidades, avances, evolución, e imperfecciones.

Con este tema central la Revista Venezolana espera contribuir a un debate que es crucial para la definición hoy de los rumbos políticos de nuestro futuro colectivo. Es una contribución que se hace aportando informaciones, análisis y reflexiones sobre el hito político más trascendente ocurrido en nuestra historia constitucional Venezolana. Como tantas veces hemos reiterado, nuestras instituciones académicas tienen el deber y la responsabilidad ante la sociedad a la que pertenecen para, desde sus especificidades, participar en estos debates medulares sobre la dinámica siempre cambiante de nuestra realidad.

El investigador aborda la autonomía legislativa de los estados miembros en Venezuela, destacando su evolución histórica en todas nuestras constituciones, lo que sirvió de gran aporte doctrinario al presente trabajo.

## **2.2 Bases Teóricas**

### **El Poder Público Estatal: Nociones Generales**

En Venezuela existe una distribución vertical del Poder Público que se materializa en la asignación de competencias exclusivas entre los niveles territoriales que dividen políticamente a la República (Poder Nacional, Estatal y Municipal), lo que constituye una caracterización típica del modelo federalista tradicional que se adopta tergiversadamente como forma de Estado en la Constitución de 1.999. Este esquema Federal se describe como forma involutiva del federalismo científico, trasmutado en una suerte de sincretismo estructural con otros regímenes o modelos políticos, por lo que el sistema venezolano se identifica con un federalismo más semántico que realista, pero que al mismo tiempo copia ciertos componentes y fundamentos del llamado Federalismo Cooperativo, combinado con mecanismos de participación ciudadana, que ratifican la previsión de un esquema con características muy *sui-generis*. Lógicamente que el presidencialismo exacerbado que caracteriza nuestra forma de gobierno, determina una abultada fijación de competencias al Poder Nacional en detrimento de las otras ramas del Poder Público; La exaltación del Poder Nacional en la distribución de competencias resulta escandalosa, frente a una asignación de atribuciones no menos importante en el nivel municipal y paradójicamente más precaria en el nivel intermedio, donde apenas existe una mezquina dotación de competencias para los Estados Federativos.

Sin embargo, en el texto constitucional venezolano se describe la existencia de un importante número de competencias concurrentes, además de las competencias exclusivas en los tres niveles territoriales, lo que viene a evidenciar la influencia del Federalismo Cooperativo en la distribución de materias entre el Poder Nacional, Estadal y Municipal, amén de los principios de solidaridad, concurrencia y subsidiariedad que caracterizan al federalismo venezolano (Art. 4 C.N.), y que constituyen fundamentos estructurales del modelo cooperativo; Esto sin mencionar la creación en el nuevo texto constitucional venezolano del máximo órgano de coordinación interterritorial que es el Consejo Federal de Gobierno.

Este novedoso órgano colegiado es el encargado de administrar el proceso de descentralización y transferencias de competencias desde el nivel nacional o federal, hacia los estados miembros, municipios o consejos comunales (Art.185 CRBV)

El Poder Público se aproxima conceptualmente a la potestad política y exclusiva que detentan constitucionalmente y por representación soberana ciertos órganos del Estado a los fines de ejercer las funciones y tareas propias sobre administración, legislación y aplicación de justicia en el territorio de un estado. Claro que esta definición al hablar de “órganos” en forma pluralizada, se identifica con la Teoría de Separación de los Poderes de Montesquieu que demuestra la conveniencia de repartir el poder entre varios órganos del Estado, equilibrando sus pesos e influencias, y evitando la acumulación del poder político en un solo órgano o autoridad.

La Constitución venezolana recoge en su artículo 136 una separación atenuada de los poderes públicos permitiendo una colaboración entre ellos para lograr los fines del Estado: “ *Cada una de las ramas del Poder Público tiene sus funciones propias, pero los*

*órganos a los que incumbe su ejercicio colaboraran entre sí en la realización de los fines del Estado “; En palabras del Doctor Arismendi Alfredo (2004) en su obra, “ Derecho Constitucional” podría comentarse: “...como dijimos antes se establece una colaboración de poderes. ¿Qué significa esto? La Doctrina, tomando en cuenta lo imposible e inconveniente de mantener a cada de uno de los órganos en el radio de acción que clásicamente se le ha venido asignando, propugna una pequeña intromisión de un poder cualquiera en las actividades del otro”.*

En cuanto a la distribución horizontal del Poder Público, esta resulta innovadora y ambiciosa al reconocer la existencia de dos nuevos poderes: El Poder Ciudadano y el Poder Electoral, con lo cual se realiza la separación orgánica del poder, aunque ello no configure definitivamente una separación absoluta de los poderes, ni garantiza mayores avances en el terreno de la descentralización política y territorial, ni tampoco otorga mayor autonomía e independencia entre los órganos del Poder Público. No obstante, es indudable el avance logrado en la estructura horizontal del nuevo Poder Público Venezolano con su singular distribución orgánica pentapartita; Órganos que anteriormente no pertenecían legal ni administrativamente a ninguno de los tres clásicos poderes, pero que gozaban de una discutida autonomía administrativa y funcional, como la Contraloría General de la República y el Ministerio Público, ahora tienen un nuevo espacio constitucional al definirse como órganos integrantes del nuevo Poder Ciudadano, completando el triunvirato colegial, la novísima Defensoría del Pueblo. El Poder Ciudadano se ejerce entonces a través del nuevo Consejo Moral Republicano, integrado por la Contraloría General de la Republica, el Ministerio Público y la Defensoría del Pueblo. *(Derecho constitucional general, Alfredo Arismendi UCV. 2002)*

El Poder Electoral, por su parte, se ejerce por intermedio del Consejo Nacional Electoral que se encuentra igualmente centralizado, pero desconcentrado territorialmente.

Evidentemente que la constitucionalización del nuevo Poder Electoral representa otro avance importante en materia de distribución horizontal del poder público, pues lo que antes se definía normativamente como órgano del estado que gozaba de autonomía funcional y administrativa (El Consejo Supremo Electoral) sin pertenecer a ninguno de los clásicos poderes públicos, es ahora un nuevo poder que se instituye para darle precisamente mayor independencia y autonomía al árbitro electoral.

*Ahora bien, en cuanto al Poder Público Estatal, este se distribuye entre los órganos ejecutivo y legislativo, sin participación de los otros órganos del poder público, lo cual evidencia una menguada e inoperante autonomía de los Estados que se ha mantenido inalterable por muchas décadas en el país. Dentro del Poder Público Estatal no está comprendido el Poder Municipal, como se permitía en algunas constituciones del siglo XIX. El Poder Municipal es realmente independiente del poder Estatal (Rivas Quintero, 2003 “Derecho Constitucional”).*

Por otra parte, no existen en Venezuela textos académicos especializados que traten de manera particular el tema del Poder Público Estatal; La doctrina y la jurisprudencia resultan mezquinas en el tratamiento científico del área, pero si existe en cambio abundante información referida tanto al Poder Público Nacional como al ámbito municipal, lo cual viene a ser congruente con el sistema presidencialista centralizado que ha caracterizado a Venezuela desde 1901, y con una tendencia de los últimos años consistente en otorgar mayor importancia al nivel municipal dentro de la estructura vertical

del Poder Público, quizás como fórmula más efectiva de acercar el Poder a los ciudadanos, y por lo tanto, de mayor eficacia que la forma federal de estado.

### **Breve Reseña Histórica de la Evolución del Poder Público Estatal en el Marco del Federalismo Venezolano**

El tema del federalismo ha sido objeto de profundos debates, por lo cual la doctrina carece de uniformidad en su caracterización y naturaleza, generándose posiciones disímiles y antagónicas; algunas de ellas inclusive, niegan la existencia formal y material del modelo federalista acogido por Venezuela en ciertas etapas de su historia republicana.

La historia del Federalismo en Venezuela es un capítulo que ha despertado pasiones y antagonismos desde su propia aparición en la Constitución de 1.811. Su incomprensión conceptual, su distanciamiento con el modelo norteamericano, la mezquindad de su previsión constitucional, su falta de ejecución durante los últimos años, la singular caracterización del modelo en nuestro texto constitucional, su naturaleza jurídica y alcances, y su atropellado desarrollo histórico, entre otras circunstancias, hacen del federalismo venezolano un tema apasionante para el análisis y la discusión política.

En algunos pasajes de nuestra historia republicana la discusión centralista-federalista llegó a polarizar a los venezolanos de tal forma que la pasión en el debate político los llevo a la más sangrienta guerra desatada en suelo venezolano desde la gesta independentista. Ciertamente la Guerra Federal iniciada en 1858 y que duro hasta 1.863 fue una terrible confrontación bélica que enfrento a federalistas y conservadores; Estos últimos habían gobernado a la Republica desde 1.819, monopolizando el Poder político y económico, hasta la reinstalación definitiva del modelo federal en la Constitución de 1.864

que vino a redimir al federalismo adoptado originalmente en la Constitución de 1.811, pero que apenas logro mantenerse vigente por espacio de un año, debido a la perdida inmediata de la Primera República.

La naturaleza y caracterización de un federalismo clásico en Venezuela solo pudo preverse formalmente en las Constituciones de 1.811 y en la de 1.864; las demás constituciones habían previsto, algunas, modelos centralistas tradicionales (1.819, 1.821, 1.857), mientras que otras habían adoptado un supuesto modelo centro-federal como el caso de las constituciones de 1.830 y 1.858, hasta llegar al federalismo clásico desarrollado en la mencionada Constitución de 1.864, y que vino restringiéndose, primero lentamente en las constituciones de 1.874, 1.881, 1.891, 1.893, 1.899 y 1.904, y luego, en forma más acelerada en los textos constitucionales de 1.909, 1.914, 1.922, 1.925, 1.928, 1.931 1.933 1.945 y 1.953, llegando finalmente al polémico Estado Federal Descentralizado sui géneris que reconoce actualmente la Constitución de 1.999.. Del modelo federalista descentralizado previsto en la vigente Constitución de 1.999 solo puede distinguirse, como un elemento innovador para nuestra historia constitucional, y que permite reconocer la adopción de un factor eminentemente descentralizador, la participación protagónica del pueblo en la toma de importantes decisiones políticas, que anteriormente no estaba prevista en la constitución de 1961; Por lo demás, a pesar de la semántica constitucional, la realidad es que otro tipo de descentralización ha ganado espacio en el nuevo texto constitucional.

*(La federación centralizada en Venezuela, una contradicción constitucional, Allan Brewer Carías - 2005 UCV).*

Efectivamente, el esquema trazado por la constitución de 1.999 es el de un estado descentralizado que se orienta a favorecer la autonomía originaria de los municipios y no

de los estados miembros. El artículo 168 revela que los municipios son personas jurídicas y que gozan de autonomía, lo cual es bastante cierto, ya que el artículo 178 reconoce a favor de los municipios un amplio listado de competencias exclusivas, además de una gran potestad tributaria recogida en el artículo (179, núm. 2. CRBV ) Ese esquema luce acertado, habida consideración de que los municipios están más cerca de los ciudadanos en comparación con los estados miembros, lo que garantiza mayor calidad y eficiencia en el manejo de las políticas y los servicios públicos. Claro que ese esquema pudiera y debiera mejorarse.

Ahora bien, y como se expresó en el párrafo anterior, existe otro criterio para definir la descentralización, entendida en esencia como la forma más efectiva de acercar el poder a los ciudadanos y que es la fórmula acogida por el constituyente venezolano; En razón de ello puede concluirse, que a pesar de las fallas estructurales del régimen federal venezolano, existe un nuevo modelo de descentralización que establece relaciones de coordinación y acercamiento entre los ciudadanos y los detentadores del poder político, permitiendo a los venezolanos participar directamente en la toma de decisiones políticas y en el manejo de las políticas públicas. Se trata de una descentralización que obvia el tránsito de funciones a través de los niveles territoriales del Poder Público, y lo traslada al último eslabón de la cadena descentralizadora, que son verdaderamente los destinatarios del poder del Estado.

En cuanto a la evolución histórica del Poder Público Estadal, puede decirse que el mismo ha tenido un avance lento y mezquino en el marco del federalismo tradicional. La Constitución de 1.811 adoptó el modelo federalista influenciado por la Constitución Norteamericana de 1.787. Para entonces el Poder Público Estadal estaba distribuido entre

el Poder Ejecutivo, representado por los Gobernadores de Estado, y el Poder Legislativo ejercido a través de las Legislaturas Provinciales, mientras que el Poder Judicial se ejercía por intermedio de la Corte Suprema de Justicia y demás tribunales subalternos y provinciales; Existía una acentuada distribución de competencias entre los tres niveles del Poder Público, distinguiéndose una autonomía e igualdad efectiva entre las provincias que se habían independizado de la Corona Española en 1.810 y que se habían declarado Estados soberanos e independientes para constituir un pacto de Unión Federal primigenio en el mundo; No obstante, esta forma federal solo duro hasta 1.812 fecha en la cual se pierde la Primera República.

Posteriormente, en la Constitución de 1.819 se acoge un sistema de gobierno centralista ideado por el Libertador Simón Bolívar, quien señalaba al modelo federal previsto en la Constitución de 1.811 como la causa que había precipitado la perdida de la Primera República. El Poder Público Estatal desaparece entonces bajo una concepción eminentemente centralista; el órgano legislativo regional ni siquiera aparece regulado en el texto constitucional de 1.819.

En 1.821 se promulga la Constitución de Angostura por la cual se crea la Gran Colombia Bolivariana bajo un esquema de carácter centralista. Posteriormente, en 1.830 se promulga la Constitución de Valencia en la que Venezuela se separa de la Gran Colombia adoptándose un sistema Centro – Federal, de tendencia más cercana al centralismo que al federalismo. Se mantiene la representación del poder ejecutivo regional en manos del gobernador provincial dependiente del Presidente de la Republica, mientras que el Poder Legislativo se encuentra representado por las diputaciones provinciales; Por su parte la Constitución de 1.858 también es Centro – Federal, aunque se adicionan algunos

elementos federalistas tales como la elección directa de los gobernadores de Estado, quienes hasta ese momento figuraban como funcionarios de libre nombramiento y remoción por parte del Presidente de la República; Ese mismo año estalla la Guerra Federal y como resultado de la misma se sanciona la Constitución de 1.864 de singular caracterización federalista. Esta Constitución representa el más puro esquema Federalista que ha tenido Venezuela a lo largo de toda su historia republicana y el último recuerdo histórico de federalismo tradicional en nuestro país. (Peña Solís, Derecho Constitucional UCAB, 2004).

A partir de entonces las provincias adquieren mayor autonomía y comienzan a llamarse “Estados Federativos”. El Poder Público se distribuía verticalmente entre el Poder Nacional y el Poder de los Estados, y dentro de este subyacía el Poder Municipal. El Poder Judicial estaba descentralizado y los Estados gozaban de plena autonomía para organizar sus propios poderes públicos, incluyendo a los tribunales o cortes regionales. Era tan fidedigno el modelo Federal adoptado, que la propia Constitución no abrió capítulos o títulos especiales que regularan específicamente a los órganos del poder público regional; apenas las legislaturas regionales y Gobernadores de Estado se mencionan en algunas normas dispersas, lo que hace presumir el alto grado de autonomía que disfrutaban los Estados Federativos para organizar sus estructuras orgánicas. Claro que la adopción del modelo federal en la Constitución de 1.864 obedeció a una coyuntura histórica que permitió otorgarle poder legítimo al caudillaje regional que había precipitado y protagonizado la Guerra.

Al respecto comenta Rafael Lugo Felice en la obra coordinada por el Dr. Ricardo Combellas, *“Procesos Constituyentes y Reformas Constitucionales en la Historia de*

Venezuela”, que “el mayor poder de la provincia y del caudillaje regional, imponía darle una respuesta a sus exigencias y se pretendió hacerlo mediante el cambio de forma de Estado para darles una mayor participación en el aparato estatal y en áreas de poder dentro del mismo...”

Posteriormente, se suceden en el país un número alarmante de reformas al texto constitucional, más puntuales que estructurales, pero donde va restringiéndose lentamente el sistema federal hasta agotarlo y transformarlo en un sistema centralista a partir de 1.901. En 1.925 los Gobernadores de Estado pasan a ser designados directamente por el Presidente de la República, situación que se mantendría inalterable hasta 1.989, fecha en la cual se aprueba la Ley de Elección y Remoción Directa de los Gobernadores de Estados. En 1.945 ocurre la famosa reversión centralista del sistema judicial venezolano, situación que se ha mantenido invariable hasta los actuales momentos.

La potestad tributaria de los estados federativos reconocida en la Constitución de 1.864, también vino reduciéndose con la aprobación de las nuevas reformas constitucionales. En 1.953 desaparece el famoso Pacto de Unión Federal que aparecía reflejado en todas las Constituciones posteriores a 1.864 y la Nación recupera el nombre de República de Venezuela. Después, todas las constituciones posteriores a la reforma de 1.901, han sido de tendencia centralista, aunque los textos constitucionales de 1.961 y 1.999 reconocen normativamente un federalismo muy singular, pero más semántico que realista.

### **Autonomía e Igualdad de los Estados Miembros**

El Principio de la Igualdad y Autonomía de los Estados Federativos se encuentra previsto en el artículo 159 del texto constitucional que señala: “*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”.*

El Principio de la Igualdad, también regulado en el artículo 12 de la Constitución de 1.864, se refiere a la consideración equitativa de los Estados Federativos que integran el territorio nacional desde el punto de vista político, lo que significa que ningún estado es superior a otro ni tiene mayor jerarquía o estatus político dentro del pacto federal. Ahora bien, este principio de la igualdad entre las entidades federativas adolece constitucionalmente de vías concretas de manifestación, puesto que aparte

de la consideración nominal de igualdad que prevé el citado artículo 159 del texto constitucional, no existen normas precisas que desarrollen este principio, o por lo menos, la previsión normativa resulta escasa, dispersa e incompleta. Uno de los más importantes y tradicionales elementos de igualdad en el esquema federal es la existencia de una Cámara del Senado dentro del órgano legislativo nacional, la cual representa a las entidades federativas que integran la Unión; igualdad que se manifiesta en la composición de la alta cámara por senadores que en igual número, representan a cada Estado, sin que la densidad poblacional, espacio territorial, desarrollo económico, o ningún otro factor incida en la conformación equilibrada de dicha cámara. Pero en Venezuela la cámara alta quedo eliminada en la vigente constitución de 1.999.

No obstante, existen algunas normas en el texto constitucional venezolano que desarrollan tácitamente el principio de la igualdad estatal, pudiéndose mencionar a título de ejemplo, la previsión del Artículo 185 de la Constitución Nacional sobre la formación del Consejo Federal de Gobierno como máximo organismo de coordinación para el desarrollo del proceso de descentralización, integrado por todos los gobernadores de Estado y por una representación igualitaria de legisladores regionales.

Ahora bien, así como existen normas constitucionales que escasamente desarrollan la igualdad política de los Estados federativos, también existen normas que parecen desnaturalizar el mencionado principio de igualdad; Así tenemos por ejemplo la norma que prevé la distribución del situado constitucional, el cual se reparte entre cada estado federativo atendiendo al índice poblacional de cada entidad, por lo que un setenta por ciento (70%) del total se reparte de acuerdo al criterio demográfico y solo un treinta por ciento (30%) se distribuye en partes iguales entre las entidades federativas (Ord. 4º, art. 167); Claro que esta aparente desigualdad en la asignación de los recursos se justifica al considerarse que los estados de mayor población poseen mayores necesidades que cubrir. Otro tanto sucede con la distribución del Fondo de Compensación Interterritorial (antiguo FIDES) que utiliza como criterio para la distribución entre Estados y Municipios, la densidad poblacional, el tamaño del territorio y la pobreza. De cualquier modo estos factores desnaturalizadores del principio de la igualdad no se refieren a aspectos políticos, sino más bien a elementos económicos, por lo que tal vez no exista entonces contradicción constitucional.

En cuanto al principio de la autonomía de los Estados se deduce que este se encuentra gravemente restringido en nuestro país, por lo que la mezquindad en su desarrollo normativo, lo hace inoperante y más nominal que realista; Se trata de una autonomía parcial que no se corresponde a la autonomía real que caracteriza a los estados bajo un esquema verdaderamente federal.

En este sentido es Menester Señalar que lo antes mencionado y consecuentemente con lo posterior a desarrollar “El Estado Federal Descentralizado y la Centralización de Federación en Venezuela”, Allan Brewer Carías (2003 UCV) Es bastante claro en su Obra la cual expresa lo siguiente: *“la autonomía que constitucionalmente se consagra a favor de*

*los Estados es política (elección de sus autoridades), organizativa (organización de sus poderes Públicos al dictar su Constitución), administrativa (inversión de sus ingresos), jurídica (no revisión de sus actos sino por los tribunales), autonomía normativa (regulación legislativa de las materias de la competencia exclusiva de los Estados) y tributaria (creación, administración y control de sus tributos) y sus límites deben ser los establecidos en la Constitución”.*

Sin duda alguna que la menguada autonomía estatal alcanza su nivel más escandaloso cuando ilusoriamente a los Estados se les atribuye competencia para organizar sus poderes públicos (artículo 164, numeral primero), mas sin embargo, el propio texto constitucional contradice esta autonomía organizativa al prever la posibilidad de que por ley nacional se regule a los Consejos Legislativos Regionales, lo que efectivamente se materializo sin dilación alguna en el año 2.001, cuando la Asamblea Nacional sanciono el referido instrumento legal. Esta ley nacional no puede ni siquiera considerarse como “ley base”, sino que se trata de una normativa harto desarrollada, por lo que prácticamente no dejo ningún asunto para adicionar en las constituciones o en la legislación de los Estados. Es decir, el poder legislativo regional quedo ampliamente regulado tanto en la Constitución, como en la mencionada ley nacional. Esta atribución exclusiva sobre organización estatal conferida a las entidades federativas constituye su competencia esencial en un modelo federal; pero en nuestro caso, se configura una contradicción estructural entre el esquema federativo nominal que caracteriza al Estado Venezolano en la Constitución de 1999 (art. 4) y el régimen centralista exacerbado que ciertamente desarrolla dicho texto.

En cuanto al órgano ejecutivo, la Constitución Nacional también se excedió en su previsión normativa al contemplar dilatadamente su régimen y funcionamiento,

extralimitándose no solo con relación a los Gobernadores de Estado, sino también en cuanto al régimen común aplicable a la administración pública estatal, por lo que se deja un estrecho campo de reglamentación para las constituciones y la legislación de los Estados. En este sentido, se dictaron en los últimos años dos leyes nacionales:

Ley Orgánica de la Administración Pública y Ley sobre el Estatuto de la Función Pública, que contienen numerosos principios que aplican en los tres niveles territoriales del Poder Público.

Además, los Concejos Estadales de Coordinación y Planificación de Políticas Públicas, órgano novísimo en la tradición constitucional venezolana, creado para profundizar la participación ciudadana en la formulación, ejecución y control de las políticas públicas en cada Estado, se regulo a través de una ley nacional; otro tanto pasa con los nuevos Consejos Comunales que se crean bajo la misma orientación teleológica de los Consejos Estadales previamente definidos, y que también fueron reglados a través de una ley nacional La Ley de Emulentos para los Altos Funcionarios Públicos de los Estados y Municipios y la Ley de Jubilaciones para los Funcionarios Estadales y Municipales, también de carácter nacionales, constituyen otros ejemplos de negación del Federalismo y de profundización del Centralismo legislativo, en detrimento de la autonomía de los Estados.

En cuanto a la autonomía de los Estados en materia tributaria, la misma no se encuentra claramente definida en el texto constitucional vigente debido a que en este no se especifican cuáles son los tributos propios de los Estados. La potestad tributaria nacional y la municipal, ahogaron la potestad tributaria regional. Los impuestos en Venezuela son nacionales o municipales; Igual pasa con las tasas. En consecuencia, la Constitución de 1.999 concedió a las entidades una participación en las rentas nacionales conocida con el

nombre de Situado Constitucional, además de otras transferencias y recursos provenientes del gobierno central. campo de reglamentación para las constituciones y la legislación de los Estados. En este sentido, se dictaron en los últimos años dos leyes nacionales:

Ley Orgánica de la Administración Pública y Ley sobre el Estatuto de la Función Pública, que contienen numerosos principios que aplican en los tres niveles territoriales del Poder Público.

Además, los Concejos Estadales de Coordinación y Planificación de Políticas Públicas, órgano novísimo en la tradición constitucional venezolana, creado para profundizar la participación ciudadana en la formulación, ejecución y control de las políticas públicas en cada Estado, se regulo a través de una ley nacional; otro tanto pasa con los nuevos Consejos Comunales que se crean bajo la misma orientación teleológica de los Consejos Estadales previamente definidos, y que también fueron reglados a través de una ley nacional La Ley de Emulentos para los Altos Funcionarios Públicos de los Estados y Municipios y la Ley de Jubilaciones para los Funcionarios Estadales y Municipales, también de carácter nacionales, constituyen otros ejemplos de negación del Federalismo y de profundización del Centralismo legislativo, en detrimento de la autonomía de los Estados.

En cuanto a la autonomía de los Estados en materia tributaria, la misma no se encuentra claramente definida en el texto constitucional vigente debido a que en este no se especifican cuáles son los tributos propios de los Estados. La potestad tributaria nacional y la municipal, ahogaron la potestad tributaria regional. Los impuestos en Venezuela son nacionales o municipales; Igual pasa con las tasas. En consecuencia, la Constitución de 1.999 concedió a las entidades una participación en las rentas nacionales conocida con el

nombre de Situado Constitucional, además de otras transferencias y recursos provenientes del gobierno central.

La autonomía legislativa de los Estados ha sido reconocida como limitada por la propia Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, particularmente en materia organizativa, por lo que, por ejemplo, mediante sentencia 1182 del 11/10/2.000, N° 1395 de 07/08/2.001 y N° 111 de 12/02/2.004, se anularon las normas de las constituciones de los Estados Mérida, Aragua y Lara, respectivamente, que creaban las figuras del Defensor de los Derechos (Mérida), del Defensor del Pueblo (Aragua) y de la Defensoría del Pueblo (Lara), al considerarlas viciadas por usurpación de funciones, partiendo de que la competencia en materia de defensa de los derechos humanos es exclusiva del Poder Nacional;

En este sentido la Sala señaló: “Resulta claro entonces, que los estados son favorecidos constitucionalmente por el principio de Autonomía para organizar sus poderes públicos, sin embargo, debe entenderse que tal autonomía es relativa y por tanto está sometida a diversas restricciones establecidas en la Constitución y la Ley, por ello, el artículo 04 del texto fundamental vigente, dispone que la República Bolivariana de Venezuela es un Estado Federal descentralizado en los términos consagrados en esta constitución...”

En cuanto a la autonomía de los Estados bajo la Constitución federal de 1.864, se ha comentado sobre su efectividad y ajuste al esquema federal tradicional; sin embargo, a esa marcada autonomía se yuxtaponen dos situaciones un tanto extremas y contradictorias: Una tenía que ver con la facultad concedida a los Estados para unirse dos o más y formar un nuevo Estado (art. 4), lo cual resultaba peligroso para la integridad del territorio en una época plagada de guerras intestinas y caudillismos locales; y la otra, tenía

que ver con la consagración de una misma legislación en materia civil, mercantil y penal para todas las entidades (numeral 22, art.13), lo que debilitaba un tanto la autonomía de los Estados en esta área.

### **Legislación Aplicable**

Como se ha indicado anteriormente la legislación aplicable al Poder Público Estatal es fundamentalmente de carácter Nacional, razón por la cual la legislación estatal resulta escasa, o por lo menos condicionada determinadamente por leyes nacionales. En relación con la potestad legislativa de los Estados a través de sus Consejos Legislativos, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo en sentencia del 17/05/2.000, ha señalado que:

*“En razón de la autonomía propia de los Estados miembros de la Federación establecida por el Texto Constitucional, los Estados cuentan con un ordenamiento jurídico que es emanado de sus propios órganos y que debe ser acatado en el ejercicio de cualquiera de las funciones que les competen de manera concatenada con las leyes nacionales relacionadas con la materia en cuestión... (por lo que la ley estatal) es de obligatorio cumplimiento en aquellos casos en los cuales se den los supuestos que ellas regulan, siempre y cuando no estén en contradicción con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela o la normativa legal establecida a nivel nacional, sobre todo cuando se trata de materias intrínsecas a la autonomía de los Estados dado que existe el planteamiento de un “Estado Federal” como ha sido definida la República Bolivariana de Venezuela en la Constitución de 1999 y 1961, aunque el sistema de administración de justicia este organizado a un solo nivel (El Nacional).”*

La Constitución de 1.999 además de ser poco generosa con la potestad legislativa estatal para desarrollar su autonomía organizativa, también consagro las denominadas “leyes de bases” a ser sancionadas por la Asamblea Nacional y que servirían de marco normativo.

para el ejercicio de las llamadas competencias concurrentes. Sobre las mencionadas “leyes bases” la Exposición de Motivos de la Constitución de 1.999 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.”* El problema es que en Venezuela, hasta la presente fecha, no se ha dictado ninguna ley de base, por lo que el dispositivo permanece virgen e inaplicable.

En cuanto a la Legislación Nacional aplicable al Poder Público de los Estados, y que viene a estrangular la autonomía legislativa de los estados miembros, pueden mencionarse las siguientes leyes:

La Constitución Nacional de 1999, caracterizada en su forma, estructura y contenido como un texto constitucional ampliamente desarrollado que no deja espacio para la autonomía de los Estados.

La Ley Orgánica de los Consejos Legislativos de los Estados, aprobada en Septiembre de 2.001 para regular en forma amplia y detallada la estructura, organización y funcionamiento de los Consejos Legislativos de los Estados, por lo que la ley nacional agota la autonomía de las entidades regionales sobre esta materia. Además, este instrumento goza jerárquicamente del carácter orgánico que le atribuyo la Asamblea

Nacional en atención a lo dispuesto en el artículo 203 constitucional por su precalificación de “ley marco de otras leyes” y por regular la organización y funcionamiento de un órgano del Poder Público Estadal..

La Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas sancionada en Agosto del año 2.002 para profundizar la participación ciudadana y el proceso de descentralización política hasta el último eslabón de la cadena, como los son las propias comunidades, lo que representa un salto adelante en las formas de democracia directa, pero cuya ley debió ser elaborada por las entidades federadas, y no por la Asamblea Nacional.

La Ley de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal sancionada en el año 2003; en esta ley se establecen los principios fundamentales sobre control fiscal que deberán ser desarrollados por las leyes que sobre el asunto dicten en cada entidad federativa, los Consejos Legislativos de los Estados. Sin embargo, esta ley nacional es muy detallista, ahogando la potestad legislativa de los estados miembros para desarrollar esos contenidos.

La Ley Orgánica de la Administración Pública promulgada en el año 2.002, que señala los principios y fundamentos que deben ser acogidos por las leyes regionales que se dicten para la organización de la administración pública de cada entidad federativa; este instrumento consagra y desarrolla principios normativos que se aplican para los tres niveles territoriales del Poder Público venezolano.

La Ley Sobre el Estatuto de la Función Pública sancionada en Septiembre de 2.002 que regula el régimen socio – económico y laboral de los funcionarios públicos, aplicable en principio solo a los empleados públicos nacionales, pero que además contiene normas que se imputan a los funcionarios estadales y municipales el país.

La Ley de Emulentos para Altos Funcionarios de los Estados y Municipios aprobada en Marzo de 2.002, que limita las asignaciones salariales y demás beneficios económicos que corresponden a estos funcionarios públicos en cualquiera de los niveles horizontales del Poder Público, sea en la rama estatal o en la rama municipal. La promulgación de la Ley Orgánica de Emulentos, reduce de forma decisiva la autonomía de los Estados Federativos sobre esta materia, aunque quizás su puesta en vigencia se justificó para evitar la conducta abusiva y persistente por parte de ciertos funcionarios públicos de aumentarse continuamente los salarios, al límite de existir una desproporción entre los niveles salariales de los funcionarios nacionales, estatales, y municipales.

La Ley de Jubilaciones para los Funcionarios Públicos de los Estados y Municipios, sancionada en el año 2.002 para regular el beneficio socioeconómico de la jubilación previsto para todos los funcionarios públicos, tanto nacionales, como estatales y municipales.

La Ley para la Designación y Destitución del Contralor o Contralora del Estado, creada con el objeto de establecer los conceptos y procedimientos generales, básicos y orientadores para regular el proceso de designación y destitución del Contralor regional y municipal, es otra ley nacional.

### **Regional**

Entre las leyes de carácter regional que rigen al poder público estatal pueden mencionarse las siguientes:

Las Constituciones de los Estados Federativos: Son instrumentos normativos sancionados para regular fundamentalmente la organización y funcionamiento de los poderes públicos estatales, así como la división política territorial de cada entidad

federativa, sus límites, los municipios que la integran, la estructura de su patrimonio, los estados de emergencia y algunas otras normas de carácter general que tienen que ver con los derechos humanos, la descentralización y desconcentración funcional; normas que naturalmente no pueden oponerse a lo establecido en la Constitución Federal Venezolana. En un esquema federal puro, la constitución nacional solo se limita a establecer la forma de gobierno que deben mantener las entidades federativas, la mención de los órganos representativos de sus poderes públicos, la prohibición de que los Estados puedan separarse de la Unión, de que puedan asociarse, aliarse o ser parte de otra nación, de formar ejércitos propios, la prohibición de establecer aduanas y de pechar con impuestos la circulación de mercancías de un Estado a otro. En razón de ello las constituciones de las entidades federativas tendrían una autonomía real y efectiva para organizar holgada y circunstanciadamente sus poderes públicos y la vida regional; Sin embargo, esto no ocurre en Venezuela, puesto que la Constitución Nacional ha invadido los espacios naturales que proporcionaría la autonomía de los Estados en un modelo federal, por lo que el texto constitucional patrio se excede en sus límites ordinarios y entra a desarrollar sucintamente materias que son propias de la legislación de los Estados.

Las constituciones regionales de los Estados, no son más que instrumentos irrelevantes que repiten principios y asuntos ya desarrollados por la Constitución Federal, dejando corto espacio para la innovación y creatividad. En nuestra entidad está vigente la Constitución del Estado Carabobo sancionada en Diciembre de 1990, y actualmente se encuentran “engavetados” tres proyectos de Constitución Regional, que presentan diferencias esenciales desde el punto de vista político y organizacional; tal vez existan divergencias en algunos puntos intrascendentes pero no con relación a la organización de sus poderes públicos, por cuanto la estructura centralista de la Constitución Federal ya fijo

dilatadamente el régimen y organización del gobierno regional. Se hace imperativo entonces la aprobación definitiva de la nueva Constitución del Estado Carabobo, a fin de evitar posibles contradicciones entre lo señalado en la Constitución Nacional y lo previsto en la Constitución del Estado. Sobre este punto surgió por cierto un conflicto de intereses entre el Gobernador del Estado Amazonas Liborio Guaruya y el Consejo Legislativo de esa entidad, con relación a la titularidad de la competencia para la designación del Procurador del Estado ante el fallecimiento de su titular, ciudadana Orquídea Prato, ocurrida en Octubre de 2.001. Ante tal contingencia el Gobernador de la entidad paso a designar al nuevo Procurador del Estado Amazonas, ciudadano Jairo Añez; Sin embargo, el Consejo Legislativo Regional declaro improcedente la designación por considerar que la Constitución del Estado Amazonas del año 1.993 señalaba en su artículo 88 que tal atribución correspondía privativamente al Consejo Legislativo y no al titular del Órgano Ejecutivo. Este conflicto de autoridades fue resuelto por la Sala Político – Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia en sentencia de Febrero de 2.002 en ponencia del magistrado Levis Ignacio Zerpa, declarando *al Gobernador del Estado Amazonas como legitima autoridad para designar al Procurador de esa entidad, en virtud de existir una derogatoria parcial de la Constitución del Estado Amazonas, debido a que queda eliminada en la nueva Ley de los Consejos Legislativos de los Estados la facultad que antes tenían dichos Consejos para nombrar al Procurador General del Estado. En la actualidad únicamente corresponde a los Consejos autorizar el nombramiento del Procurador una vez designado este por el Gobernador de la entidad.*

Las leyes estatales que se dicten para organizar el régimen de la administración pública en cada entidad federativa. En nuestra entidad se aprobó La Ley de Organización de la Administración Pública del Estado Carabobo sancionada en Diciembre de 2.005 que

tuvo por objeto regular la organización y funcionamiento de la administración pública en nuestra entidad, tanto en su parte orgánica como en su actividad administrativa, destacando la función contralora del pueblo en la gestión pública, la garantía absoluta de los derechos humanos, la aplicación inexcusable del principio de la legalidad administrativa, la descentralización, la desconcentración funcional y la participación ciudadana en la formación, ejecución y control de las políticas públicas.

Las leyes regionales sobre control fiscal. En nuestro Estado se dictó la Ley de Contraloría del Estado Carabobo sancionada en Octubre de 1.992 en la que se ubica estructuralmente a la Contraloría del Estado como órgano auxiliar del Poder Legislativo regional. Sin embargo, la Constitución Nacional vigente sitúa al órgano contralor como entidad pública independiente, con autonomía funcional y administrativa. En razón de ello, el Consejo Legislativo Regional deberá aprobar en un lapso perentorio el nuevo instrumento que se adapte al texto constitucional venezolano.

Las leyes regionales sobre la Procuraduría General de los Estados, como órganos superiores de consulta de la administración Pública Centralizada. En Carabobo se dictó la Ley de la Procuraduría General del Estado Carabobo en Agosto de 2.001.

Los reglamentos sobre régimen interior y de debates de los Consejos Legislativos Estadales, dictados para organizar y reglamentar los debates parlamentarios, así como para regular los deberes derechos y prerrogativas de los legisladores. En Carabobo se sanciono el Reglamento Interior y de Debates del Consejo Legislativo del Estado Carabobo en Enero de 2.002.

### **2.3 Bases Legales.**

**La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1.999.**

Artículo 4. “Venezuela se constituye en un estado federal descentralizado en los términos consagrados en esta constitución...”.

Artículo 6. “*El gobierno bolivariano de Venezuela y de las demás entidades políticas que la componen es y será siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, responsable, alternativo, pluralista y de mandatos revocables*”

El Artículo 156 numeral 32 de la constitución señala que “*es competencia de la Asamblea Nacional legislar sobre las siguientes materias: Deberes, derechos y garantías constitucionales, la civil, mercantil, penal, penitenciaria, de los trabajadores y medio ambiente de trabajo, las de bancos y las del seguros , las de menores, las de sanidad animal y vegetal, las de hipódromos, loterías, juegos y apuestas en general, las de organización y funcionamiento de los órganos del poder público ,así como sobre las demás competencias nacionales*”

**Artículo 159.** *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 esta Constitución y las leyes de la República.*

**Artículo 162.** *El Poder Legislativo se ejercerá en cada Estado por un Consejo Legislativo conformado por un número no mayor de quince ni menor de siete integrantes, quienes proporcionalmente representarán a la población del Estado y de los Municipios. El Consejo Legislativo tendrá las atribuciones siguientes:*

- 1. Legislar sobre las materias de la competencia estatal.*
- 2. Sancionar la Ley de Presupuesto del Estado.*

*3. Las demás que establezcan esta Constitución y la ley.*

*Los requisitos para ser integrante del Consejo Legislativo, la obligación de rendición anual de cuentas y la inmunidad en su jurisdicción territorial, se regirán por las normas que esta Constitución establece para los diputados y diputadas a la Asamblea Nacional, en cuanto les sean aplicables. Los legisladores o legisladoras estatales serán elegidos o elegidas por un período de cuatro años, pudiendo ser reelegidos o reelegidas por dos períodos consecutivos como máximo. La ley nacional regulará el régimen de la organización y el funcionamiento del Consejo Legislativo.*

**Artículo 164.** *Es de la competencia exclusiva de los estados:*

*1. Dictar su Constitución para organizar los poderes públicos, de conformidad con lo dispuesto en esta Constitución.*

*2. La organización de sus Municipios y demás entidades locales y su división político-territorial, conforme a esta Constitución y a la ley.*

*3. La administración de sus bienes y la inversión y administración de sus recursos, incluso de los provenientes de transferencias, subvenciones o asignaciones especiales del Poder Nacional, así como de aquellos que se les asignen como participación en los tributos nacionales.*

*4. La organización, recaudación, control y administración de los ramos tributarios propios, según las disposiciones de las leyes nacionales y estatales.*

5. *El régimen y aprovechamiento de minerales no metálicos, no reservados al Poder Nacional, las salinas y ostrales y la administración de las tierras baldías en su jurisdicción, de conformidad con la ley.*

6. *La organización de la policía y la determinación de las ramas de este servicio atribuidas a la competencia municipal, conforme a la legislación nacional aplicable.*

7. *La creación, organización, recaudación, control y administración de los ramos de papel sellado, timbres y estampillas.*

8. *La creación, régimen y organización de los servicios públicos estatales.*

9. *La ejecución, conservación, administración y aprovechamiento de las vías terrestres estatales.*

10. *La conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial, en coordinación con el Ejecutivo Nacional.*

11. *Todo lo que no corresponda, de conformidad con esta Constitución, a la competencia nacional o municipal.*

**Artículo 165.** *Las materias objeto de competencias concurrentes serán reguladas mediante leyes de bases dictadas por el Poder Nacional, y leyes de desarrollo aprobadas por los Estados. Esta legislación estará orientada por los principios de la interdependencia, coordinación, cooperación, corresponsabilidad y subsidiariedad. Los Estados descentralizarán y transferirán a los Municipios los servicios y competencias que gestionen y que éstos estén en capacidad de prestar, así como la administración de los*

*respectivos recursos, dentro de las áreas de competencias concurrentes entre ambos niveles del Poder Público. Los mecanismos de transferencia estarán regulados por el ordenamiento jurídico estatal.*

**Artículo 166.** *En cada Estado se creará un Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, presidido por el Gobernador o Gobernadora e integrado por los Alcaldes o Alcaldesas, los directores o directoras estatales de los ministerios; y una representación de los legisladores elegidos o legisladoras elegidas por el Estado a la Asamblea Nacional, del Consejo Legislativo, de los concejales o concejalas y de las comunidades organizadas, incluyendo las indígenas donde las hubiere. El mismo funcionará y se organizará de acuerdo con lo que determine la ley.*

**Artículo 167.** *Son ingresos de los Estados:*

- 1. Los procedentes de su patrimonio y de la administración de sus bienes.*
- 2. Las tasas por el uso de sus bienes y servicios, multas y sanciones, y las que les sean atribuidas.*
- 3. El producto de lo recaudado por concepto de venta de especies fiscales.*
- 4. Los recursos que les correspondan por concepto de situado constitucional.*

*El situado es una partida equivalente a un máximo del veinte por ciento del total de los ingresos ordinarios estimados anualmente por el Fisco Nacional, la cual se distribuirá entre los Estados y el Distrito Capital en la forma siguiente: un treinta por ciento de dicho porcentaje por partes iguales, y el setenta por ciento restante en proporción a la población de cada una de dichas entidades. En cada ejercicio fiscal, los Estados destinarán a la inversión un mínimo del cincuenta por ciento del monto que les*

*corresponda por concepto de situado. A los Municipios de cada Estado les corresponderá, en cada ejercicio fiscal, una participación no menor del veinte por ciento del situado y de los demás ingresos ordinarios del respectivo Estado. En caso de variaciones de los ingresos del Fisco Nacional que impongan una modificación del Presupuesto Nacional, se efectuará un reajuste proporcional del situado. La ley establecerá los principios, normas y procedimientos que propendan a garantizar el uso correcto y eficiente de los recursos provenientes del situado constitucional y de la participación municipal en el mismo.*

*5. Los demás impuestos, tasas y contribuciones especiales que se les asignen por ley nacional, con el fin de promover el desarrollo de las haciendas públicas estatales. Las leyes que creen o transfieran ramos tributarios a favor de los Estados podrán compensar dichas asignaciones con modificaciones de los ramos de ingresos señalados en este artículo, a fin de preservar la equidad ínter territorial. El porcentaje del ingreso nacional ordinario estimado que se destine al situado constitucional, no será menor al quince por ciento del ingreso ordinario estimado, para lo cual se tendrá en cuenta la situación y sostenibilidad financiera de la Hacienda Pública Nacional, sin menoscabo de la capacidad de las administraciones estatales para atender adecuadamente los servicios de su competencia.*

*6. Los recursos provenientes del Fondo de Compensación Ínter territorial y de cualquier otra transferencia, subvención o asignación especial, así como de aquellos que se les asignen como participación en los tributos nacionales, de conformidad con la legislación nacional correspondiente.*

## 2.4 Definición de Términos Básicos.

Con la finalidad de lograr una correcta interpretación de la presente investigación, se presentan los siguientes términos:

**Descentralización:** Proceso a través del cual competencias del nivel nacional del Poder Público son transferidas a los subniveles territoriales inferiores, ya sea por delegación o por traslado definitivo de potestades.

**Federación:** Modelo de estado compuesto donde varios estados soberanos autónomos e independientes se unifican para formar una entidad superior llamada la Unión, que en lo adelante los representara internacionalmente, conservando los estados miembros altos niveles de autonomía para dotarse de su propia legislación, su propio sistema de justicia, y su sus propias autoridades regionales, de manera que se conforman dos gobiernos paralelos: Uno nacional, y otro estatal.

**Desconcentración territorial:** Procedimiento a través del cual los órganos centrales con sede en la capital crean direcciones o despachos en las provincias o municipios a los fines de acercar el servicio a la ciudadanía

**Constituyente:** Hace referencia al órgano o autoridad que elaboro la constitución nacional.

**Estados miembros:** Son las entidades territoriales que forman parte de la Unión o de una Federación, y que poseen personalidad jurídica propia, son iguales en lo político, y gozan de altos niveles de autonomía.

**Estado Unitario:** Es un modelo de estado simple donde existe un solo estado, un solo poder público que es el nacional, y las provincias que lo conforman carecen de personalidad jurídica

## **CAPÍTULO III**

### **FASES METODOLÓGICAS**

#### **3.1 Tipo de Investigación.**

La Universidad Pedagógica Experimental Libertador UPEL (2003), fija que, “Se entiende por investigación documental, el estudio de problemas con el propósito de ampliar y profundizar el conocimiento de su naturaleza, con apoyo, principalmente en trabajos previos, información y datos divulgados por medios impresos, audiovisuales o electrónicos. La originalidad del estudio se refleja en el enfoque, criterios, conceptualizaciones, reflexiones, conclusiones, recomendaciones y, en general, en el pensamiento del autor”.

La investigación se apoya en un estudio documental porque necesita información básica y vital que se recoge y consulta en documentos como: Textos y trabajos científicos, enciclopedias, revistas especializadas, jurisprudencia, Constituciones y otros instrumentos normativos que puedan aportar contenido valioso para el estudio realizado, así como la revisión de artículos de prensa, debido a las pocas antecedentes con que se cuenta.

#### **3.2 Métodos y Técnicas de Investigación**

Las técnicas constituyen, el momento donde el investigador selecciona las estrategias para recopilar los datos que alimentan el estudio. Desde este punto de vista, Hurtado de Barrera (1998) indica que: “Las técnicas de recolección de datos comprende procedimientos y actividades que le permite al investigador obtener la información necesaria para dar respuestas a sus preguntas de investigación.”. (Pág.409). Es decir, la técnica indica

Cómo se va a recoger la información, posteriormente al ser procesada le dará sentido a los objetivos propuestos.

La recolección de datos se considera el punto de mayor importancia, ya que en esta etapa se recopilarán los datos necesarios para lograr las conclusiones con respecto a la situación en estudio, y dentro de este marco, Ramírez, T. (1999) señala las técnicas de recolección de datos como *“un procedimiento más o menos estandarizado que se utiliza para el logro de cada uno de los objetivos específicos”*.

En consecuencia, para la obtención de la información se aplicarán las siguientes técnicas:

### **Observación**

Al respecto, Ramírez, T. (1999) la establece como *“una técnica con la que podemos observar no sólo la información sobre las variables y periféricas, sino también sobre cualquier otro aspecto que llame la atención, aun no teniendo que ver directamente con el estudio”*.

### **Revisión Documental**

De igual manera, Ramírez, T. (1999) conceptualiza tal técnica como *“aquella que nos permitirá conocer el estado del arte sobre el área de nuestro interés y además nos dará los elementos teóricos que nos ayudarán a comprender mejor el problema de investigación planteado”*.

### **3.3 Fases Metodológicas.**

**3.3.1 Fase I: “Describir como está consagrado actualmente el modelo federal venezolano.”** El desarrollo de esta fase se realiza con el apoyo de fuentes documentales y de la legislación que regula la materia, describiéndose el particular modelo federal regulado en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

**3.3.2 Fase II: “Analizar la autonomía legislativa de los estados miembros en Venezuela, en comparación con modelo federal clásico”.** Se procedió a realizar, un análisis de tipo documental y descriptivo a través de información significativa, para comprender y profundizar la problemática estudiada, y así poder realizar comparaciones constitucionales que nutran la presente investigación y que permitan observar de manera más clara la precaria autonomía que gozan los estados miembros en Venezuela.

**3.3.3 Fase III: “Determinar como la precaria autonomía legislativa de los estados debilita la descentralización y el modelo Federal venezolano.”** Para la elaboración de esta fase, se requirió el análisis documental, descriptivo y legal, así como la opinión de diferentes juristas sobre el tema analizado, para de esta forma dejar en evidencia que la escasa autonomía legislativa de nuestras entidades federadas constituye tal vez la debilidad más importante del modelo federal venezolano, ya que la misma determina la escasa autonomía que presentan los estados miembros en otros ámbitos o escenarios.

#### **Fuentes de Conocimiento Jurídico**

Para la elaboración del presente trabajo de grado se recurrió en primer término a las fuentes legislativas, es decir, a la Constitución Nacional como norma suprema del ordenamiento jurídico del Estado, se hizo referencia a constituciones venezolanas del

pasado para analizar la evolución histórica de la Federación en Venezuela, y se revisaron un conjunto variado de leyes nacionales que se han dictado en los últimos años para ahogar la precaria autonomía legislativa de los estados miembros. También se analizaron las algunas leyes estatales que ha dictado para Carabobo el Consejo Legislativo Regional, incluyendo su propia constitución, lo que viene a demostrar la precaria potestad legislativa que la CRBV le dejó a las entidades federadas.

Del mismo modo se revisaron algunos textos académicos, trabajos científicos de juristas y especialistas tanto nacionales como extranjeros, así como algunas sentencias del máximo tribunal de la república para nutrir el análisis con doctrina y jurisprudencia especializada.

## CAPITULO IV

### RESULTADOS CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

#### 4.1 Conclusiones

En Venezuela el modelo federal clásico acogido en la constitución de 1.864 se ha venido debilitando y desapareciendo tras cada reforma constitucional, sobre todo durante el gobierno del General Juan Vicente Gómez (1.908-1.935) Las únicas constituciones que dieron tímidos avances para su recuperación fueron la de 1.961 y la vigente de 1.999, aunque pudieron ser más ambiciosas en ese sentido.

Sería realmente extraordinario que la actual Asamblea Nacional Constituyente aprobara un nuevo texto constitucional que pudiera reivindicar las aspiraciones de una verdadera federación descentralizada, cercana a los modelos clásicos; Sin embargo, se cree que esa no va a suceder, y continuaremos bajo un esquema que le niega a los estados miembros una potestad legislativa amplia que pueda garantizar su autonomía y el autogobierno regional.

**Fase 1: “Describir como está consagrado actualmente el modelo federal venezolano”.** La autonomía de los estados miembros, tan esencial para la federación, ha disminuido en todos los ámbitos. La actual constitución de 1.999 otorgo a las entidades una autonomía considerable en materia política, presupuestaria, administrativa, fiscal y jurídica, nula en el ámbito judicial, y precaria en el área organizativa, económica y legislativa, siendo estas tres últimas las de mayor trascendencia en un esquema descentralizado.

El modelo federal consagrado nominalmente en nuestra constitución (Art. 4) no está en armonía con el desarrollo de su articulado. Al establecerse en ese dispositivo que

“Venezuela es un estado federal descentralizado en los términos consagrados en esta constitución...”, está dejando en evidencia que nuestro modelo federal posee características sui generis, ósea, con particularidades que motivan una simbiosis entre estado unitario y federación. Efectivamente, nuestro país está dividido políticamente en estados miembros, como ocurre en un modelo federal clásico, estos poseen personalidad jurídica propia, pero una autonomía bastante limitada, sobre todo en el área legislativa, organizativa y financiera. Existe además un Distrito Federal carente de subjetividad y autonomía, y hay municipios paradójicamente más autónomos que los estados federados. La federación venezolana no es producto de un verdadero pacto de unión federal, no posee una corte federal propiamente dicha, no cuenta con una cámara alta en el parlamento que represente a las entidades y produzca la igualdad política entre ellas; y en cuanto a la distribución territorial de las competencias, los estados miembros resultaron escandalosamente desfavorecidos, por lo que el poder público estatal se encuentra bastante debilitado, favoreciéndose la descentralización a favor de las municipalidades.

**Fase 2: “Analizar la autonomía legislativa de los estados miembros en Venezuela, en comparación con modelo federal clásico”.** En Venezuela los estados miembros poseen una autonomía legislativa bastante restringida. Las entidades federadas, de acuerdo a lo establecido en el numeral primero del artículo 164 de la constitución nacional, pueden “dictar su constitución estatal para organizar sus poderes públicos”: Sin embargo, sabemos que la carta magna ahoga esa autonomía de los estados miembros, al regular directa y detalladamente la organización y funcionamiento de los poderes ejecutivo y legislativo regional, de manera que los estados al dictarse su propia constitución poco o nada les resta para innovar, ya que esos poderes públicos quedaron uniformados y estandarizados en la constitución federal.

El artículo 162 numeral primero de la constitución nacional señala que los consejos legislativos regionales son competentes para “*legislar en las materias de la competencia estatal*”; Sin embargo la constitución fue poco generosa en la repartición de competencias exclusivas a favor de los estados miembros, pues apenas se concedieron once atribuciones a favor de las entidades. Ello significa que los estados miembros solo pueden dictarse leyes para regular el ejercicio de esas pocas competencias, por lo que el número de leyes regionales resulta muy escaso. En cambio en un modelo federal clásico, cada estado miembro organiza particularmente sus poderes públicos regionales con la suficiente amplitud para forzar la innovación y la creación del constituyente regional. La constitución nacional, en consecuencia, no regula a los poderes públicos regionales, para de esa forma permitir que los estados miembros lo hagan con la amplitud requerida. Además, a los estados miembros se les otorga un amplio conjunto de competencias exclusivas, por lo que la potestad legislativa es extraordinariamente amplia; es decir, en los países con modelo federal clásico, las leyes regionales superan en número las leyes nacionales, como ocurre por ejemplo en los EEUU o en Rusia. En Venezuela las leyes elaboradas por los parlamentos regionales no exceden de veinte en cada estado miembro, regulando materias poco trascendentes.

**Fase 3: “Determinar como la precaria autonomía legislativa de los estados debilita la descentralización y el modelo Federal venezolano.”** Esa precaria autonomía legislativa de los estados miembros contradice en esencia al modelo federal clásico. La autonomía legislativa de los estados miembros es de las más importantes, ya que la misma tiene estrecha vinculación con las otras. Si los estados miembros no tienen la suficiente potestad para dictar sus propias leyes, es porque la constitución nacional ha querido limitar esos poderes para evitar una independencia absoluta respecto al poder público nacional o federal. Sin lugar a dudas que esa limitada potestad legislativa al compararla con otros

países, revela que en Venezuela existe una federación, pero más bien centralizada, y que la potestad legislativa regional es una verdadera falacia.

#### **4.2 Recomendaciones**

En primer lugar el investigador sugiere a los integrantes del Consejo Legislativo Regional del estado Carabobo ponerse en contacto con los demás parlamentos regionales del país para estructurar mesas de trabajo donde se exponga la problemática planteada en la presente investigación y transmitir a través de foros y talleres esta información a las comunidades, para de esta forma presionar al estado central y provocar cambios legislativos que favorezcan una mayor autonomía legislativa estatal.

En segundo lugar el investigador recomienda a los legisladores del Concejo Legislativo del Estado Carabobo, reunirse con los demás parlamentos regionales del país para formar una comisión interdisciplinaria capaz de elaborar un proyecto de modificación parcial de la constitución que sea presentado ante la Asamblea Nacional y que permita fortalecer la autonomía legislativa de los estados miembros, en caso de que la actual Asamblea Nacional Constituyente apruebe un nuevo texto constitucional que empeore o deje en las mismas condiciones la precaria autonomía de las regiones en materia legislativa. Deberán plantear la modificación del artículo 156 de la constitución nacional para transferir algunas competencias del nivel nacional del poder público, hacia los estados miembros, por lo que sería necesario también reformar el artículo 164 para incorporar dentro de ese dispositivo las nuevas competencias regionales. Esa descentralización legislativa conllevaría a mejorar la eficiencia y calidad en los servicios transferidos y

también permitiría acercar el poder a la población. En tercer lugar se recomienda a otros investigadores que compartan las mismas inquietudes de este servidor, a elaborar trabajos de investigación científica en el área, que permitan profundizar sobre el tema para aportar soluciones más efectivas y favorables.

## **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.**

### **Referencias Electrónicas.**

- Brewer, A. (1997). Las Constituciones de Venezuela. Caracas: Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (1999). G.O. N° 36.860. Caracas: Asamblea Nacional Constituyente.
- Brewer-Carias, A.(2004) El federalismo en la historia política venezolana.
- Brewer-Carias, A.(2004) Estado federal descentralizado y la centralización de la federación en Venezuela. Situación y perspectiva de una contradicción constitucional.
- Badia, Juan Ferrando. (1.986), El Estado Unitario, El federal y el Estado Autonomico. Madrid: Ed. Tecnos S.A
- Rodríguez Zerpa, Armando (2009), La reciente modificación a la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Sector Público: efectos sobre el proceso descentralizador y el desarrollo local venezolano.

