

V ENCUENTRO AVEDA: RÉGIMEN DE LOS ESTADOS CON ESPECIAL REFERENCIA A NUEVA ESPARTA

Alejandro Canónico Sarabia

Fecha: 13 de agosto de 2020

Inicio comentándoles que nos encontramos en el proceso de la reactivación del Centro de Investigaciones Jurídicas de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad de Margarita, que lleva el nombre de nuestro querido “Luis Enrique Farías Mata”, y que nos permite recordarlo con tanto cariño y admiración, tanto por las manifestaciones de afecto que él nos profesaba, como por su gran aporte intelectual a la ciencia del derecho administrativo. En consecuencia, ponemos dicho centro a su disposición para cualquier actividad vinculada al estudio y la difusión del derecho público.

Para entrar en materia, quiero manifestarles que voy a visualizar el tema que nos ocupa en la mañana de hoy, desde dos grandes perspectivas. Una primera aproximación: desde el régimen jurídico de los estados en Venezuela (por supuesto para darle una especie de marco teórico a la intervención); y una segunda parte sobre la situación actual que viven los estados y del que es gráfico ejemplo el caso del estado Nueva Esparta. Entonces vamos a tratar de visualizarlo desde la perspectiva jurídico-teórica, sobre el régimen de los estados; y, por supuesto enfocarnos mucho más en esta situación que actualmente se vive en los estados, que tiene que ver con un planteamiento de índole político, pero que al mismo tiempo obedece a una interpretación jurídica particular.

Dentro de ese esquema general, efectivamente vamos a tratar de referirnos a algunos conceptos básicos de derecho público, que nos van a permitir contar una base jurídica clara para abordar y entender los temas que desarrollaremos en esta breve intervención. Desde el inicio pido disculpas si las nociones son muy generales, pero realmente se trata de ponernos en contexto y partir de ideas comunes y elementales.

Efectivamente, hablaremos de: a) La forma jurídica del Estado venezolano; b) La organización del Estado, c) La organización y características de la Administración pública en general; y, por supuesto, posteriormente hablaremos de la situación del estado Nueva Esparta, como un ejemplo de la situación que viven los estados actualmente en Venezuela.

En tal sentido, resulta necesario referirnos a la forma jurídica del Estado que plantea la Constitución venezolana, y que principalmente se desprende del enunciado contenido en el artículo 4 del texto constitucional, donde se describe una forma de: "Estado federal descentralizado", como así se denomina expresamente. Nuestra Constitución determina que el Estado venezolano es un Estado Federal, pero le agrega, a continuación, la palabra "descentralizado". Este Estado Federal no es una novedad del constituyente del 99. Es un Estado Federal que, se puede decir, ha venido mutando o teniendo algunas características particulares, pero que obedece a un contexto histórico jurídico.

Venezuela nace como un Estado de corte federal, debido a que históricamente Venezuela se origina a partir de los eventos desarrollados aquel 19 de abril de 1810, donde determinadas provincias que integraban la Capitanía General de Venezuela se concertaron para iniciar un camino que las llevaría a la poste a conformar un Estado independiente y libre. Evidentemente que este Estado nace como un estado disgregado, pero con la confluencia de unas provincias, que hoy en día se pudieran asimilar a la noción de estados, partiendo de la premisa del contexto histórico y, por ende, de la distancia que eso supone.

Lo importante que debemos extraer *a priori* es que la concepción federal de Venezuela tiene una noción histórica, sin embargo, a lo largo del desarrollo histórico constitucional nos podemos percatar que esa suerte de federación particular venezolana fue mutando y modulándose en varias ocasiones por diferentes motivos. Hubo constituciones que le otorgaron al país un corte mucho más centralista y otras constituciones que trataron de rescatar el sistema federal, hasta llegar a la constitución de 1961 (la que antecede a la constitución vigente).

Precisamente en la constitución de 1961, se define teóricamente a la nación como un "Estado federal en los términos de la constitución", declarando la propia constitución su particular concepción federal del Estado; pero es que efectivamente, si revisamos el texto constitucional, y asimismo la ejecución de esas normas, concluiríamos que se trataba de una federación *sui generis*, porque realmente en las instituciones rígidas y características de este tipo de Estado, la federación no se veía reflejada, sino que existía una suerte de incipiente federación con una centralización mayoritaria y unas tímidas manifestaciones de descentralización político-administrativa.

En virtud de lo anterior podemos afirmar que si bien es cierto que la Constitución del 61 planteaba esta fórmula de Estado Federal en los términos que ella misma consagraba, en la práctica no se llevó a cabo esa federación con tanta profundidad. A partir de 1989, fue que se comenzaron a generar manifestaciones más concretas de una suerte de federalismo o de un sistema descentralizado, cuando se dictaron una serie de

normas bien interesantes y que comenzaron a desarrollar elementos de la federación; y no sólo la federación, sino a su vez, la descentralización política y competencial del Estado venezolano.

Precisamente en el señalado año 89 es cuando se dicta la Ley de Elección y Remoción de Gobernadores, y se inicia ese camino de elección popular de los gobernadores de estados. Además, se promulga la Ley de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias en el Poder Público, que resultó muy importante para empezar a generar los mecanismos de descentralización. También se reforma la Ley Orgánica de Régimen Municipal, que permitía, por primera vez, la elección de los alcaldes dentro de ese esquema federativo que evocaba el planteamiento teórico constitucional, pero que en la práctica no se había fortalecido.

Luego viene el importante salto que se produjo con la Constitución del 99, impulsado por el proceso descentralizador que inició a partir del año 1989. Especialmente recogido en el comentado artículo 4 de la vigente constitución, donde se establece la forma del Estado venezolano como un “Estado federal descentralizado”. Además, la importancia del artículo 4 no se queda en la definición de la forma de estado, sino que va más allá al establecer los principios jurídicos que deben regir sobre ese Estado federal descentralizado. Manifestando que los principios que lo soportan son el principio de integridad territorial, el principio de cooperación, el principio de solidaridad, el principio de concurrencia y el principio de corresponsabilidad; otorgándole un contenido teórico y una razón de existencia.

Precisamente, sobre ese marco conceptual teórico, se erige la Constitución del 99, dejando algunas dudas interpretativas, sobre las que la doctrina científica se ha encargado de generar sus propias teoría, por ejemplo, a partir de la enunciación constitucional de Estado federal descentralizado, empieza la doctrina a generar algunas ideas, manifestando que a veces es hasta redundante y por otra parte contradictorio hablar de un Estado federal descentralizado; otro sector de la doctrina, incluso, parte de la base que, efectivamente, aun cuando teóricamente todos los Estados federales son descentralizados, lo que plantea esta novedad constitucional, al anexarle el apellido de descentralización, es la idea de que exista un planteamiento de Estado conceptualmente federado porque está integrado por estados que suponen la integración de la unión, pero, adicionalmente la descentralización es para remarcarle la idea de que existen unas competencias atribuidas a estos entes políticos territoriales, que deben ser complementadas con el cumplimiento del mandato expreso de transferir competencias (descentralización) para ser más eficientes.

Dicho de otro modo debe existir un proceso descentralizador continuo, en el sentido, que existen unas atribuciones definidas en el texto constitucional para la República, para los estados y para los municipios;

pero al mismo tiempo también existe un mandato de seguir propendiendo a la transferencia de competencias, desde el nivel político territorial mayor que sería la República (y mayor no es porque sea mayor en jerarquía, sino mayor por la cantidad de competencias que tiene) hacia los estados y hacia los municipios, para fortalecer a su vez la federación y fortalecer ese mecanismo descentralizador.

Nunca el mandato constitucional que evoca el artículo 4 de la Constitución, se plantea una situación a la inversa, de tratar de recentralizar las competencias o transferencias inversas de competencias, desde los municipios hacia los estados; desde los estados hacia la República o de los municipios hacia la República. El planteamiento es de fortalecimiento del esquema federal y por supuesto, hacia la evocación de un sistema descentralizado, que contribuye con la eficiencia administrativa y con el fortalecimiento democrático.

Ese artículo 4 de la Constitución viene reforzado por el artículo 6 del mismo texto, donde además de reafirmar la forma federal descentralizada del Estado venezolano, se pronuncia coherentemente sobre el sistema de gobierno, determinando que se trata de un sistema de gobierno democrático y descentralizado. Esto quiere decir que el sistema democrático se encuentra unido indisolublemente a esos conceptos, por lo que plantea, un respeto a la descentralización y respeto a la federación.

Adicionalmente, si revisamos la exposición de motivos de la Constitución, nos encontramos con la visión filosófica de la federación descentralizada, desde su concepción y razón de ser, hasta la reafirmación de sus principios fundamentales (dentro de los esquemas de coordinación, colaboración, concurrencia y corresponsabilidad). Pero también aprovecha la exposición de motivos para alertar la necesidad de que estas políticas se desarrolle de forma consensuada, planteando una acción del gobierno, conjuntamente con los gobiernos estadales y municipales, en sentido de coordinar las políticas públicas para que todos confluyan en una idea de desarrollo sostenible y armónico de la Nación. Y allí se introduce el término de “armonización”, que también lo vamos a ver más adelante, como bien lo planteaba Juan Domingo, sobre todo en el aspecto tributario que se utiliza mucho.

Lo cierto es que contamos con ese planteamiento conceptual en la Constitución del 99, donde tenemos diseñada una federación descentralizada desde una perspectiva teórica. No obstante, si luego nos adentramos en otras disposiciones del propio texto constitucional, nos vamos a dar cuenta que hay unas realidades contrapuestas, unas realidades contradictorias; debido a que por una parte aparece una federación descentralizada, pero por otra parte se muestra la existencia de algunas normas que apuntan hacia una tendencia centralizadora.

Si tratamos de elaborar una lista de elementos que aporten o contribuyan a definir la federación descentralizada, nos vamos a dar cuenta que existen unas normas interesantes, por ejemplo, tenemos evidentemente el título del sistema o la forma de Estado de Venezuela; segundo, existe un Distrito Capital donde se plantea el asiento de los Poderes Públicos Nacionales. Así mismo en la Constitución, se establecen unas competencias supuestamente exclusivas de los estados en el artículo 164 constitucional; pero no solamente eso, sino que teóricamente también al final de ese artículo 164 se desarrolla una suerte de competencias residuales. ¿Esto qué quiere decir? que, en teoría, si la Constitución no determina que una competencia es nacional o municipal de forma expresa, se entiende que la competencia debe ser asumida por los estados; ese es el planteamiento constitucional, por lo menos en el artículo 164 de la Constitución. Pero también se habla de las competencias concurrentes que evidentemente dentro de este esquema de colaboración y cooperación existen asuntos donde confluyen diferentes autoridades, pero para ello es necesario que se dicten unas normas que armonicen esa confluencia a los fines de que estas competencias concurrentes sean llevadas a cabo en la práctica y no existan conflictos en su ejecución; donde puedan confluir la República, los estados y los municipios de forma armónica y cada quien cumpla su parte o parcela, en el ejercicio de dicha competencia, para ello, es necesario que se dicten leyes de base y unas leyes de desarrollo, que permitan su aplicación armónica.

También, dentro de los esquemas que determinan la existencia de una federación descentralizada es importante contar con un órgano legislativo que sería el llamado a dictar sus propias leyes que, en este caso, serían los Consejos Legislativos Estadales. Pero, además, tienen un órgano que ejerce la jefatura de ese Estado, que resulta ser el gobernador, quien posee la competencia para administrar y gobernar el respectivo estado de forma exclusiva. Además, la existencia de un esquema de control fiscal y administrativo, ejercido por las contralorías estadales. Por último, la existencia de un Consejo Estadal de Planificación y de Coordinación de Políticas Públicas a nivel estadal, de suma importancia, que se dedica a la planificación estratégica, a garantizar la participación ciudadana y también contribuye al control de la gestión pública.

Adicionalmente existen normas que posibilitan la ampliación de las competencias de los estados por el esquema de la transferencia de competencias, característico de la descentralización territorial. Así mismo, la consagración de una potestad tributaria que se encuentra asignada a los estados dentro del esquema propio de un sistema federal.

Por otra parte, identificamos algunas normas que caminan en sentido contrario. Porque si bien es cierto, yo les acabo de transmitir la idea que tenemos elementos que nos llevan a la consolidación de una federación

descentralizada, existen otros elementos que no se alinean en el mismo sentido. Por ejemplo, todo ese esquema de desarrollo de competencias de los órganos que les acabo de mencionar: el Consejo Estadal de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, el Consejo Legislativo Estadal, incluso, el Consejo Federal de Gobierno, que también ayuda al esquema descentralizador, todos ellos requieren de una ley nacional que sea la que determine la forma de ejercicio de esas competencias. Entonces, comenzamos a ver que, independientemente de la verificación de órganos estatales, existen elementos que concentran y limitan el accionar de aquellos.

Adicionalmente, en materia tributaria (a la que nos referiremos de forma puntual al final de la charla), constitucionalmente se consagra la potestad tributaria de los estados, sin embargo, es necesario que se dicte una ley que desarrolle las haciendas públicas estatales (que no se ha dictado desde el año 99 hasta la fecha), y además es necesario que se dicte una norma que permita la armonización tributaria y que determine e incida sobre las alícuotas tributarias que puedan cobrar los estados y los municipios; lo que pone en evidencia que la potestad tributaria es muy limitada.

En consecuencia, observamos que tenemos teóricamente una federación descentralizada, pero también es cierto que hay un desequilibrio en el planteamiento teórico inicial de la constitución. Un desequilibrio, porque la funcionalidad del Estado federal se ve limitada por el ejercicio de competencias del poder central; por una parte, del legislador nacional, y, por otra parte, también desde el gobierno nacional, donde se definen una serie de competencias que, indudablemente, inciden en el esquema de las autonomías y la federación descentralizada que nos ofrece la Constitución.

Entonces, estamos en una situación en que la falta de coherencia del texto constitucional también ayuda a que se desarrollen esquemas de interpretación que no contribuyan a la descentralización y al fortalecimiento de las autonomías de los estados y de los municipios. El nivel central, en muchos de los casos, condiciona las competencias de los estados y el asunto se torna más evidente en materia de ingresos. Los estados tienen una capacidad tributaria muy limitada y, por ende, cuando tienen la capacidad tributaria limitada, sus ingresos van a estar muy limitados; y si sus ingresos están limitados, la dependencia con el poder central es mayor. En consecuencia, hay un tema muy importante que se convierte en una tarea pendiente sobre el desarrollo y fortalecimiento de las haciendas públicas estatales.

A la par del planteamiento constitucional, también se puede afirmar que los estados han mermado el ejercicio de sus competencias que están establecidas en la constitución. Y no solamente desde el punto de vista de la actividad que desarrolla el gobierno nacional, sino también a propósito

de algunas decisiones jurisdiccionales que ha adoptado el Tribunal Supremo de Justicia donde se evidencia un retroceso con respecto a las competencias que deben tener asignadas los estados y los municipios.

Como ejemplo de ello, debemos referirnos a la sentencia dictada en el año 2008, en el caso de las competencias en materia de carreteras nacionales, autopistas, y principalmente en el tema de puertos y aeropuertos de uso comercial. Por vía jurisprudencial, la Sala Constitucional del TSJ, les suprimió la competencia a los estados en materia de puertos, aeropuertos y de vías estatales, partiendo de la base que dicha competencia (en el caso de los puertos y aeropuertos) habría sido descentralizada por parte del poder nacional a los estados y por ende en cualquier momento el poder central podía rescatar dicha competencia. Argumento que no es estrictamente cierto, debido a que dicha competencia originalmente fue descentralizada, se hizo con base en la Constitución de 1961 y con base en la Ley Orgánica de Descentralización y Delimitación de Competencias del Poder Público, que propendía a la descentralización basada en el esquema constitucional anterior.

No obstante, al entrar en vigor la Constitución de 1999, esa competencia específica en materia de carreteras, autopistas, puertos y aeropuertos fue asignada a los estados de manera expresa en el texto constitucional, específicamente en el artículo 164, ordinal 10º, en donde se le atribuye, según el título de la constitución, de manera exclusiva a los estados, ejercer tal competencia. En consecuencia, ya esa competencia no es una competencia recibida por vía de descentralización (originalmente sí lo fue), porque a partir de la constitución del 99 fue asignada originalmente de manera específica y expresa por el texto constitucional. Por lo tanto, es una competencia que no puede ser revertida, ni le puede ser suprimida a los estados, porque se estaría violando el propio texto constitucional.

Adicionalmente a esta experiencia jurisdiccional, también podemos observar que, a lo largo del desarrollo de estos últimos años, se trató también de aprobar una reforma constitucional presentada por el presidente de la República, evidentemente de corte centralista, donde se eliminaban algunas fórmulas de la federación y la descentralización para sustituirlo por un esquema del llamado estado comunal, dependiente del poder central.

Otro de los ejemplos más claros de una política estadal en detrimento de su autonomía y de la descentralización es, por supuesto, el esquema del protectorado, en donde se ha determinado la designación de un funcionario, de un agente del gobierno, en los estados y los municipios, principalmente, donde el gobernante no sea del partido político a fin del partido del gobierno, solapando un poco las competencias asignadas a los estados y a los municipios, y atribuyéndoles competencias por parte del

gobierno nacional, e incluso, asignándole recursos económicos para el ejercicio de ese protectorado.

Lo que les quiero dejar como conclusión de esta primera parte de la aproximación al régimen jurídico del estado federal venezolano, y de los estados en particular, es que tenemos un planteamiento general constitucional que nos ubica en un estado federal descentralizado, pero que el propio texto constitucional conspira contra sí mismo, al dejar algunos elementos que permiten limitar el ejercicio o la determinación de esa federación descentralizada, cuando se limita el ejercicio de las competencias estatales y municipales, por efecto de la legislación.

Dicho esto, nos queda referirnos puntual y específicamente a la situación del estado Nueva Esparta. Que no llamo régimen, porque el régimen es, en general, ordenación jurídica; sino que, es la situación que se vive en el estado Nueva Esparta, que, además, dicho sea, de paso, se vive en otros estados del país; pero que no representa un problema exclusivo de Nueva Esparta.

Esta segunda parte de la charla también la vamos a dividir para que se vea de forma más clara, y su enfoque no solo se presentará desde el punto vista de nuestra propia experiencia, sino también desde una perspectiva pedagógica. Efectivamente, la vamos a dividir en dos etapas principales y, después me voy a referir a un asunto muy puntual que es el esquema tributario. Las dos etapas en las que voy a dividir esta parte son dos momentos: uno, antes de la toma de posesión del gobernador actual; y una segunda parte, luego de la toma de posesión del gobernador que actualmente dirige el estado Nueva Esparta. Y culminaré con el aspecto tributario que incipientemente y de tanta novedad ha tenido en estos días con la sentencia 78 del TSJ, y que nos ha aportado algunos aspectos interesantes para referirnos a ella.

Efectivamente el 15 de octubre de 2017 se celebraron las elecciones estatales, y en el estado Nueva Esparta, resultó ganador el gobernador Alfredo Díaz, quien milita en el partido Acción Democrática, por supuesto, contrario al partido del gobierno nacional. Inmediatamente visualizados los resultados, incluso días antes (cuando ya se veía en la tendencia que era irreversible) se generó una discusión jurídica/política, sobre la obligatoriedad para los gobernadores electos de juramentarse ante la Asamblea Nacional Constituyente, para poder asumir el cargo para el cual habían resultado electos. Recuerden ustedes que la Asamblea Nacional Constituyente se instaló en julio de 2017, y en octubre se celebraron las elecciones estatales. Evidentemente, tal situación vulneraba el ordenamiento jurídico vigente, porque según la Ley de Elección y Remoción de Gobernadores, la constitución venezolana e incluso la constitución del estado Nueva Esparta, determinaban que, para poder asumir el cargo del gobernador electo, sólo era necesario tomar juramento ante el Consejo

Legislativo Estadal, e incluso esas normas planteaban la posibilidad en caso de no poder tomar juramento ante el Consejo Legislativo Estadal, hacerlo ante un juez superior del Estado.

Lo cierto es que el gobernador electo se dirige ante el Consejo Legislativo estadal; y el Consejo Legislativo le responde que no se le puede tomar el juramento de ley porque la Asamblea Nacional Constituyente ha dictado un acto constituyente donde determina que es necesario que se juramente previamente ante la Asamblea Nacional Constituyente para poder tomarle el juramento ante el Consejo Legislativo. Negativa que no fue aceptada *a priori* por el gobernador y se dirigió ante el juez superior contencioso administrativo del estado Nueva Esparta, para que le tomara el juramento, en virtud de la negativa del Consejo Legislativo y con base en la norma que lo establece. El citado Tribunal Superior Estadal dicta una sentencia mediante la cual rechazó expresamente tomarle el juramento, partiendo de la base de que existía un acto constituyente que determinaba que el gobernador debía juramentarse ante la Asamblea Nacional Constituyente.

Situación que por supuesto generó mucha discusión desde un punto de vista político. Pero desde el punto de vista jurídico, evidentemente que tenemos una situación que analizar y que ameritaría analizar también desde el establecimiento de esa propia Asamblea Nacional Constituyente, que evidentemente para algunos no presentaba signos de la legitimidad. No obstante, el gobernador al final del camino, por la presión pública se juramentó ante las asambleas de ciudadanos que lo eligieron. Posteriormente no le quedó otra alternativa que dirigirse a la Asamblea Nacional Constituyente, a los fines de firmar el acta de juramentación para posteriormente llevarla al Consejo Legislativo, que, en definitiva, le tomó el juramento que estaba previsto en la norma.

Adicionalmente, desde el día de las elecciones –el 16 de octubre de 2017–, hasta la fecha de la efectiva toma de posesión del gobernador, que fue el 27 de octubre, ocurrieron otros eventos interesantes a destacar. Uno de ellos consistió en que el gobernador saliente, el viernes antes de las elecciones, dirigió una comunicación al Consejo Legislativo Estadal, mediante la cual solicitaba la aprobación de transferencia de cinco empresas del estado Nueva Esparta y un instituto autónomo, al gobierno nacional. Comunicación que fue recibida por el Consejo Legislativo Estadal, aprobada, y por supuesto, tramitada de manera urgente porque fue recibida, discutida y aprobada el mismo día que se emitió la comunicación. Decidiendo el Consejo Legislativo la transferencia (aunque suene extraño, sobre todo para los estudiosos de las empresas públicas) de unas empresas estadales al gobierno nacional y un instituto autónomo incluido dentro de esa solicitud.

Evidentemente que se generaron unas alarmas lógicas y necesarias, y por lo menos se logró que los legisladores del Consejo Legislativo entendieran que no era posible la transferencia de un instituto autónomo por esa vía, ni por ninguna otra, ya que el instituto autónomo estadal fue creado por ley, y, por ende, cualquier modificación que afectara la naturaleza y la concepción de ese instituto autónomo, ameritaba dictar una ley. En todo caso, lo que se podía transferir era la competencia que ejecutaba ese instituto público, y ameritaría la supresión o el cambio de este. Es por ello por lo que el Consejo Legislativo desistió de la idea de la transferencia del referido instituto autónomo; y en el caso de algunas empresas solicitadas, también fue desistida esa pretensión. De las cinco empresas estadales incluidas en la solicitud, actualmente tres empresas del estado se mantenían bajo el control del gobierno nacional.

En consecuencia, según el planteamiento constitucional, no es posible la centralización o transferencia de competencias que son propias de los estados, hacia el poder central. En todo caso, el poder central pudiera colaborar en el ejercicio de esas competencias, si considera que están siendo prestadas de manera deficiente para poder garantizar que el ciudadano que reciba las prestaciones de forma acorde, para que se garantice una actividad prestacional de manera eficiente, continua, universal, bajo los esquemas propios de los principios que informan a la regulación de los servicios públicos y de las actividades del Estado, siempre asegurando el principio de lealtad institucional.

Adicionalmente el 18 de octubre de 2017 (dos días después de las elecciones), el Ministerio de Interior Justicia y Paz dictó una resolución mediante la cual intervino al cuerpo de policía del estado Nueva Esparta, aunque esto tampoco fue una exclusividad para el estado Nueva Esparta, sino también se intervino los cuerpos de policía de los estados en donde habían resultado ganadores gobernadores distintos al partido del gobierno nacional, constituyendo la motivación de la intervención la misma para todos los cuatro estados.

Ahora bien, ya hablamos de los eventos jurídico-político ocurridos antes de la toma de posesión del gobernador, pero (...) ¿qué ocurrió después de la toma de posesión del gobernador?

Ocurrieron eventos relevantes, efectivamente en febrero del 2018 (tres meses después de las elecciones), el gobierno nacional designa un “protector del pueblo” para el estado Nueva Esparta, y quiero manifestar que lo “designa” y no lo nombra, porque esa designación no se hace formalmente a través de un acto jurídico, como pudiera ser un decreto presidencial. Por lo que la designación de los protectores de estado no es posible encontrarla publicada en la Gaceta Oficial de la República, porque evidentemente que la figura del protector no existe literalmente en el ordenamiento jurídico venezolano, ni en la Constitución, ni en la ley, ni en

la organización administrativa. No obstante, en la historia podemos encontrar ejemplos de protectorado como formas de tutelaje de espacios geográficos o personas, pero cuando se generaban esos esquemas de tutelaje del protectorado es porque ese espacio geográfico o esa persona no contaban con una autoridad legítima que rigiera los destinos de esa comunidad, de ese territorio o de esa persona, por ejemplo: los protectores de la colonia, y los protectorados sobre los indígenas.

En la actualidad se ha buscado fórmulas institucionales para darle algún piso jurídico al protectorado. En el caso específico del estado Nueva Esparta, el protector designado ejercía simultáneamente cargos ministeriales en conjunto con el protectorado del estado Nueva Esparta. Luego, a partir del mes de octubre de 2019, el gobierno nacional creó una empresa estatal nacional denominada Corporación del estado Nueva Esparta (Corpo Nueva Esparta) y colocó como presidente a la persona que desempeñaba el protectorado. Esta empresa estatal se encuentra adscrita a la Vicepresidencia ejecutiva de la República, y si se observan sus atribuciones, establecidas tanto en el decreto que ordena su creación y en sus estatutos sociales protocolizados ante el registro mercantil respectivo, se evidencian que existe solapamiento de las competencias de los estados y de los municipios.

Se constituye en una suerte de coordinador de las políticas públicas nacionales, pero al mismo tiempo influye en las competencias que tienen asignados los estados y los municipios. En el caso puntual del Estado Nueva Esparta, esta corporación (Corpo Nueva Esparta), es quien desarrolla las competencias de aquellas empresas que fueron transferidas al gobierno nacional.

Se constituyen en situaciones sumamente complejas. No obstante, existen otras figuras jurídicas que regula la Ley Orgánica de Administración Pública, para desarrollar estos esquemas de agentes del Poder Nacional en los estados o en los municipios, si la finalidad hubiese sido la coordinación de políticas públicas en el Estado; y que, por supuesto, contribuirían para mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos, colaborando con los estados y los municipios en la prestación de sus servicios, en el fortalecimiento de la institucionalidad jurídica y democrática y por supuesto en la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.

Otra de las situaciones presentadas, aparte de la intervención del servicio de policía, que es importante, fue la intervención del sistema de salud del estado. Efectivamente, desde octubre de 2019, el gobierno nacional intervino el sistema de salud del estado Nueva Esparta, que se había transferido también antes de la vigencia de la Constitución de 1999 (específicamente en el año 96) y ya era una competencia propia del estado, que se ejercía de forma descentralizada funcionalmente, a través de un

instituto autónomo creado para prestar los servicios de salud pública en el estado.

Como se ha podido observar, el ejercicio de las competencias del estado, al margen del planteamiento teórico constitucional y de su interpretación, así como del grado de federación o descentralización del estado, para el caso de Nueva Esparta, la situación ha sido más compleja. Adicionalmente, en los últimos días se generó la sentencia que comentaba Juan Domingo, que toca el aspecto tributario en los estados; específicamente la sentencia número 78 de 7 de julio de 2020, dictada por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, que resolvió un amparo cautelar, y mediante la cual suspendió la aplicación de las normas estadales y municipales que regulaban tasas y contribuciones de naturaleza tributaria. Evidentemente esa decisión afectó considerablemente los ingresos de los estados y los municipios, ya que por el lapso de 90 días le suspendieron sus ingresos propios de naturaleza impositiva; indudablemente que lo primero que se debía hacer era tratar de interpretar ese fallo, en ese sentido la primera lectura con detenimiento arrojó que la sentencia habla de la suspensión de tasas y contribuciones de naturaleza tributaria, sin mencionar a los impuestos; en consecuencia, los impuestos siguen vigentes. Ese es el criterio que se mantiene en la actualidad.

Por ejemplo, la principal ley que le genera ingresos propios al estado Nueva Esparta, es la Ley de Timbre Fiscal y dentro de la Ley de Timbre Fiscal, existen unos conceptos que se identifican como tasas y otros conceptos que se constituyen en impuestos. En consecuencia, se consideró la idea de determinar que supuestos regulaban tasas, y entonces se acataba la decisión, esto es, se suspendía por 90 días el cobro de esos conceptos, y, por otra parte, se identificaban los conceptos impositivos, los que son realmente impuestos, cuyo cobro se mantenía en vigor.

En nuestro criterio el problema no se origina de la citada sentencia 78, este problema que desencadenó la sentencia 78, tiene que ver con aquella providencia dictada en marzo del año 2019, por el Superintendente Nacional Tributario del SENIAT, donde se reajustaba la Unidad Tributaria a 50 bolívares para ese momento, pero donde expresamente se colocaba que esta unidad tributaria no podía ser aplicada por los estados y los municipios para calcular sus conceptos impositivos, ni otros conceptos tributarios; evidentemente también eso generó una discusión jurídica que produjo un alteración de la normalidad tributaria regional.

Tuve la oportunidad de preparar un dictamen sobre ese asunto, donde concluí que el hecho de que el Superintendente Tributario manifieste en esa providencia que esta unidad tributaria no es aplicable a los estados y los municipios, no quiere decir que influya en esa realidad, porque los estados y los municipios cuando determinan sus tributos lo hacen con base en su Potestad Tributaria, esto es, de forma voluntaria y con

plena competencia, definiendo el hecho imponible y la base imponible, y cuál sería el factor de cálculo de su alícuota, sin que ningún funcionario o autoridad pueda limitar el ejercicio de su potestad.

El estado, a través de la Ley de Timbre Fiscal, por ejemplo, pudo haber establecido que sus tributos estaban referidos a unidad tributaria nacional, como también pudo haber expresado que estaban referidos a cualquier otro factor de cálculo o variable; y si el factor de cálculo establecido se desmarca del planteamiento de la ley, no quiere decir que la ley deba ser modificada obligatoriamente, porque si partimos de esa base vamos a llegar a la conclusión de que el superintendente tributario, por vía administrativa, tiene facultades para modificar las leyes estadales y las ordenanzas municipales en materias impositivas.

No obstante, esa no fue la corriente mayoritaria que se aplicó en su momento, sin embargo, mantenemos la posición que (independientemente de la mención que hizo el superintendente) la ley estadal, en su caso, determinó cuál era el factor de cálculo y factor de referencia. Eso en los estados y los municipios desencadenó toda una crisis e indudablemente género una gran incertidumbre. Esta incertidumbre fue resuelta por algunas instituciones con fórmulas diversas y creativas. Algunos estados y algunos municipios comenzaron a generar su propia unidad de cálculo, su propia unidad tributaria (por ejemplo), referidas a diferentes aspectos: unos a salarios mínimos, otras a cripto activos, otras incluso a divisas extranjeras.

Lo anterior generó una incertidumbre que nos llevó a la sentencia 78, creo que a mi juicio el sentenciador a lo mejor tuvo una buena intención, cuando suspendió todo este esquema tributario, pero lo hizo de manera excesiva; y, como muy bien lo mencionaba Juan Domingo: extralimitándose en su función jurisdiccional, porque además de forma indiscriminada suspendió las normas en materia impositiva bajo los esquemas antes planteados, con carácter erga omnes y con aplicación extendida para todos.

Finalizo manifestando que el estado Nueva Esparta (desde que el gobierno nacional se desmarcó de la unidad tributaria), trató de hacer un esfuerzo para determinar su propia Unidad Tributaria, pero ajustándola al valor de la Unidad Tributaria Nacional, y así evitar distorsiones, llevándola a 50 bolívares. Observen que aun en el Estado la UT se encontraba valorada en 50 bolívares, con un pequeño ajuste insignificante de hace unos meses, pero que evidentemente no refleja la realidad inflacionaria del país y en donde se han visto mermados los ingresos del estado, ya que incluso para el estado Nueva Esparta también aplicó la fórmula genérica de suspensión de los tributos, sin que se hubiera generado un mecanismo excesivo de aplicación tributaria en este aspecto. Con esto traté de hacerles un panorama genérico de la realidad situacional del estado con un

planteamiento incipiente teórico, para que los ubicara en esta realidad que actualmente vivimos.