

VIGENCIA DEL FEDERALISMO EN LA VENEZUELA DEL 2010

89

ENRIQUE J. SÁNCHEZ FALCÓN¹
Profesor de Derecho Constitucional
en la Universidad Central de Venezuela
(esafal@hotmail.com)

VIGENCIA DEL FEDERALISMO EN LA VENEZUELA DEL 2010

RESUMEN DEL ARTÍCULO

Determinar el grado de vigencia actual de la fórmula federal de la Constitución de la República impone, lógicamente, el análisis de los siguientes aspectos:

Primero, el estudio de los términos en que quedó plasmada esa fórmula en el texto fundamental; segundo, los intentos de concreción legislativa de dicha fórmula desarrollados durante los primeros años de vigencia de la Constitución, los cuales sufrieron un cambio radical a partir del 2006; y tercero, los desarrollos legislativos desplegados desde ese año hasta el presente que son expresión de ese cambio radical citado, consistente, básicamente, en un agresivo y progresivo proceso de desmantelamiento del federalismo y de la descentralización previstos en la Constitución.

Hecho ese análisis se concluye que el referido proceso de desmantelamiento institucional, que tiene como principal impulsor al Presidente de la República, pero con la

PRESENT FEDERALISM IN THE 2010 VENEZUELA

SUMMARY OF THE ARTICLE

In order to determine the level of current force of the federal formula in the Constitution of the Republic, logic imposes an analysis of the following aspects:

First, the study of terms in which this formula was created in the fundamental text; second, the legislative concretion attempts of said formula, developed during the first years of current Constitution and which suffered a radical change since year 2006; and third, the legislative developments displayed as of that year up to the present, and which are an expression of the previously mentioned radical change, basically consistent of an aggressive and progressive disassembling process of the federalism and the decentralization that are foreseen in the Constitution.

After such analysis, it can be concluded that the institutional disassembling process (whose main impeller is the country's President, but with the connivance of other government authorities, particular-

1 Abogado egresado de la Universidad Central de Venezuela en 1965. Realizó estudios de especialización en Ciencias Administrativas en la Universidad de Bolonia (1965-67) y de París (1970-72). Actualmente es profesor de Derecho Constitucional en la Escuela de Derecho de la Universidad Central de Venezuela, y de Teoría General del Derecho Constitucional y de la Constitución, en el Centro de Estudios de Postgrado de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de esa misma casa de estudios.

convivencia de los otros poderes públicos, en particular la Asamblea Nacional y la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, se expresa, fundamentalmente, en un conjunto de normas legales y sublegales, dictadas con premura inusitada que lo que en realidad pretenden es crear una estructura paralela a la de los Estados y Municipios prevista en la Constitución, que desconoce flagrantemente los mandatos de ésta y que servirá de escenario para la más intensa concentración de poder, jamás vista en Venezuela. Todo ello explicado con la falacia de que se procede con intención de empoderar al pueblo, siendo que en realidad se traslada más poder al nivel central de gobierno.

FEDERACIÓN – DESCENTRALIZACIÓN
RECENTRALIZACIÓN

ly the Legislature and the Constitutional Court Room of the Justice Supreme Court), is fundamentally expressed by an entirety of legal and sublegal regulations dictated with an uncommon haste, but really seeking the creation of a parallel structure to that for the States and Town Councils, already existent in the Constitution, and thus, flagrantly ignoring the Constitution's mandates and setting up a scenario for the utmost power concentration that has never been seen in Venezuela. All this has been explained with the fallacy that the proceedings are with the intention to empower the people, but in reality, it transfers more power to the government's central level.

FEDERATION – DECENTRALIZATION
RE-CENTRALIZATION

1. Introducción

Determinar el grado de vigencia de la fórmula federal prevista en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela² impone, lógicamente, el análisis de los siguientes aspectos: en primer lugar el estudio de los términos en que quedó plasmada esa fórmula en el texto fundamental; en segundo lugar, los intentos de concreción legislativa de dicha fórmula desarrollados durante los primeros años de vigencia de la Constitución, los cuales sufrieron un cambio radical a partir del año 2006; y en tercer lugar los desarrollos legislativos desplegados desde ese año hasta el presente y que son expresión de ese cambio radical citado, consistente básicamente en un agresivo y progresivo proceso de desmantelamiento del federalismo y de la descentralización previstos en la Constitución.

2 *Gaceta Oficial de la República de Venezuela* N° 36.860 del jueves 30 de diciembre de 1999, en su primera publicación. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 5.453 Extraordinario, del viernes 24 de marzo de 2000, en su segunda publicación. Enmendada en referéndum de 15 de febrero de 2009 y publicada, con la Enmienda N° 1, en la *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 5.908 Extraordinario del jueves 19 de febrero de 2009.

En textos de nuestra autoría ya antes publicados nos hemos referido a algunos aspectos que también abordaremos ahora³; sin embargo, la velocidad con la cual se están haciendo cambios normativos en esta materia justifica las repeticiones, pues de lo que se trata es de mantener siempre actualizadas las denuncias sobre el mencionado proceso de desmantelamiento.

2. La fórmula federal de la Constitución de 1999

Al tenor de los indicadores formales contenidos en la Constitución y con base en los términos de la discusión constituyente sobre la materia⁴, cabe señalar que nuestra Constitución ha pretendido establecer un diseño institucional en el cual la división vertical del poder quedare garantizada por una serie de normas a partir de las cuales construir un edificio absolutamente equilibrado, en el cual el centro no monopolice el ejercicio del poder sino que lo comparta con las entidades regionales y locales. Es ello lo que se ha dado en denominar federalismo cooperativo y descentralizado, «en el que las comunidades y autoridades de los distintos niveles político territoriales participen en la formación de las políticas públicas comunes a la Nación, integrándose en una esfera de gobierno compartida para el ejercicio de las competencias en que concurren»⁵.

-
- 3 «El Federalismo en la Constitución de 1999. Proceso Constituyente y Desarrollos Legislativos», en *Tendencias Actuales del Derecho Constitucional. Homenaje a Jesús María Casal Montbrun*, coordinado por J. M. Casal Hernández, A. Arismendi y C. L. Carrillo, edición UCV-UCAB, Tomo I, Caracas 2007, páginas 591 a 628; y, «La Ley Especial Sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital y la Subversión Gubernamental contra el Federalismo y la Descentralización», en *Leyes sobre Distrito Capital y del Área Metropolitana de Caracas*, por A. R. Brewer-Carías, M. Rachadell, N. Socorro, E. Sánchez Falcón, J. Carmona Borjas y T. Álvarez, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2009, páginas 103 a 129.
 - 4 Sobre tales indicadores formales y discusión constituyente, ver «El Federalismo en la Constitución de 1999. Proceso Constituyente y Desarrollos Legislativos», citado en nota anterior.
 - 5 Exposición de Motivos de la Constitución, publicada en la *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 5.453 Extraordinario, del viernes 24 de marzo de 2000; concretamente en el segmento dedicado a comentar el artículo 4.

Es de destacar que no obstante la insistencia de algunos constituyentes de 1999 en construir una fórmula de división político territorial con sólo dos niveles de gobierno, el nacional y el local, la posición que en definitiva se impuso en nuestro orden constitucional fue la de construir un federalismo en el que coexistiesen esos dos con el nivel regional, compartiendo todos el ejercicio del gobierno.

Como una muestra de cómo se discutió esto en la Asamblea Nacional Constituyente conviene destacar tres intervenciones en las que se sintetiza esa contradicción. Veamos:

Guillermo García Ponce:

«Supongo que el constituyente está hablando del nuevo federalismo. Me hubiera gustado que en el artículo apareciera una fórmula que se usó en la Constitución del 61, que era: “El Estado Federal en los términos consagrados en esta Constitución...” porque es a partir de este momento cuando nosotros vamos a definir cómo entendemos la Federación, es decir, entiendo que vamos a crear una nueva República sobre las bases de un nuevo Federalismo fundamentado en un fuerte Estado nacional y en fuertes poderes locales. **Que vamos a consagrar los poderes locales, la autonomía municipal, los municipios como la fuente viva, exacta, auténtica de la institucionalidad y de la democracia venezolana, de la descentralización y del verdadero federalismo, y que vamos a debilitar la intermediación burocrática que tanto daño le ha hecho al Estado nacional.** En un momento en que la globalización significa el debilitamiento del Estado nacional, supongo que vamos a consagrar un Estado Federal en los términos de fortalecer el estado nacional y los Poderes locales, por eso los debates sobre cómo entendemos el Estado Federal se van a dar a partir de los capítulos que siguen, de cómo vamos a consagrar el Poder Legislativo, cómo vamos a consagrar la competencia del Estado nacional y la competencia de los estados, es decir el curso del debate constituyente»⁶ (destacado nuestro).

Aristóbulo Istúriz:

«Este ha sido el debate en estos dos años: el problema entre el centralismo y el federalismo; el problema entre la descentralización entre un Estado Federal o un estado unitario centralizado.

6 Ver Asamblea Nacional Constituyente, *Gaceta Constituyente (Diario de Debates)*, octubre-noviembre 1999, Imprenta del Congreso de la República, Caracas, Venezuela, sesión del 19/10/99, página 16.

¡Este ha sido el debate! Por eso el planteamiento del nuevo federalismo que responde más a reconocer que históricamente hemos sido caracterizados como un Estado Federal sin serlo en la realidad, y requerimos de una nueva visión del federalismo... (omissis)...Nosotros nos paseamos por desmontar el Estado central. Por supuesto hubo presiones de tipo político –y siempre las habrá–, pero nos planteamos por un Estado central fuerte, y **reconocer el municipio como el nuevo espacio político: un municipio fuerte; y la descentralización tiene sentido si sus beneficios llegan a la gente. Por eso, el municipio debe ser el epicentro de la descentralización**»⁷ (destacado nuestro).

Es conveniente señalar que a estos planteamientos de un Estado nacional fuerte y un poder local fuerte, todo ello con debilitamiento del nivel regional o estatal, se opuso categóricamente el Constituyente Carlos Tablante de la siguiente manera:

«Cuando se habla de un poder central fuerte y de un poder local que se va fortaleciendo, me entran alguna dudas allí Aristóbulo, porque el poder central fuerte ya lo veo mandando a los estados delegados para la coordinación regional o para la coordinación estatal, que se va a convertir luego en gobernadores designados a dedo, de hecho, y ya esa experiencia la hemos vivido y está más que superada. Creo más bien en un proceso de doble vía, en un proceso de abajo hacia arriba donde los ciudadanos participan en la parroquia, en el municipio, conscientes, no solamente de sus derechos sino también de sus deberes, se organizan y administran el poder local en ese espacio en un municipio fuerte»⁸.

Como puede bien apreciarse, los términos de la discusión se plantearon siempre en torno a la significación del nivel medio o regional, pero nunca se cuestionó la idea de que el nivel municipal era de suma importancia, llegando algunos a afirmar, como vimos, que éste debía ser el epicentro de la descentralización.

Lo que en definitiva quedó plasmado en la Constitución fue una organización estatal cuyas principales instituciones, destinadas a hacer real y concreto el Estado Federal cooperativo y descentralizado prefigurado, son: el régimen de los Estados y Municipios, sus autonomías y competencias; las bases y principios constitucionales sobre

7 Ver Asamblea Nacional Constituyente..., sesión del 19/10/99, páginas 19 y 20.

8 Ver Asamblea ..., sesión del 19/10/99, página 23.

descentralización; el Consejo Federal de Gobierno; y, en fin, el régimen previsto para asegurar y desarrollar la unidad político-territorial de la ciudad de Caracas como capital de la República y asiento de los órganos del Poder Público⁹.

En tal sentido, por lo que se refiere a los Estados, en cuanto entidades políticas que integran la organización federal, estos quedaron concebidos por la Constitución como unidades autónomas¹⁰, con un ámbito de competencias de carácter exclusivo expresamente señalado en el artículo 164 del texto fundamental, el cual es del tenor siguiente:

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.

⁹ Artículo 18 de la Constitución.

¹⁰ Artículo 159 de la Constitución.

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.

Asimismo, por lo que se refiere al nivel municipal, en el artículo 168 del Texto Fundamental, quedó claramente establecido que los municipios constituyen la unidad política primaria de la organización nacional, para lo cual gozan de personalidad jurídica y de autonomía en los términos de la Constitución y las leyes, al tiempo que se configuran como el escenario natural de la participación ciudadana en el «proceso de definición y ejecución de la gestión pública» y en el «control y evaluación de sus resultados, en forma efectiva, suficiente y oportuna»¹¹.

Adicionalmente a ello, la Constitución de 1999 estableció las bases y principios que deben regir el proceso de descentralización, de la siguiente manera:

1. La descentralización es una política nacional que debe profundizar la democracia, acercando el poder a la población y creando las mejores condiciones para el ejercicio de la democracia y para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales¹²;
2. 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, todo ello orientado por los principios de interdependencia, coordinación, cooperación, corresponsabilidad y subsidiariedad¹³;

11 Artículo 168 de la Constitución.

12 Artículo 158 de la Constitución.

13 Artículo 165 de la Constitución.

3. Las materias de la competencia nacional pueden ser atribuidas a los Estados y a los Municipios, por decisión de la Asamblea Nacional¹⁴ y los Estados descentralizarán y transferirán a los Municipios los servicios y competencias que gestionen y que 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 Público¹⁵; y,
4. En fin, la ley creará mecanismos abiertos y flexibles para que los Estados y los Municipios descentralicen y transfieran a las comunidades y grupos vecinales organizados los servicios que éstos gestionen previa demostración de su capacidad para prestarlos, promoviendo, entre otras acciones en particular, la participación de las comunidades y ciudadanos en la ejecución, evaluación y control de obras, programas sociales y servicios públicos en su jurisdicción, así como la creación de nuevos sujetos de descentralización a nivel de las parroquias, las comunidades, los barrios y las vecindades a los fines de garantizar el principio de la corresponsabilidad en la gestión pública de los gobiernos locales y estatales y desarrollar procesos autogestionarios y cogestionarios en la administración y control¹⁶.

Tales bases y principios para regir el proceso de descentralización, contemplan, además, la figura del Consejo Federal de Gobierno como órgano encargado de la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los Estados y Municipios, del cual dependerá el Fondo de Compensación Interterritorial destinado al financiamiento de inversiones públicas para promover el desarrollo equilibrado de las regiones, la cooperación y complementación de las políticas e iniciativas de desarrollo de las distintas entidades territoriales, y a apoyar especialmente la dotación de obras y servicios esenciales en las regiones y comunidades de menor desarrollo relativo; para todo lo cual dicho Consejo discutirá

14 Artículo 157 de la Constitución.

15 Artículo 165 de la Constitución.

16 Artículo 184, numerales 1, 2 y 6, de la Constitución.

y aprobará anualmente los recursos que se destinarán al Fondo de Compensación Interterritorial y las áreas de inversión prioritaria a las cuales se aplicarán dichos recursos¹⁷.

Como una manera de significar la importancia que el Constituyente de 1999 le dio a la creación de este Consejo Federal de Gobierno, en cuanto herramienta para la construcción de un Estado Federal cooperativo y descentralizado, sea suficiente señalar aquí que la propia Exposición de Motivos de la Constitución, lo calificó como «órgano producto de la fase más avanzada del federalismo».

En suma, lo expuesto configura la fórmula federal contemplada en la Constitución de 1999.

3. Los intentos de concreción de la fórmula Federal contenida en la Constitución de 1999, hasta el año 2006

Ahora bien, inmediatamente después de la entrada en vigor de la Constitución comenzó a desarrollarse una actividad legislativa dirigida a darle concreción a lo estatuido en ella en materia de división vertical del poder. De esa manera se produjeron entonces las siguientes leyes:

1. Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano, sancionada por la propia Asamblea Nacional Constituyente (G.O. N^o 36.906 del 8 de marzo de 2000), ello en ejecución del mandato de la Disposición Transitoria Primera y para hacer efectivo lo dispuesto en el artículo 18 de la Constitución. Esta ley contempló el esquema de gobierno municipal a dos niveles en la ciudad de Caracas. Cabe señalar que aun cuando la referida disposición transitoria, erróneamente, se refirió a una ley sobre el Distrito Capital, que abarca sólo una porción de la ciudad de Caracas, la Ley aprobada por la ANC sí se refirió, correctamente, al nivel metropolitano de la ciudad. Por otra parte, en sentencia dictada por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, distinguida con el número 1.563, del 13 de

17 Artículo 185 de la Constitución.

diciembre de 2000 (caso: recurso de interpretación de Alfredo Peña), se expresó, categóricamente, que el Distrito Metropolitano de Caracas se refiere a una fórmula de administración municipal a la que no puede confundirse con un territorio federal autónomo, por lo que no puede pretenderse que ha surgido dentro de la división político territorial presente en el artículo 16 de la Constitución «un nuevo componente de la organización político territorial de la República, distinta a la formada por los Estados, el Distrito Capital, las dependencias federales y los territorios federales». Más adelante veremos cómo esta ley fue derogada como consecuencia de la radicalización de los cambios en esta materia.

2. Ley Orgánica de los Consejos Legislativos de los Estados, sancionada por la Asamblea Nacional (G.O. N° 37.282 del 13 de septiembre de 2001). Esta Ley, a pesar de ser producto de las fuertes aprehensiones existentes entre los constituyentes en contra de las antiguas Asambleas Legislativas, dejó a los Consejos Legislativos prácticamente idénticos a aquéllas en lo que a su carácter burocrático se refiere. En lo que respecta a sus competencias de control político sobre el Poder Ejecutivo de los Estados, esas sí quedaron disminuidas.
3. Ley de los Consejos Locales de Planificación, sancionada por la Asamblea Nacional (G.O. N° 37.463 del 12 de junio de 2002), prevista en el artículo 182 de la Constitución y cuyo objeto es sentar la bases para la organización y funcionamiento de dichos Consejos como órganos rectores de la planificación integral del gobierno local, sujetos al Decreto con Fuerza de Ley Orgánica de Planificación. También veremos más adelante cómo esta ley fue modificada.
4. Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, sancionada por la Asamblea Nacional (G.O. N° 37.509 del 20 de agosto de 2002). Esta ley prevista en el artículo 166 de la Constitución, dispone en sus artículos 17 y 18 que los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas deberán

trabajar coordinadamente con el Consejo Federal de Gobierno y con los Consejos Locales de Planificación Pública de los municipios integrantes del respectivo Estado.

5. Ley Orgánica de Hacienda Pública Estatal, sancionada por la Asamblea Nacional el 11 de marzo de 2004, en cumplimiento del mandato contenido en el numeral 6 de la Disposición Transitoria Cuarta, numeral 6, de la Constitución, pero devuelta por el Ejecutivo Nacional, de conformidad con lo previsto en el encabezamiento del artículo 214 del Texto Fundamental, el 21 de abril de 2004.
6. Ley Orgánica del Poder Público Municipal, sancionada por la Asamblea Nacional el 17 de mayo de 2005 y promulgada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N^o 38.204 del 08 de junio de 2005. Esta Ley también fue luego modificada.
7. Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, sancionada por la Asamblea Nacional el 30 de junio de 2005 y devuelta por el Ejecutivo Nacional, de conformidad con lo previsto en el encabezamiento del artículo 214 de la Constitución, el 26 de julio de 2005. Más adelante veremos que con fecha 09 de febrero de 2010 fue sancionada una nueva Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno que obvió, por completo, el trabajo legislativo realizado con anterioridad.

Durante todo el proceso de discusión, sanción, puesta en vigencia y aplicación de esas leyes (abstracción hecha de las de Hacienda Pública Estatal y Consejo Federal de Gobierno, a las cuales nos referiremos más adelante), aun cuando fue manifiesta la tendencia a diseñarlas y aplicarlas con marcado sentido centralista, todo indicaba que la intención era respetar el texto constitucional y no alejarse de sus normas y principios. Se mantenía la idea de construir un Estado Federal Descentralizado, como dijimos antes, absolutamente equilibrado, en el que el centro no monopolizara el ejercicio del poder sino que lo compartiera con las entidades regionales y locales. Es decir, construir el federalismo cooperativo y descentralizado «en el que las comunidades y autoridades de los

distintos niveles político territoriales participen en la formación de las políticas públicas comunes a la Nación, integrándose en una esfera de gobierno compartida para el ejercicio de las competencias en que concurren»¹⁸.

Sin embargo, en ese inicial proceso de concreción de la fórmula federal prevista en la Constitución, se produjeron algunos eventos que pusieron de manifiesto la vocación típicamente centralista de la clase política dominante y que, vistos en retrospectiva, fueron el anuncio del cambio radical que luego se produciría en esa materia. En efecto, la Ley Orgánica de Hacienda Pública Estatal, sancionada por la Asamblea Nacional el 11 de marzo de 2004, en cumplimiento del mandato contenido en el numeral 6 de la Disposición Transitoria Cuarta, numeral 6, de la Constitución, fue devuelta por el Ejecutivo Nacional, de conformidad con lo previsto en el encabezamiento del artículo 214 del Texto Fundamental, el 21 de abril de 2004. Luego de esa devolución, la Asamblea Nacional nunca se pronunció acerca de si ratificaba la ley sancionada o levantaba dicha sanción. La misma suerte corrió la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, sancionada por la Asamblea Nacional el 30 de junio de 2005 y devuelta por el Ejecutivo Nacional, de conformidad en ejercicio de la competencia prevista en el citado artículo 214 de la Constitución.

Es evidente que la Ley Orgánica de Hacienda Pública Estatal, sancionada inútilmente por la Asamblea Nacional el 11 de marzo de 2004, era un texto llamado a ofrecer una importante contribución al desarrollo del nuevo federalismo contenido en la Constitución, pues postulaba un novedoso reparto de competencias tributarias entre los distintos niveles de gobierno. En efecto, además de regular aspectos relativos a los tributos estatales de asignación constitucional, es decir, las tasas por el uso del dominio público (peajes y otros) y los servicios públicos estatales, así como por la renta de timbre fiscal, se establecían los que serían tributos estatales asignados por la legislación nacional, a saber: impuesto a las ventas minoristas; impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados; impuesto a la exploración y explotación de minerales no metálicos

18 Exposición de Motivos de la Constitución, en el segmento dedicado a comentar el artículo 4 de dicho texto fundamental.

no reservados por la Constitución al Poder Nacional, salinas y ostras de perlas; y, contribución especial por mejoras. Además, se preveía, a favor de los Estados una participación en la recaudación nacional por concepto de impuesto sobre la renta de las personas naturales contemplado en la normativa nacional reguladora del Impuesto sobre la Renta, así como en la recaudación nacional por concepto de impuesto al consumo de combustibles derivados de hidrocarburos. La razón del veto presidencial a esa ley no fue otra que la evidente reticencia del Poder Ejecutivo Nacional a ceder competencias tributarias a los Estados. Esa misma razón fue determinante para que, no teniendo entonces claridad en su intención centralizadora, se vetara también la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, sancionada, también inútilmente, el 30 de junio de 2005.

Sin lugar a dudas, tales eventos eran la prefiguración de los cambios que se verificarían luego de la reelección presidencial de diciembre de 2005; y con mayor intensidad luego del intento fallido de Reforma Constitucional de diciembre de 2007. Cambios estos por los cuales no sólo se ha abandonado el esfuerzo de realización del nuevo federalismo previsto en la Constitución, sino que en flagrante violación de ésta se ha venido llevando a cabo un decidido proceso de concentración del poder en el nivel nacional y de desmantelamiento del esfuerzo de concreción de la fórmula federal realizado hasta el momento.

4. El progresivo desmantelamiento de la fórmula Federal prevista en la Constitución

El referido proceso de desmantelamiento institucional, que tiene como principal impulsor al Presidente de la República, pero con la connivencia de los otros poderes públicos, en particular la Asamblea Nacional y la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, se expresa, fundamentalmente, en un conjunto de normas legales y sublegales, dictadas con premura inusitada y entre las cuales las más emblemáticas son las que se citan a continuación:

1.– *La Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público*¹⁹.

Con esta pretendida reforma a una ley preconstitucional, cuyo objeto de regulación, por cierto, había pasado a ser materia de la reserva constitucional desde la entrada en vigencia de la Constitución de 1999, se ha llevado a cabo una recentralización, en el Poder Nacional, de competencias que estaban siendo ejercidas por los Estados a título de competencias exclusivas otorgadas constitucionalmente. En efecto, aprobada la referida reforma legal, fueron simultáneamente modificadas la Ley de Aeronáutica Civil y la Ley General de Puertos²⁰, todo lo cual permitió el dictado de diversos Acuerdos de la Asamblea Nacional en cuya virtud fueron autorizadas la reversión al Poder Ejecutivo Nacional de todos los bienes que conforman:

- La infraestructura portuaria de los Puertos Públicos del Estado Nueva Esparta, del Estado Carabobo y del Estado Zulia²¹.
- La infraestructura aeroportuaria de los aeropuertos de uso público del Estado Táchira, del Estado Miranda y del Estado Zulia²².
- La infraestructura vial de los Estados Amazonas, Anzoátegui, Aragua, Apure, Barinas, Bolívar, Carabobo, Cojedes, Falcón, Guárico, Lara, Mérida, Miranda, Monagas, Nueva Esparta, Portuguesa, Sucre, Táchira, Trujillo y Yaracuy, bienes estos destinados a la conservación, administración y aprovechamiento de las carreteras y autopistas nacionales, puentes, túneles, vialidad agrícola y estaciones recaudadoras de peajes que se encuentren operativas en estos estados²³.

19 *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 39.140 de fecha 17 de marzo de 2009.

20 Ambas reformas promulgadas y publicadas en la *Gaceta Oficial*, mencionada en la cita anterior.

21 GORBV N° 39.143 del 20 de marzo de 2009.

22 GORBV N° 39.145 del 24 de marzo de 2009.

23 GORBV N° 39.155 del 07 de abril de 2009.

- La infraestructura vial de los Estados Delta Amacuro, Vargas y Zulia y Distrito Capital, bienes estos destinados a la conservación, administración y aprovechamiento de las carreteras y autopistas nacionales, puentes, túneles, vialidad agrícola y estaciones recaudadoras de peajes que se encuentran operativas en estas entidades federales²⁴.

Como puede fácilmente demostrarse, todos esos bienes estaban adscritos a esos Estados en virtud de la constitucionalización del otorgamiento a ellos, en calidad de exclusiva, de la competencia para 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, tal cual lo estatuye el artículo 164, numeral 10, de la Constitución.

Si una vez esos bienes estuvieron adscritos a esos Estados como consecuencia de la transferencia de servicios o de competencias, efectuada en ejecución de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, después de la entrada en vigencia de la Constitución de 1999, pertenecían en plena propiedad a los Estados por virtud de la atribución constitucional contenida en el citado artículo 164, numeral 10. Es evidente que la constitucionalización de una competencia que antes ejercían los Estados por una transferencia de orden legal, debe ser entendida como la consolidación y el perfeccionamiento de ese ámbito competencial que implica también el uso y control de los instrumentos con los cuales ejercer esa competencia. Sobre todo, cuando se trata de instrumentos sin los cuales es absolutamente imposible ejercer esa competencia.

Sin duda, al despojar a los Estados de esos bienes, se les ha despojado de la infraestructura necesaria para ejercer la competencia que les fue atribuida como exclusiva y, por tanto, en los hechos, se les ha privado, absolutamente, de dicha competencia.

Tal modificación legal y tales acuerdos de la Asamblea Nacional, han significado, ni más ni menos, que una muy clara ablación de las competencias de los Estados en esa materia.

24 GORBV N° 39.159 del 16 de abril de 2009.

El pretendido fundamento jurídico dado a toda esta estrategia, –dirigida fundamentalmente a quitarle competencias a los gobernadores de Estado de tendencia política diferente a la del gobierno central, pero que perjudica no sólo a éstos sino a todo el sistema federal que quiso adoptar el constituyente de 1999 y, por ende, también a los gobernantes regionales políticamente afectos al Presidente de la República–, se encuentra en el fallo de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, N^o 565 del 15 de abril de 2008²⁵, con voto salvado del Magistrado Pedro Rondón Haaz. En este fallo se argumentó, básicamente, que al establecer el artículo 164, numeral 10, de la Constitución que la competencia estatal para la conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial, debe hacerse *en coordinación* con el Ejecutivo Nacional, puede éste en ejercicio de tal potestad de coordinación asumir directamente tal competencia, «en aras de mantener a buen resguardo los derechos de los usuarios a la prestación de un servicio público en condiciones de calidad, ya que, en virtud del carácter obligatorio en la prestación de éste, no puede el Estado permitir el cese funcional en la prestación del mismo». Con fundamento en ello, además, dicho fallo exhortó a la Asamblea Nacional para que, «en ejercicio de sus competencias y a los fines de garantizar la supremacía y efectividad de las normas y principios constitucionales, proceda a la revisión y correspondiente modificación de la normativa legal vinculada con la interpretación vinculante establecida en la presente decisión, en orden a establecer una regulación legal congruente con los principios constitucionales y derivada de la interpretación efectuada por esta Sala en ejercicio de sus competencias».

Es de destacar que el mencionado fallo, al explicar la particular manera en que la mayoría sentenciadora entendía el concepto de «coordinación», hizo uso de consideraciones doctrinales atribuidas al Profesor español Juan Alfonso Santamaría Pastor, pero omitiendo absolutamente aquellas en que este reputado autor señala lo siguiente:

25 Consultable en Internet: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Abril/565-150408-07-1108.htm>.

«La coordinación, en segundo término, no supone la ablación de las competencias del ente coordinado, el cual las mantiene intactas; coordinación no equivale a jerarquía, lo que supone que el ente superior no puede sustituir sin más la voluntad del inferior, asumiendo su capacidad de decisión: y, asimismo, que el ejercicio de las potestades de coordinación debe respetar, en todo caso, un margen de libre decisión o discrecionalidad a favor de las Administraciones sujetas a ellas»²⁶.

Fue, pues, con fundamento en esa exhortación de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, como la Asamblea Nacional procedió a modificar la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público y a producir los Acuerdos autorizatorios de la reversión al Poder Ejecutivo Nacional de todos los bienes que conforman la infraestructura que haría posible a los Estados el ejercicio de las competencias de conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial, en coordinación con el Ejecutivo Nacional.

Es obvio, por tanto, que estamos en presencia de una inconstitucional ablación de competencias estatales y una manifiesta monopolización del poder por el centro, que obstaculiza e impide hacer real y concreto el Estado Federal cooperativo y descentralizado prefigurado en nuestra Constitución.

*2.- Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública*²⁷

Pero también configura un grave atentado a la idea de construir, en nuestro país, un Estado Federal cooperativo y descentralizado, la acción gubernamental representada en este Decreto Ley, en cuyo artículo 70, se crea la figura de las Autoridades Regionales con competencia en «planificación, ejecución, seguimiento y control de las políticas, planes y proyectos de ordenación y desarrollo del territorio aprobados conforme a la planificación centralizada, así como

26 «Principios de Derecho Administrativo», Volumen I, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A., 3ª Edición, Madrid, 2000, páginas 133 y 134.

27 GORBV N° 5.890 del 31 de julio de 2008.

las demás atribuciones que le sean fijadas de conformidad con la ley, asignándole los recursos necesarios para el eficaz cumplimiento de sus funciones».

Es de significar que, de conformidad con los artículos 44 y 45 de dicho Decreto Ley, se considera a las citadas Autoridades Regionales como formando parte de los órganos superiores de dirección del nivel central de la Administración Pública Nacional, a quienes, por tanto, corresponde, entre otras funciones, «la conducción estratégica del Estado y, en especial, la formulación, aprobación y evaluación de las políticas públicas, el seguimiento de su ejecución y la evaluación del desempeño institucional y de sus resultados».

No se requiere mucha perspicacia –y ni siquiera suspicacia–, para inferir que Autoridades Regionales con tamañas funciones constituirán una estructura superpuesta a los Estados, en forma alguna prevista en la Constitución y, en la medida en que serán simples agentes del Poder Central, direccionadas a reforzar a ese poder central en desmedro del que debería corresponder a las entidades federales.

Es cierto que nada debería impedir que el Poder Central designe órganos desconcentrados a nivel de las regiones y localidades para estar allí presente también. Sin embargo, tales órganos no deberían tener competencias para la conducción estratégica del Estado y, en especial, la formulación, aprobación y evaluación de las políticas públicas», concernientes a esas regiones y localidades, pues, tal como lo dijimos antes, el *desideratum* constitucional es que sean los órganos de los Estados y los Municipios la plataforma básica de la descentralización, de suerte que, efectivamente, «comunidades y autoridades de los distintos niveles político territoriales participen en la formación de las políticas públicas comunes a la Nación, integrándose en una esfera de gobierno compartida para el ejercicio de las competencias en que concurran», tal como lo explica la Exposición de Motivos de la Constitución, en el pasaje citado al inicio de este trabajo.

Como una muestra incontestable del talante centralizador de este Decreto Ley, que nos obliga a relacionarlo entre las acciones gubernamentales más importantes que operan, actualmente, en contra del Estado Federal y de la descentralización en nuestro país, está el hecho de que el mismo es la manifestación normativa más con-

traría a las autonomías que se haya producido en los últimos años en Venezuela. Bastaría para demostrar lo dicho, simplemente, destacar que de su texto fue proscrita, totalmente, la palabra «autónomo», a tal punto que se modificó el nombre de los entes del Estado tradicionalmente denominados «institutos autónomos» para llamarlos en lo adelante «institutos públicos»²⁸. Otro tanto ocurre con los usualmente llamados «servicios autónomos sin personalidad jurídica», en lo adelante denominados «servicios desconcentrados sin personalidad jurídica».

Es obvio que Autoridades Regionales en funciones, con una concepción prejuiciada de la autonomía como la que se desprende de este Decreto Ley, que por fuerza de cosas es la concepción del Poder Central emisor del Decreto, asumirían, sin duda, con igual prejuicio la autonomía de los Estados y de los Municipios y actuarían con desprecio de las competencias de estos.

3.- *La ley Orgánica de los Consejos Comunales*

Esta ley, originalmente promulgada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N^o 5.806 Extraordinario del 10 de abril de 2006, fue luego modificada para, entre otras cosas otorgarle carácter orgánico, y su promulgación consta ahora en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N^o 39.335, de 28 de diciembre de 2009. Por ser ilustrativos de todo el contenido, transcribamos los primeros artículos de esa ley:

«Artículo 1.—La presente ley tiene por objeto regular la constitución, conformación, organización y funcionamiento de los consejos comunales como una instancia de participación para el ejercicio directo de la soberanía popular y su relación con los órganos y entes del Poder Público para la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas, así como los planes y proyectos vinculados al desarrollo comunitario.

Artículo 2.—Los consejos comunales en el marco constitucional de la democracia participativa y protagónica, son instancias de participación, articulación e integración entre los ciudadanos, ciudadanas y las diversas organizaciones comunitarias, movimientos

28 Ver artículos 96 y siguientes del Decreto Ley.

sociales y populares, que permiten al pueblo organizado ejercer el gobierno comunitario y la gestión directa de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades, potencialidades y aspiraciones de las comunidades, en la construcción del nuevo modelo de sociedad socialista de igualdad, equidad y justicia social.

Artículo 3.—La organización, funcionamiento y acción de los consejos comunales se rige por los principios y valores de participación, corresponsabilidad, democracia, identidad nacional, libre debate de las ideas, celeridad, coordinación, cooperación, solidaridad, transparencia, rendición de cuentas, honestidad, bien común, humanismo, territorialidad, colectivismo, eficacia, eficiencia, ética, responsabilidad social, control social, libertad, equidad, justicia, trabajo voluntario, igualdad social y de género, con el fin de establecer la base sociopolítica del socialismo que consolide un nuevo modelo político, social, cultural y económico».

Ahora bien, con la institucionalización de estos consejos comunales y la organización de su funcionamiento, lo que en realidad se pretende es crear una estructura paralela a la de los Estados y Municipios prevista en la Constitución, que desconoce flagrantemente los mandatos de ésta. Más adelante veremos que con la sanción y promulgación de la nueva Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, dicha estructura adquiere forma plena. Por el momento señalemos que la Ley Orgánica de los Consejos Comunales es violatoria de la Constitución en los aspectos que seguidamente se señalan:

1. La organización de los municipios y demás entidades locales es competencia exclusiva de los Estados (artículo 164.2), por tanto no es constitucionalmente admisible que, *sin la participación de los Estados*, se establezcan y organicen consejos comunales que en definitiva terminan siendo entidades locales con competencias y recursos para la ejecución de obras y servicios esenciales para las comunidades.
2. Es un mandato constitucional que la ley nacional debe crear mecanismos abiertos y flexibles para que los Estados y los Municipios transfieran servicios a las comunidades y grupos organizados, promoviendo la participación y la creación de nuevos sujetos de descentralización a nivel local, por lo tanto, siendo así que los Estados y los Municipios son los

competentes para esas transferencias y esas promociones, no es constitucionalmente admisible que *sin la participación de los Estados y Municipios* se establezcan, organicen y promuevan los consejos comunales, que son modalidades de participación de la comunidades y nuevos sujetos de la descentralización.

En suma, el régimen y organización de los consejos comunales está montado sobre una gran violación a la Constitución, desde luego que ésta supone que todo el proceso de descentralización, que debe ser una política para acercar el poder a la población y lograr así un mejor ejercicio de la democracia y un más eficaz y eficiente cumplimiento de los cometidos estatales, cuando se realice hacia los ciudadanos y las comunidades se realice desde los Estados, los Municipios y las demás entidades locales y no desde instancias que dependen directamente del Poder Nacional y en las que no participan esas entidades regionales y locales. Como una evidente demostración de que el proceso de descentralización, según nuestra constitución, está supuesto a ser desarrollado por los Estados y Municipios, valga transcribir el segmento de la Exposición de Motivos dedicado a comentar el artículo 184 de la Constitución, en el cual se dejó consignado lo siguiente: «Se incluye una norma que consagra la creación mediante ley, de los mecanismos necesarios para que los estados y municipios formalicen el compromiso de descentralización hacia las comunidades y grupos vecinales, organizando los servicios que éstos gestionen previa demostración de su capacidad».

Pero además, la dependencia directa de los Consejos Comunales, del Poder Nacional, la cual antes se desprendía, claramente, de lo dispuesto en los artículos 28, 29 y 30 de la Ley de los Consejos Comunales, en donde se preveía la existencia de un Fondo Nacional de los Consejos Comunales, dependiente del Ministerio de Finanzas, y la Comisión Presidencial de Poder Popular que tenía a su cargo la orientación, coordinación y evaluación de dichos consejos, así como tramitar los recursos técnicos, financieros y no financieros que les sean necesarios; ahora, se desprende, también palmariamente, de lo dispuesto en los artículos 17, 56 y 57, numerales 2, 7 y 11, de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales, en los cuales se estipula que éstos se registran ante el Ministerio con competencia en materia de

participación ciudadana, deberán someterse a las políticas, planes y programas de ese Ministerio y recibirán de este despacho del Ejecutivo Nacional el certificado de funcionamiento, la promoción de sus proyectos y el financiamiento de los mismos.

De manera, pues, que conforme a lo que hemos analizado los Consejos Comunales están concebidos como meras dependencias del Ejecutivo Nacional.

Debe destacarse, con particular insistencia, que con la promulgación de la primera ley sobre los consejos comunales, es decir la del año 2006, fue derogado el artículo 8 de la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública, el cual había sido concebido en la idea de que fuesen los Municipios, tal como se desprende de la regulación constitucional, los promotores de la descentralización hacia las comunidades y, por tanto, establecía que:

«**Artículo 8.**—El Consejo Local de Planificación Pública promoverá la red de consejos parroquiales y comunales en cada uno de los espacios de la sociedad civil que, en general, respondan a la naturaleza propia del municipio cuya función será convertirse en el centro principal de la participación y protagonismo del pueblo en la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas, así como viabilizar ideas y propuestas para que la comunidad organizada las presente ante el Consejo Local de Planificación Pública. Una vez aprobadas sus propuestas y convertidas en proyectos, los miembros de los consejos parroquiales y comunales podrán realizar el seguimiento, control y evaluación respectivo.— Los miembros de los consejos parroquiales y comunales tendrán carácter adhonorem»²⁹.

De la misma forma, fue, obviamente, la decisión de dictar esa primera ley de los consejos comunales la causa de la derogatoria de los artículos 112, 113 y 114 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, producida en la reforma que de esta última se hizo en abril de 2006. En efecto, en esos artículos de la original Ley Orgánica del Poder Público Municipal, se concebía a los Consejos Locales de Planificación Pública, como el instrumento idóneo, a la disposi-

29 Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública, publicada en GORBV N° 37.463 del 12 de junio de 2002.

ción de los municipios, en el logro del cometido constitucional asignándoles por los artículos 168 y 184, en el sentido de ser ellos los principales promotores de la descentralización hacia las comunidades. Tales artículos disponían lo que se copia a continuación:

«**Artículo 112.**—Los consejos parroquiales y comunales son instancias del Consejo Local de Planificación Pública que tendrán como función servir de centro principal para la participación y protagonismo del pueblo en la formación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas, así como para viabilizar las ideas y propuestas que la comunidad organizada presente ante el Consejo Local de Planificación Pública. - Una vez aprobadas las propuestas, convertidas en proyectos y puestos éstos en ejecución, los miembros de los consejos parroquiales y comunales podrán realizar el seguimiento, control y evaluación respectivos.

Artículo 113.—El Alcalde o Alcaldesa en su carácter de presidente o presidenta del Consejo Local de Planificación Pública, promoverá la conformación de los consejos parroquiales y comunales en cada una de las parroquias y comunidades del Municipio para garantizar la participación ciudadana en el Consejo Local de Planificación Pública.

Artículo 114.—La ordenanza del Consejo Local de Planificación Pública deberá regular todo lo relativo a la integración, organización y funcionamiento de los consejos parroquiales y comunales. En los consejos comunales, la integración podrá ser sectorial y/o vecinal, según sea la realidad organizacional de las comunidades en los municipios y, en el caso de los consejos parroquiales, éstos deberán estar vinculados con los sectores representados en el Consejo Local de Planificación Pública»³⁰.

Por tanto, es más que evidente que las regulaciones originales de las leyes cuyos artículos hemos transcrito anteriormente entendían que no podía haber descentralización hacia las comunidades sino desde los Estados y, particularmente, desde los municipios de éstos, tal como lo estatuye la Constitución. Ello como una forma eficaz de acercar el poder a pueblo. Y no desde el Poder Central, como ha venido ocurriendo con las reformas centralizadoras y, por ende, inconstitucionales que no han hecho otra cosa que mal inter-

30 Ley Orgánica del Poder Público Municipal, publicada en la GORBVN^o 38.205 del 8 de junio de 2005.

pretar la fórmula federal y descentralizadora de la Constitución, en un manifiesto despropósito de dominación y control total de las instituciones y de la sociedad.

4.- *La Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno*

Antes dijimos que con fecha 30 de junio de 2005 había sido sancionada por la Asamblea Nacional una Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno y que la misma había sido devuelta por el Ejecutivo Nacional, de conformidad con lo previsto en el encabezamiento del artículo 214 de la Constitución, el 26 de julio de 2005. También dijimos que nada más se supo de lo acontecido con esa ley sancionada y vetada por el presidente de la República. Sin embargo, cinco años más tarde, concretamente a comienzos de 2010, sin relación de continuidad alguna con aquel acto legislativo, fue sancionada por la Asamblea Nacional y mandada a ejecutar por el Ejecutivo Nacional una nueva Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno³¹ que al concatenarla con la también recién sancionada y promulgada Ley Orgánica de los Consejos Comunales pretende completar la ya mencionada estructura estatal paralela a la actual división político territorial prevista en la Constitución, cuyas autoridades, por añadidura dependerán absolutamente del Ejecutivo Nacional. Aun más, inmediatamente después del dictado de esa nueva ley también fue dictado por el Ejecutivo Nacional el Reglamento de dicha ley³², en el cual se incluyen normas para la conformación de la mencionada nueva estructura paralela a la actual división político territorial prevista en la Constitución. En los términos de esta ley y su reglamento, la mencionada estructura paralela estaría integrada así: en el nivel local, estarían las Comunas y los Consejos Comunales³³; y, en el nivel regional, figurarían los Distritos Motores de Desarrollo³⁴. Las primeras entidades, constitutivas de lo que esos mismos textos denominan organizaciones de base detentadoras de la soberanía popular, se hallan conceptualizadas de la siguiente manera:

31 GORBV N° 5.963 Ext., de 22 de febrero de 2010.

32 GORBV N° 39.382, de 9 de marzo de 2010.

33 Artículo 4 de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno.

34 Artículo 6 de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno y artículo 21 y 22 del Reglamento de esta ley.

- Los Consejos Comunales son instancias de participación, articulación e integración entre los ciudadanos, ciudadanas y las diversas organizaciones comunitarias, movimientos sociales y populares, que permiten al pueblo organizado ejercer el gobierno comunitario y la gestión directa de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades, potencialidades y aspiraciones de las comunidades, en la construcción del nuevo modelo de sociedad socialista de igualdad, equidad y justicia social³⁵.
- Las Comunas son espacios socialistas definidos por la integración de comunidades vecinas con una memoria histórica compartida, rasgos culturales, usos y costumbres que se reconocen en el territorio que ocupan y en las actividades productivas que les sirven de sustento y sobre el cual ejercen los principios de soberanía y participación protagónica, como expresión del poder popular, en concordancia con un régimen de producción social y el modelo de desarrollo endógeno, sustentable y socialista contemplado en el Plan Nacional de Desarrollo³⁶.

Por su parte, los Distritos Motores de Desarrollo se hallan definidos así:

- Se entiende por Distrito Motor de Desarrollo la unidad territorial decretada por el Ejecutivo Nacional que integra las ventajas comparativas de los diferentes ámbitos geográficos del territorio nacional y que responde al modelo de desarrollo sustentable, endógeno y socialista para la creación, consolidación y fortalecimiento de la organización del Poder Popular y de la cadenas productivas socialistas en un

35 Artículo 2 de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales.

36 Artículo 3º del Reglamento de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno. Es oportuno señalar que en el Proyecto de Ley de las Comunas, aprobado en Primera Discusión, en la Asamblea Nacional, el día 2 de junio de 2010, se define a la Comuna de manera idéntica, pero agregando que «es una entidad local socialista, constituida por iniciativa soberana del pueblo organizado, donde y a partir de la cual se edifica la sociedad socialista». Consultado en el sitio web <http://www.asambleanacional.gob.ve>, en fecha 13-08-2010.

territorio delimitado, como fundamento de la estructura social y económica de la Nación Venezolana. En ese sentido los Distritos Motores de Desarrollo son conforme a sus características históricas, socio-económicas, culturales y a sus potencialidades productivas, donde se localizan esfuerzos institucionales, económicos, políticos y sociales, dirigidos a garantizar su desarrollo integral y sustentable³⁷.

Ahora bien, que todas esas figuras son verdaderas entidades territoriales con autoridades, funciones y recursos se desprende, evidentemente, no sólo de las definiciones antes referidas sino, también, de las regulaciones que aluden a los Distritos Motores de Desarrollo como unidades de gestión, con autoridades y misiones distritales³⁸ y a las comunas y consejos comunales como desagregaciones, entre otras, de esos Distritos³⁹. Esta circunstancia debe, necesariamente, conducir, en primer lugar, a afirmar que el cometido de esta ley debió estar dirigido, únicamente, a la creación y organización del Consejo Federal de Gobierno, previsto en el artículo 185 de la Constitución, y que ninguna competencia habilitaba al legislador que la produjo a crear entidades político territoriales; y, en segundo lugar a denunciar, por este motivo, otra razón de inconstitucionalidad de esa ley, adicional a las derivadas del contenido antifederal y centralizador de la misma.

Toda esa regulación tendente a la constitución de una estructura político territorial paralela a la de Estados y Municipios, supuestamente destinada a convertirse en el escenario para la construcción de la «sociedad socialista», es absolutamente contraria a las previsiones del actual texto constitucional y, obviamente, también contraria a los principios políticos que le son inherentes, no sólo porque en ellas se desconocen y desplazan a los Estados y Municipios, sino porque

37 Artículo 3º del Reglamento de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno.

38 Artículos 23 y 24 del Reglamento de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno.

39 Artículos 4 de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno y 2º del Reglamento de esa Ley. Para ratificar que se trata de entidades territoriales no olvidemos lo previsto en el citado proyecto de Ley de las Comunas en el que se define a estas como «entidades locales socialistas».

los nuevos entes locales y regionales se configuran como entes absolutamente dependientes del poder central con nulas posibilidades de actuación autónoma. Así, por lo que se refiere a los Distritos Motores de Desarrollo, ellos serán creaciones del Poder Ejecutivo Nacional totalmente sometidas a sus dictados⁴⁰. Por lo que se refiere a los Consejos Comunales y a las Comunas, la dependencia de estas entidades del Poder Central se concreta en el hecho de que es el Poder Central el que promociona y financia los proyectos de políticas públicas a desarrollar por estas entidades⁴¹.

5.- *La Ley Especial Sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital y la Ley Especial a Dos Niveles del Área Metropolitana de Caracas*

Ninguna duda cabe que otra de las aberrantes agresiones al proyecto de construir el Estado Federal cooperativo y descentralizado contemplado en nuestra Constitución, es, la promulgación de la Ley Especial Sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital (LESORDC) y la serie de actos ejecutivos y legislativos que le siguieron.

En efecto, inmediatamente después de promulgada la citada ley en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N^o 39.156 del lunes 13 de abril de 2009, en la cual se instituye, finalmente, como entidad federal, al Distrito Capital, en poco más de veinte días fue designada la Jefe de Gobierno de esa entidad⁴², sancionada y promulgada la Ley Especial de Transferencia de los Recursos y Bienes Administrados Transitoriamente por el Distrito Metropolitano de Caracas al Distrito Capital⁴³, y sancionada y promulgada la Ley de Presupuesto del Distrito Capital Para el Ejercicio Fiscal 2009⁴⁴. Unos meses más tarde, con la finalidad de liquidar

40 Artículo 6 de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno y artículo 21 del Reglamento de esa ley.

41 Los artículos 56 y 57 de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales estatuyen todo lo relativo a la relación de los Consejos Comunales con el Ministerio del Ejecutivo en el cual habrán de registrarse, el cual cuenta entre sus atribuciones no sólo promover los proyectos comunales sino también financiarlos.

42 GORBV N^o 39.157 del martes 14 de abril de 2009.

43 GORBV N^o 39.170 del lunes 4 de mayo de 2009.

44 GORBV N^o 39.172 del miércoles 6 de mayo de 2009.

definitivamente al Distrito Metropolitano de Caracas⁴⁵, fue sancionada la Ley Especial a Dos Niveles del Área Metropolitana de Caracas, la cual en lugar del referido Distrito Metropolitano creó, como lo indica el mismo nombre de la ley, la figura del Área Metropolitana de Caracas.

Si antes hicimos referencia a ataques al régimen de los Estados y Municipios que significaban verdaderas ablaciones de sus competencias, todo ello logrado mediante estratagemas consistentes, básicamente, en modificaciones legales que sin embargo no atentaban contra la existencia misma de las instituciones afectadas y de sus autoridades, en los casos de la Ley Especial Sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital (LESORDC) y de la Ley Especial a Dos Niveles del Área Metropolitana de Caracas, todo estuvo directamente dirigido a aniquilar a la autoridad y al régimen previsto conforme a las normas de la Constitución para asegurar y desarrollar la unidad político-territorial de la ciudad de Caracas como capital de la República y a regresar a la vieja y superada fórmula del antiguo Distrito Federal absolutamente dependiente del Poder Central.

En lo que se refiere a la primera de las leyes citadas con pocas consideraciones se puede hacer evidente el carácter groseramente inconstitucional de esta ley y su inviabilidad como solución para un arreglo institucional adecuado para la ciudad de Caracas.

Ciertamente, sin dejar de reconocer que el Distrito Capital es una entidad federal claramente contemplada en la Constitución como parte integrante de la organización político territorial de la República⁴⁶; y sin tampoco desconocer que la Asamblea Nacional es competente para legislar sobre la organización y régimen del Distrito Capital⁴⁷; afirmamos, sin embargo, que la citada ley sobre el Distrito Capital, es francamente violatoria de la Constitución por las razones que expondremos a continuación.

45 El cual había sido creado, como dijimos antes, mediante la ya citada Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano, sancionada por la propia Asamblea Nacional Constituyente (ver GORBV.....).

46 Artículo 16 de la Constitución.

47 Artículo 187.1, en concordancia con el 156.10, ambos de la Constitución.

En primer lugar, porque su regulación es absolutamente inconducente a los fines de proveer a la ciudad de Caracas, como capital de la República, de un arreglo institucional acorde con las previsiones de la Constitución. En efecto, se trata de una ley que altera, marcadamente, la lógica que se deriva de la regulación constitucional, según la cual la ciudad de Caracas exige un gobierno que para asegurar su unidad político territorial integre a dos niveles los municipios del Distrito Capital y los correspondientes al Estado Miranda, preservando la integridad territorial de este Estado⁴⁸, lo cual había sido desarrollado por la Ley Especial Sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas dictada por la Asamblea Nacional Constituyente en 28 de enero de 2000⁴⁹. Mucho se ha especulado sobre la racionalidad de esta última ley citada, debido no sólo a las vacilaciones en que incurrieron los constituyentes cuando sancionaron las disposiciones que se refieren a esta materia⁵⁰, sino, también, al error evidente en que incurrieron cuando, en la Disposición Transitoria Primera de la Constitución, denominaron «ley especial sobre el régimen del Distrito Capital» a la ley aludida en el segundo aparte del artículo 18, que obviamente tiene y debe siempre tener, un alcance que trasciende al Distrito Capital⁵¹, pues, como dijimos, debe integrar en un sistema de gobierno municipal a dos niveles, los municipios del Distrito Capital y los correspondientes del Estado Miranda, «para alcanzar el desarrollo armónico e integral de la ciudad», según sus propias palabras. Sin embargo, una interpretación lógica de las disposiciones constitucionales sobre la materia obliga a asumir que el régimen dispuesto por ellas para la ciudad de Caracas debe entenderse, tal como lo asumió el legislador de la Ley Especial sobre el

48 Artículo 18, segundo aparte, y Disposición Transitoria Primera, ambos de la Constitución.

49 GORBV N° 36.906 del 8 de marzo de 2000.

50 En un trabajo anterior pudimos referirnos más concretamente a estas vacilaciones. Ver «El Federalismo en la Constitución de 1999. Proceso Constituyente y Desarrollos Legislativos» en *Tendencias Actuales del Derecho Constitucional. Homenaje a Jesús María Casal Montbrun*, Tomo I, UCV-UCAB, Caracas, 2007, páginas 616 a 618.

51 Es de destacar que los problemas derivados de esas vacilaciones y ese error no fueron solventados por la extremadamente confusa sentencia N° 1563 del 13 de diciembre de 2000, dictada por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, con ocasión del recurso de interpretación interpuesto por el entonces Alcalde Metropolitano de Caracas, Alfredo Peña.

Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas y como lo ha demostrado contundentemente el Profesor Manuel Rachadell⁵², como un régimen asimétrico en el que las autoridades del gobierno municipal de mayor nivel y las autoridades del Distrito Capital deben confluír en las mismas personas (alcalde metropolitano y cabildo metropolitano) y ostentar una doble condición, porque en el ámbito territorial del Distrito Capital ejercerían, adicionalmente las competencias que corresponden a esta entidad federal. Obviamente, la organización y régimen previstos para el Distrito Capital en la recién dictada ley sobre esta entidad federal, en la medida en que crean una nueva autoridad para la ciudad de Caracas, denominada Jefe o Jefa de Gobierno⁵³ del Distrito Capital, con competencias y recursos que hasta ahora han correspondido al Alcalde Metropolitano, altera por completo la lógica que se deriva de la regulación constitucional sobre la materia.

Pero, además, la LESORDC, es una normativa que, contrariamente a lo que debe ser una ley de esa especie, rompe con la unidad político territorial de la ciudad de Caracas, en tanto y en cuanto concibe a ésta como reducida al territorio que correspondía al extinto Distrito Federal y que ahora comprende el territorio del Municipio Libertador. Es decir, en lugar de asegurar esa unidad, la fragmenta. Esto lo reconoce expresamente la Ley cuando en su artículo 3 establece que el régimen especial del Distrito Capital se crea para «profundizar el desarrollo armónico e integral de la ciudad de Caracas» (expresión esta, por cierto, utilizada por el constituyente para referirse al cometido de la ley especial sobre el área metropolitana y no a la del Distrito Capital) y luego, al definir en el artículo 4 los límites del Distrito Capital, los circunscribe al Municipio Libertador. Esto es, erradamente entiende que la ciudad de Caracas se limita al Municipio Libertador. Y, por si fuera poco, configura otro reconocimiento de esta manera de entender qué es la ciudad de Caracas, el hecho de que se reserve el subsidio de Capitalidad al sólo Distrito Capital, como si el resto de la ciudad de Caracas no fuere también

52 Ver «¿Distrito Capital o Distrito Metropolitano», en Estudios en Homenaje al Profesor Allan Randolph Brewer-Carías. U.C.V., Editorial Civitas, Madrid, 2003, paginas 3.271 a 3.312.

53 Artículos 2, 7, 8, 9 y 10 de la LESORDC.

capital de la República⁵⁴. Por todo ello, repetimos, la LESORDC se configura, a no dudar, como una ley absolutamente inconducente a los fines de proveer a la ciudad de Caracas como capital de la República, de un arreglo institucional acorde con las previsiones de la Constitución.

Pero, por otra parte, es evidente que la ley que comentamos se configura, también, como una ley groseramente inconstitucional al violentar a la Carta Magna en normas y principios fundamentales que el único que podría modificar sería el constituyente originario. Esta violación es de tal monta que no vacilamos en señalar que con ella se desnaturaliza al Distrito Capital como entidad política.

En efecto, a tenor de lo dispuesto en los artículos 4, 6 y 16 de la Constitución, luce como una osadía intolerable que se pueda desconocer que el Distrito Capital es una de las entidades políticas que conforman la República Bolivariana de Venezuela como Estado Federal. Además, por lo dispuesto en el segundo de los artículos constitucionales antes citados, que por añadidura ostenta el rango de principio constitucional fundamental, el gobierno de las entidades políticas que componen a la República, entre las cuales por ende, se encuentra el Distrito Capital, deberá ser siempre electivo y de mandatos revocables. Electivo, significa que su designación debe provenir de una elección popular con votaciones libres, universales, directas y secretas, en la que los ciudadanos ejerzan el derecho al sufragio garantizado en la Constitución⁵⁵. De mandatos revocables, comporta que se trate de un cargo o magistratura de elección popular, sujeta a un período fijo de duración en la función, de suerte que a la mitad de ese período los electores puedan dejar sin efecto ese mandato, en las condiciones y circunstancias permitidas por la Constitución⁵⁶.

Ahora bien, no obstante la claridad de estas disposiciones, sorprende que la mencionada osadía se haya verificado y que la LESORDC haya establecido, desconociendo el carácter de entidad política que tiene el Distrito Capital y desconociendo también que

54 Artículo 14. 1 de la LESORDC.

55 Artículo 63 de la Constitución.

56 Artículo 72 de la Constitución.

su gobierno debe ser electivo y de mandatos revocables, que «El Jefe o Jefa de Gobierno del Distrito Capital será de libre nombramiento y remoción por parte del Presidente de la República Bolivariana de Venezuela»⁵⁷. Vale decir, se ha instaurado en el Distrito Capital un gobierno que no es electo y, que por tanto no podrá ser revocado por los electores.

Es decir, con esta regulación de la LESORDC se ha desnaturalizado, completamente, la condición de entidad política de la Federación que ostenta el Distrito Capital y se le ha dado el tratamiento de una simple dependencia del poder central. Ello, aunado al hecho de que de esta manera se despoja al electorado del Distrito Capital de la posibilidad de ejercer su derecho al sufragio previsto en el artículo 63 de la Constitución.

Estas groseras inconstitucionalidades no pueden considerarse superadas con la aprobación de la Ley Especial del Régimen Municipal a Dos Niveles del Área Metropolitana de Caracas, para la cual sobrarían los comentarios si se afirma algo distinto a señalar que se trata de una ley que, cual «hoja de parra», pretende hacer ver que no se ha desconocido la voluntad popular que eligió al actual Alcalde Metropolitano de la Ciudad de Caracas⁵⁸, de tendencia política opuesta al gobierno central, cuando se le redujeron totalmente sus competencias y los recursos presupuestarios asignados legalmente al extinto Distrito Metropolitano de Caracas.

6.- *La Ley Especial de Liquidación del Fondo Intergubernamental para la descentralización (FIDES) y la nueva Ley de Asignaciones Especiales Derivadas de Minas e Hidrocarburos*

En fecha reciente, concretamente, el 29 de julio de 2010, fueron publicadas en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de

57 Artículo 7 de la LESORDC.

58 El Dr. Antonio Ledezma electo Alcalde Metropolitano de Caracas en las elecciones del año 2008, es un político opositor al actual gobierno nacional. Es claro que el dictado de la Ley Especial Sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital (LESORDC) tuvo como propósito primario despojar a este político opositor de toda posibilidad de acción gubernamental al nivel del Distrito Metropolitano de Caracas.

Venezuela, las referidas leyes⁵⁹. Con la primera de ellas se liquida al Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) y con la segunda se crea un nuevo régimen para las asignaciones económicas especiales a que alude la Constitución en el artículo 156.16, disposición ésta en la cual expresamente se prevé que la ley nacional establecerá un sistema de asignaciones económicas especiales en beneficio de los Estados en cuyo territorio se encuentren situadas minas, hidrocarburos, bosques, suelos, aguas y otras riquezas naturales, sin perjuicio de que también puedan establecerse asignaciones en beneficio de otros Estados.

En ambas leyes quedaron consignadas regulaciones por las cuales se establece que los recursos que en las leyes anuales de presupuesto venían siendo asignados al FIDES, así como los recursos que tiene carácter de asignaciones económicas especiales, quedan, ahora, a la absoluta disposición del Poder Nacional⁶⁰. Es esta la fase final de un proceso de despojo de los recursos financieros de los entes subnacionales, que había venido desarrollándose lentamente.

Había sido una constante de las acciones de desmantelamiento del federalismo y la descentralización, la unilateral disposición de las principales fuentes financieras previstas constitucionalmente para los Estados y Municipios, por parte del Poder Nacional.

Las principales fuentes de recursos de los entes subnacionales en nuestro país están constituidas, por las transferencias, subvenciones y asignaciones especiales a los Estados, de las cuales participan también los Municipios.

La primera de esas aportaciones es el Situado Constitucional, concebido en los numerales 4 y 5 del artículo 167, como una partida no menor del quince por ciento (15%) ni mayor del veinte por ciento (20%) del total de los ingresos ordinarios estimados anualmente por el Fisco Nacional, la cual se distribuirá entre los Estados y el Distrito Capital, en un treinta por ciento (30%) por partes

59 Ver GORBV N° 5.991, Ext., del 29 de julio de 2010.

60 Ver Disposición Final Primera de la Ley Especial de Liquidación del Fondo Intergubernamental para la Descentralización y artículo 1 de la Ley de Asignaciones Económicas Especiales derivadas de Minas e Hidrocarburos.

iguales y el setenta por ciento (70%) restante en proporción a la población.

Adicionalmente, los Estados y los Municipios contaban con los recursos que venían siendo asignados por la Ley de Presupuesto Anual al Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES). Este último Fondo, tenía por objeto promover la descentralización administrativa, la solidaridad interterritorial y el desarrollo de los Estados y Municipios, y se integraba, principalmente, con recursos provenientes de una partida del presupuesto nacional, cuyo monto era aprobado por la Asamblea Nacional en un porcentaje no inferior al quince por ciento (15%) del ingreso real estimado por concepto del producto del Impuesto al Valor Agregado⁶¹.

Igualmente, deben contar los Estados con las asignaciones económicas especiales a que alude la Constitución en el artículo 156.16⁶².

Finalmente, deberían también incluirse entre las transferencias para los Estados, las que puedan provenir del Fondo de Estabilización Macroeconómica (FEM) previsto en el artículo 321 de la Constitución, destinado a garantizar la estabilidad del gasto público, en

61 La última ley sobre el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) es del 22 de marzo de 2006, GORBV N° 5.805, Extraordinario, de esa misma fecha.

62 La hasta ahora vigente Ley de Asignaciones Económicas Especiales derivadas de Minas e Hidrocarburos (LAEE) es de 13 de octubre de 2006, GORBV N° 5.824 Extraordinario. Allí se definió como Asignación Económica Especial derivada de las Minas e Hidrocarburos la constituida con el equivalente de un porcentaje mínimo de veinticinco por ciento (25%) del monto de los ingresos fiscales recaudados durante el respectivo ejercicio presupuestario por concepto de tributos contemplados en la Ley de Hidrocarburos y en la Ley de Minas, una vez deducido de dichos ingresos el porcentaje correspondiente al Situado Constitucional, a repartirse entre los Estados, en un setenta por ciento (70%) para aquellos en cuyos territorios se encuentren situados hidrocarburos y en un treinta por ciento (30%) entre los Estados en cuyos territorios no se encuentre dichos bienes (artículos 2 y 6 de esa Ley). La nueva ley conserva la mencionada definición pero modifica la forma de distribución al señalar, en su artículo 2.3, que «las asignaciones económicas especiales derivadas de minas e hidrocarburos se distribuirán en beneficio de las entidades político territoriales y las organizaciones de base del Poder Popular, en la forma que señala la presente ley y tal como lo determine el Fondo de Compensación Interterritorial».

los niveles municipal, regional y nacional, ante las fluctuaciones de los ingresos ordinarios. Respecto de este Fondo es necesario aclarar que desde años anteriores a la vigencia de la Constitución actual, ya había sido creado el Fondo de Inversión Para la Estabilización Macroeconómica (FIEM), con el fin de procurar que las fluctuaciones no de todos los ingresos ordinarios sino sólo del ingreso petrolero no afectaren el necesario equilibrio fiscal, cambiario y monetario del país⁶³.

Ahora bien, ha sido una constante que el Poder Nacional disponga unilateralmente de todas esas fuentes de recursos. En algunos casos, mediante la modificación de las leyes respectivas, para disminuir sensiblemente las asignaciones que corresponden a los Estados y Municipios, como ocurrió con las modificaciones de las leyes del Fondo Intergubernamental Para la Descentralización (FIDES) y de las Asignaciones Económicas Especiales Derivadas de Minas e Hidrocarburos (LAEE), en las cuales para asignar recursos a los Consejos Comunales se ha disminuido la participación de Estados y Municipios en los ingresos que nutren tales asignaciones. En otros casos, porque ha desactivado instituciones previstas constitucionalmente para proveerles de ingresos, cuando ello fuere necesario. Tal es el caso del Fondo Para la Estabilización Macroeconómica (FEM), desactivado inmediatamente después de su creación con la excusa incumplida «de proveer a la aplicación de las reglas y desarrollos institucionales contemplados» en el Decreto que lo creó, cerrándose así una eventual fuente de recursos para Estados y Municipios.

Pero, con las leyes a que se refiere este acápite, el Poder Nacional –particularmente el Poder Ejecutivo Nacional, con el apoyo de la obsecuente mayoría parlamentaria actualmente en funciones–, pretende completar su propósito de controlar totalmente el uso de los recursos por parte de Estados y Municipios, regulando las transferen-

63 El Fondo de Estabilización Macroeconómica (FEM) fue, finalmente creado por ley del 27 de noviembre de 2003 (GORBV N° 37.65 del 04 de abril de 2003), posteriormente modificada sucesivamente para no causar ingresos al Fondo «a los fines de proveer a la aplicación de las reglas y desarrollos institucionales contemplados en este Decreto», la última de ellas por Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley que Crea el Fondo para la Estabilización Macroeconómica, GORBV N° 38.846 del 9 de enero de 2008.

cias para la descentralización y por concepto de asignaciones económicas especiales derivadas de minas e hidrocarburos. Para ello ha dispuesto que todos estos recursos se integren a los fondos que maneja el recién creado Fondo de Compensación Interterritorial⁶⁴, a través de la Secretaría del Consejo Federal de Gobierno.

En nuestro concepto, tal regulación atenta contra el federalismo y la descentralización queridos por nuestros constituyentes, no sólo porque el poder de las autoridades centrales aumenta sensiblemente desde luego que en materia de descentralización la última palabra la tiene el Presidente de la República⁶⁵, sino porque ella supone que los recursos financieros integrados al Fondo de Compensación Interterritorial habrán de ser distribuidos no sólo entre los estados y los municipios, sino también entre entes distintos a éstos, no previstos en las normas constitucionales. Ello, sin duda, representará una sensible disminución de recursos para estados y municipios.

Sea suficiente para ilustrar lo que venimos diciendo acerca de que en detrimento de estados y municipios se repartirán recursos a otros entes no previstos en la Constitución, transcribir lo establecido en el artículo 39 del Reglamento de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, el cual dispone:

«Artículo 39.-La transferencia de recursos a las entidades político territoriales, los Distritos Motores de Desarrollo, las comunas y a las organizaciones de base del Poder Popular, requeridas mediante solicitud expresa de éstas, se hará mediante la apertura de fideicomisos, previa aprobación del respectivo proyecto por parte de la Secretaría del Consejo Federal de Gobierno y de conformidad con el marco de prioridades establecidos en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, en el Plan de Trabajo de los respectivos Distritos Motores de Desarrollo y de los Planes de desarrollo regional respectivos».

64 Creado por la citada Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno (GORBV N° 5.963 Ext., del 22 de febrero de 2010.

65 El artículo 14 de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno dispone que las competencias de la plenaria de dicho Consejo, en los aspectos sustantivos de la descentralización se limitan a formularle proposiciones al Presidente de la República.

En todos estos casos, a los cuales obviamente se une la contumacia negativa del Poder Nacional para aprobar la Ley de Hacienda Pública Estatal, importante instrumento para fortalecer las finanzas de los entes subnacionales, estamos en presencia de actitudes unilaterales del Poder Nacional en las cuales para nada se ha pensado en las instituciones previstas en la Constitución y que deberían ser la sede para una distribución concertada, justa y equilibrada de recursos.

Debe quedar claro que las consideraciones críticas que estamos formulando a la reformulación de la distribución de recursos entre entidades y organizaciones de la nación contenida en las nuevas regulaciones antes analizadas, no significan una negativa intransigente a que si tales formas de distribución son más eficaces y eficientes para los objetivos de desarrollo económico, social y humano de nuestras comunidades, sean entonces utilizadas. Lo que estamos señalando es que ellas no se avienen a las regulaciones en las que quedó consignada la fórmula federal y descentralizada de nuestra Constitución. Si ello es lo que se quiere, debe lograrse no por la imposición de una mayoría circunstancial que irrespete las normas, principios y valores de nuestra Constitución, sino mediante el ejercicio del poder constituyente del colectivo nacional.

5. Conclusión: Las falacias para esconder la intención de recentralizar el poder

Dadas las orientaciones y tendencias de la deliberada tarea de desmantelamiento antes señalada, todo indica que a través de ella se persigue una plena y rotunda centralización de competencias y atribuciones.

Pero, obviamente, todo ello es explicado por los interesados mediante argumentos especiosos dirigidos a esconder las verdaderas y reales intenciones.

Sin duda, es una simple falacia afirmar que los consejos comunales y demás organizaciones del denominado Poder Popular⁶⁶ son

⁶⁶ Resulta oportuno recordar aquí lo que sobre el denominado «Poder Popular» dejaron consignado los Rectores de las Universidades Nacionales Autónomas,

una forma de descentralización adecuada a los preceptos de la Constitución y que dicha forma es la que más acerca el pueblo al Poder, como se ha pretendido afirmar por algunos. Las formas constitucionales de ejecutar la descentralización hacia los ciudadanos y las comunidades, es decir, de transferirles servicios para que los gestionen, suponen, como dijimos antes, que esto se realice desde los Estados y los Municipios y no desde el Poder Nacional. Pero, además, orientar, coordinar, evaluar y acompañar a los consejos comunales y demás organizaciones de base desde el Poder Nacional, así como tramitar desde allí sus recursos técnicos, financieros y no financieros que es lo planteado por las nuevas regulaciones, es por el contrario alejar al máximo al ciudadano de las instancias de poder. Es pura y simplemente recentralización del poder.

en el recurso de inconstitucionalidad intentado contra la Ley Orgánica de Educación y que actualmente corre en el expediente N° 2009-1170 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia. Esto dijeron los Rectores: «El artículo 136 de la Constitución, al regular una materia de la estricta reserva constitucional, consagra una organización del Poder Público en nuestro país que lo distribuye entre el Poder Municipal, el Poder Estadal y el Poder Nacional. Ese mismo artículo divide el Poder Público Nacional en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral y, considerando a todas las nombradas como ramas del Poder Público, estatuye que cada una de ellas tiene su funciones propias y que los órganos que las integran colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado. El artículo 137, por su parte, establece que la Constitución y la ley definen las atribuciones de esos órganos y a ellas deben sujetarse las actividades que realicen. Otras disposiciones de la Constitución al desarrollar lo previsto en los mencionados artículos, establecen las competencias del Poder Público Nacional (artículo 156), así como la división del Poder Público Estadal y sus competencias (artículos 160, 162, 163, 166 y 164) y la división del Poder Público Municipal y sus competencias (artículos 174, 175, 176, 182 y 178). Es decir, conforme a la Constitución, el Poder Público, esto es, esa potestad de mando originaria del Estado que se concreta en las facultades y competencias que se otorgan a los órganos que lo ejercen, para la realización de las funciones públicas, es conferido a ellos con carácter exclusivo. Dicho de otra manera, esa potestad siempre será conferida a uno de los órganos que integran las diferentes ramas del poder público ...(omissis)... Consagrar legalmente la existencia de un Poder Popular, al cual se le asignan obligaciones y funciones ...(omissis)... es, sin lugar a dudas, modificar el esquema de la organización constitucional del Poder Público establecido en la Carta Fundamental que los venezolanos aprobaron el 15 de diciembre de 1999».

Por otra parte, tratar de justificar el desmantelamiento del federalismo contemplado en nuestra Constitución mediante el argumento que postula la ineficiencia de las estructuras estatales y municipales y la búsqueda de nuevas formas de organización y administración popular, no podrá jamás explicar cómo tales nuevas formas podrían asegurar una mayor eficiencia y sobre todo una mayor transparencia en la ejecución de las políticas públicas.

En rigor de verdad, lo que hemos denominado proceso de desmantelamiento del federalismo y la descentralización y que hemos tratado de describir anteriormente, es quizá la pieza más importante empleada por la clase política gobernante en su propósito de establecer y consolidar en el país un régimen abiertamente personalista⁶⁷. Explicarlo y divulgar esa explicación es una de las formas de luchar activamente contra ese propósito. Sobre todo, en todo cuanto significa posibilidad de desnudar las falacias con las cuales se suele presentar.

¿Cómo se puede estar en desacuerdo con la idea de darle más poder al pueblo?

Parece obvia la respuesta. Sin embargo, quienes propugnan la recentralización en nuestro país se aprovechan, paradójica y cínicamente, de esa obiedad para plantear todo lo contrario.

Caracas, octubre 2010

67 Asumimos este concepto en los términos en que lo definió la profesora Graciela Soriano de García Pelayo, vale decir, como «ejercicio personal del poder,... como expresión de la pura voluntad de dominio únicamente sujeta a su propio arbitrio, correlativo a la debilidad institucional...» Cfr. «El personalismo político en Hispanoamérica del Siglo XIX. Criterios y proposiciones metodológicas para su estudio», Monte Ávila Editores Latinoamericana, Caracas 1996, página 9.

Referencias Bibliográficas

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE; *Constitución de la República de Bolivariana de Venezuela*.

_____ ; *Exposición de Motivos de la Constitución*, Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela (GORBV) N° 5.453 Extraordinario, del viernes 24 de marzo de 2000.

_____ ; *Gaceta Constituyente (Diario de Debates)*, octubre-noviembre 1999, Imprenta del Congreso de la República, Caracas, Venezuela. 2000.

_____ ; *Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano*, sancionada por la propia Asamblea Nacional Constituyente, Gaceta Oficial de la República de Venezuela, N° 36.906 del 8 de marzo de 2000).

ASAMBLEA NACIONAL; *Ley Orgánica de los Consejos Legislativos de los Estados*, Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela (GORBV), N° 37.282 del 13 de septiembre de 2001.

_____ ; *Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública*, GORBV, N° 37.463 del 12 de junio de 2002.

_____ ; *Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas*, GORBV, N° 37.509 del 20 de agosto de 2002.

_____ ; *Ley del Fondo de Estabilización Macroeconómica (FEM)*, GORBV, N° 37.65 del 04 de abril de 2003.

_____ ; *Ley Orgánica de Hacienda Pública Estatal*, sancionada por la Asamblea Nacional el 11 de marzo de 2004, citada por Manuel Rachadell en «Socialismo del Siglo XXI, Análisis de la Reforma Constitucional propuesta por el Presidente Chávez en agosto de 2007», página 21.

_____ ; *Ley Orgánica del Poder Público Municipal*, GORBV, N° 38.204 del 08 de junio de 2005.

_____ ; *Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, sancionada por la Asamblea Nacional el 30 de junio de 2005* citada por Manuel Rachadell en «Socialismo del Siglo XXI, Análisis de la Reforma Constitucional propuesta por el Presidente Chávez en agosto de 2007», página 20.

_____ ; *Ley de Asignaciones Económicas Especiales Derivadas de Minas e Hidrocarburos (LAEE)*, GORBV N° 5.824 Extraordinario de 13 de octubre de 2006.

_____ ; *La Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público*, GORBV, N° 39.140 del 17 de marzo de 2009.

_____ ; *Ley de Aeronáutica Civil*, GORBV, N° 39.140 del 17 de marzo de 2009.

_____ ; *Ley General de Puertos*, GORBV, N° 39.140 del 17 de marzo de 2009.

_____ ; *Ley Especial Sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital*, GORBV, N° 39.156 del 13 de abril de 2009.

_____ ; *Ley Especial a Dos Niveles del Área Metropolitana de Caracas*, GORBV, N°

_____ ; *Ley Orgánica de los Consejos Comunales* Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.335, de 28 de diciembre de 2009.

_____ ; *Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno*, GORBV, N° 5.963 Ext., de 22 de febrero de 2010.

_____ ; *Proyecto de Ley de las Comunas*, aprobado en Primera Discusión, en la Asamblea Nacional, el día 2 de junio de 2010, Consultado en el sitio web <http://www.asambleanacional.gob.ve>, en fecha 13-08-2010.

_____ ; *Ley Especial de Liquidación del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES)*, GORBV, N° 5.991, Ext., del 29 de julio de 2010.

_____ ; *Ley de Asignaciones Especiales Derivadas de Minas e Hidrocarburos* GORBV N° 5.991, Ext., del 29 de julio de 2010.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA; *Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública*, GORBV, N° 5.890 del 31 de julio de 2008.

_____ ; *Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley que Crea el Fondo Para la Estabilización Macroeconómica*, GORBV N° 38.846 del 9 de enero de 2008.

_____ ; *Reglamento de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno*, GORBV N° 39.382, de 9 de marzo de 2010.

RACHADELL, Manuel; *¿Distrito Capital o Distrito Metropolitano*, en Estudios en Homenaje al Profesor Allan Randolph Brewer Carías. U.C.V., Editorial Civitas, Madrid, 2003.

_____ ; *Socialismo del Siglo XXI. Análisis de la reforma Constitucional propuesta por el Presidente Chávez en agosto de 2010*, FUNEDA y Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2007.

SALA CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA; *Sentencia N° 1.563*, del 13 de diciembre de 2000 Consultable en Internet: [http://www.tsj.gov.ve/decisiones/consulta_sala.asp?sala=005&dia=13/12/2000&nombre=Sala Constitucional](http://www.tsj.gov.ve/decisiones/consulta_sala.asp?sala=005&dia=13/12/2000&nombre=Sala%20Constitucional)(caso: recurso de interpretación de Alfredo Peña).

_____ ; *Sentencia N° 565* del 15 de abril de 2008. Consultable en Internet: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Abril/565-150408-07-1108.htm> (caso: recurso de interpretación del artículo 164.10).

SÁNCHEZ FALCÓN, Enrique J.; *El Federalismo en la Constitución de 1999. Proceso Constituyente y Desarrollos Legislativos*, en Tendencias

Actuales del Derecho Constitucional. Homenaje a Jesús María Casal Montbrun, coordinado por J. M. Casal Hernández, A. Arismendi y C. L. Carrillo, edición UCV-UCAB, Tomo I, Caracas 2007.

SÁNCHEZ FALCÓN, Enrique J. et al.; *La Ley Especial Sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital y la Subversión Gubernamental contra el Federalismo y la Descentralización*, en *Leyes sobre Distrito Capital y del Área Metropolitana de Caracas*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2009.

SANTAMARÍA PASTOR, J. A.; *Principios de Derecho Administrativo*, Volumen I, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A., 3^o Edición, Madrid, 2000.

SORIANO DE GARCÍA PELAYO, Graciela; *El personalismo político en Hispanoamérica del Siglo XIX. Criterios y proposiciones metodológicas para su estudio*, Monte Ávila Editores Latinoamericana, Caracas 1996.