

*Parte Segunda*

**LA DINÁMICA DEL FEDERALISMO VENEZOLANO**

## CAPÍTULO I

# ARTICULACIÓN POLÍTICA Y LEGISLATIVA DEL SISTEMA

1) Aspecto político del régimen venezolano. 2) El problema de la competencia y la función legislativa: A) Los derechos de los Estados, B) Los derechos del Poder Nacional. C) Los poderes concurrentes. D) Prohibiciones a los Estados. E) Prohibiciones del Poder Nacional. F) Prohibiciones a la Nación, a los Estados y al Poder Municipal.

EL FEDERALISMO crea una estructura que permite la distribución de competencias, mediante unidades políticas y administrativas orientadas a integrar un todo armónico y coherente.

El autor norteamericano Riker considera doctrinariamente a la unión federal como un sistema que comprende “un gobierno de la federación, por un lado, y por el otro, un conjunto de gobiernos de las unidades miembros, en los cuales ambas categorías ejercen su imperio sobre el mismo territorio y pueblo, y cada gobierno tiene la autoridad de tomar decisiones independientemente del otro”. “Sin embargo, añade el nombrado autor, este concepto admite una gran cantidad de arreglos constitucionales, algunos de los cuales pueden obrar de manera efectiva, pero otros no.”<sup>45</sup>

Puede representarse a la Constitución venezolana como un esquema en el cual se trazan las actividades fundamentales de los diversos elementos que estructuran la totalidad del régimen. Dichos elementos sirven de norma directriz a los textos constitucionales de los veinte Estados que integran la República de Venezuela y a la pluralidad de leyes que los desglosan en diversos grados y matices.

Al incorporar dentro del régimen constitucional la problemática del Estado y determinar las bases de repartición de competencias, la Constitución permite fijar un diseño de tipo estructural que desenvuelve el legislador en forma más minuciosa. Sin embargo, en Venezuela no existe la triple autonomía que caracteriza el sistema federal: Autonomía constitucional, autonomía legislativa y autonomía tribunalicia para cada Estado o colectividad particular. Apenas existe la autonomía constitucional, o sea la potestad que tiene cada Estado de darse su propia Constitución. La autonomía de los Tribunales estatales y locales se eliminó en 1945 y la autonomía legislativa de tipo estatal se restringe más cada día, bien en forma visible o disimulada.

<sup>45</sup> Riker, William H., *Federalism, Origin-Operation-Significance*, Boston, 1964, p. 5.

Es axiomático dentro del sistema, el acordar a las Constituciones de los Estados cierto grado de independencia por un lado, y por el otro, la posibilidad de dejar en manos del Poder Federal, Central o Nacional una gama de actividades que quedan dentro de su competencia. Ese grado de relación, entre ambos tipos de gobierno se subordina a una serie de circunstancias que van del *minimum* al *maximum*, y que en Venezuela ofrecen al estudioso una imagen distorsionada de federalismo, con hipertrofia de competencias para el Poder Central mientras que los Estados permanecen prácticamente huérfanos y vacíos de contenido normativo.

Desde otro punto de vista es conveniente distinguir las unidades mayores que crean el acto decisorio del constituyente y las unidades menores que convergen para solucionar la problemática creada por la dinámica del Estado.

No es posible concebir al régimen federal como una serie de compartimientos estancos o una simple división geométrica, porque ello restaría eficacia al cabal cumplimiento de su misión. No se trata de una estructura rígida. Se trata de garantizar la interdependencia, y en ciertos casos, la concurrencia de jurisdicciones, ya que muchas veces las diversas unidades jurídicas, políticas y administrativas no pueden vivir aisladamente.

¿Cómo se articula el sistema federal en los diversos Estados?

Los autores distinguen dos dispositivos fundamentales:

El *Vertical*, que obedece al principio de jerarquía (por ejemplo, supremacía de la Constitución), y el *Horizontal*, que se refiere a la distribución de actividades dentro de una misma zona política o administrativa de cada entidad (problema de la doble tributación). Se señala también un tercer engranaje, que involucra una especie de combinación de los dos anteriores, a saber, las actividades que ejercen dentro de una misma área, entidades con diferentes grados de jerarquía (asistencia técnica, planificación, etc.).

Con estas bases se intentará un análisis del sistema contemplado por la vigente Constitución venezolana.

Sin presumir que tenga carácter definitivo, puede ensayarse el siguiente esquema:

- a) El aspecto político del régimen venezolano.
- b) La función legislativa.
- c) La función administrativa.
- d) La función jurisdiccional.
- e) La actividad financiera del Estado y el Federalismo.

1) *Aspecto político del régimen venezolano.* El federalismo clásico considera característica fundamental desde el punto de vista político la llamada *unión de los Estados*. Así lo establecía la Constitución venezolana de 1864 y los textos que en la América adoptaron el régimen federal durante el siglo pasado. Hoy esta teoría se ha superado. "Se considera, en efecto, al

Poder Nacional como la síntesis de los poderes locales que contribuyen para su formación mediante procesos técnicos mutuamente establecidos, llegando así a la conclusión de que el Poder Nacional no existe sino en la medida en que traduce el conjunto de autonomías locales que forman el Estado Nacional.”<sup>46</sup>

Si se admite esta teoría habría posibilidades de eliminar los conflictos entre la Unión y los Estados, porque al mismo tiempo que se reconoce el prestigio del Poder Nacional no se le soslaya a las colectividades particulares su cuota de contribución para constituir el Gobierno central.

En Venezuela, el Senado de la República se integra así: Dos Senadores por cada uno de los veinte Estados y dos más por el Distrito Federal.<sup>47</sup> La elección de Senadores por la capital es una característica propia del sistema venezolano, la cual data de la reforma constitucional de 1947.<sup>48</sup> Los Territorios Federales no eligen Senadores (Art. 148 de la Constitución).

Para la elección de Presidente de la República contribuye todo el electorado nacional sin discriminación de unidades políticas (Art. 783 “ejusdem”).

También los partidos políticos deben mencionarse dentro de esta teoría, pues si bien es cierto que en su mayoría tienen carácter nacional, no es posible divorciarlos de la realidad local, por cuanto constituyen verdaderas expresiones de la vida regional con marcada vinculación a la sociología de la nación.

Desde otro punto de vista, las ideologías partidistas han estado ligadas en Venezuela a los viejos mitos del federalismo. La historia del Partido Liberal y su adhesión programática al federalismo es ampliamente conocida.

Hoy, es de advertir una confrontación de las actitudes partidistas sobre la necesidad de instituir organizaciones internacionales y suscribir acuerdos subregionales, por un lado, y el viejo mito del nacionalismo a ultranza, por el otro. Por ejemplo, la conveniencia de la ALALC y el Pacto Andino son temas que se debaten ampliamente sobre el terreno de la controversia partidista.

2) *El Problema de la Competencia y la Función Legislativa.* Cuando se trata de un Estado Unitario, con fuerte dosis de centralización, el Legislador Ordinario (distinto al Constituyente), tiene poder para incidir directamente a nivel de las colectividades públicas internas: provincias, departamentos, co-

<sup>46</sup> Burdeau, Georges, *Traité de Science Politique*, tomo II. París, 1949, p. 396.

<sup>47</sup> Sin embargo, el Senado en Venezuela no está formado por cuarenta y dos Senadores, que resultarían de la aplicación matemática a la regla enunciada. Hay que agregar los Senadores Vitalicios, o sea los ex Presidentes de la República que “Hayan desempeñado dicho cargo por elección popular o la hayan ejercido en caso de vacante absoluta del Presidente por más de la mitad del periodo constitucional, a menos que hayan sido condenados por delitos cometidos en el desempeño de sus funciones”. También integran el Senado los Senadores adicionales que se elijan aplicando el principio de la representación de las minorías por cociente nacional. El Senado, por ejemplo, cuyo periodo constitucional expiró recientemente, estaba integrado exactamente por cincuenta miembros.

<sup>48</sup> Los Estados federales en América, con excepción de Argentina y México no tienen Senadores por la capital.

munas, etc. Se considera así a la Ley como "la expresión de la voluntad general", sobre todo en régimen democrático, en donde se supone la existencia de una mayoría que obra y actúa con carácter decisivo.

En cambio, dentro de la llamada *unión federal* las colectividades particulares que la integran suponen coexistencia de intereses nacionales e intereses a nivel regional y local, refundidos en un modelo que impone limitaciones al legislador federal y que se ejerce por órganos legislativos de tipo estatal.

No puede existir un criterio jurídico de carácter específico sobre el Estado Federal. Como otras formas sociales, se trata de un fenómeno político-jurídico con los orígenes más diversos y con diferentes sistemas de repartición de competencias. Es decir, las estructuras del Estado Federal adquieren matices particulares, conectados con las características propias de cada país y las técnicas utilizadas para el funcionamiento del sistema.

En este orden de motivos se señalará que el reparto de competencias puede obedecer a criterios perfectamente definidos.

1) Hay un sistema, más teórico que práctico, por el cual se haría una enumeración taxativa y lo más completa posible de todas las materias sobre las cuales tiene competencia, tanto el Gobierno de la nación, como los Gobiernos de los Estados. Este criterio parece insuficiente, no sólo por incompleto sino también por cuanto no considera la posibilidad de referirse a las materias nuevas, que antes no se encontraban reguladas.

2) Enumeración detallada de las atribuciones pertenecientes al Poder Federal, Nacional o Central, correspondiendo a los Gobiernos de los Estados, la competencia sobre aquellas materias no atribuidas al Poder Central. Es decir, que los Poderes remanentes se atribuyen a los Gobiernos locales. Éste es el sistema que rige en los Estados Unidos, México y Brasil.

3) Discriminación lo más completa posible de los asuntos sobre los cuales tienen competencia los gobiernos regionales, de manera que lo no enumerado es de la competencia nacional. Ejemplo: Canadá y la India.<sup>49</sup>

En lo que respecta a Venezuela no se puede afirmar que la Constitución en vigor acoja unilateralmente cualquiera de los sistemas señalados anteriormente. En efecto, el Capítulo III, que trata de los Estados, enumera las materias que son de la competencia de los gobiernos regionales, y las que están vedadas a éstos, estableciéndose además que "corresponde a los Estados, todo lo que no corresponda de conformidad con la Constitución, a la competencia nacional o municipal". (Art. 17, Ordinal 7º)

En el Capítulo II del Título IV se indican de una manera bastante amplia las materias reservadas al Poder Nacional. Allí se establecen 25 ordinales y el ordinal 24 hace hincapié en la "legislación reglamentaria de las garantías que otorga la Constitución; la legislación civil, mercantil, penal, penitenciaria

<sup>49</sup> En la India, el hecho de que determinada materia corresponda a un Estado miembro, no es una plena garantía para éste, ya que si el interés nacional lo exige, el legislador federal puede, por un año renovable, extender la competencia federal a un aspecto incluido en la lista que indica la serie de materias de los Estados-miembros.

y de procedimientos; la de elecciones; la de expropiación por causa de utilidad pública o social; la de crédito público; la de propiedad intelectual, artística e industrial; la legislación agraria; la de inmigración y colonización; la de turismo; del trabajo, previsión y seguridad sociales; de sanidad animal y vegetal; la de notarías y registro público; la de Bancos y demás instituciones de crédito; la de loterías, hipódromos y apuestas en general y la relativa a todas las materias de la competencia nacional”.

Establece la Constitución Venezolana que compete al Poder Nacional “Toda otra materia que la presente Constitución atribuya al Poder Nacional o que le corresponda por su índole o naturaleza” (ordinal 25 del artículo 136).

Se consagra en esta disposición la llamada doctrina de los Poderes Implícitos (Implied Powers), muy semejante a la contenida en el artículo I, Sección 8 de la Constitución Americana, que dice así: “El Congreso tendrá facultad para... “hacer todas las leyes que fueren necesarias y convenientes para llevar a cabo las facultades precedentes, y todos los otros poderes establecidos por esta Constitución en el gobierno de los Estados Unidos, o cualquier departamento o funcionario del mismo”. (To make all laws which shall be necessary and proper for carrying into execution the foregoing powers, and all others vested by this Constitution in the government of the United States, or in any department or officer thereof).

Dentro de la técnica que se utiliza para hacer efectivo el principio de la separación de los poderes es indispensable que una autoridad determinada interprete las palabras usadas en la nombrada disposición. Si la materia no se atribuye específicamente, por ejemplo, al Poder Legislativo Nacional, puede interpretarse que le corresponde “por su índole o naturaleza” o en sentido opuesto. Es decir, que debe existir una autoridad para decidir si el caso se le atribuye al Poder Nacional, “por su índole o naturaleza”. ¿Cuál es esa autoridad? Ordinariamente la primera interpretación la hace el Congreso, discutiendo un texto legislativo que, por ejemplo, incida sobre lo estipulado en dicha cláusula constitucional, lo cual no quiere decir que se esté violando deliberadamente la Constitución. Pero el órgano que en definitiva dilucida tal situación es la Corte Suprema de Justicia. En Venezuela, la jurisprudencia sobre este punto es muy escasa, sobre todo si se toma en cuenta que la redacción que se le dio a la disposición constitucional de la “competencia implícita” es novedosa<sup>50</sup> y se fundamenta en jurisprudencia del más alto Tribunal de Venezuela. Por ejemplo, en materia de tierras baldías dicho alto Tribunal se ha sujetado al criterio por el cual, a pesar de que tales bienes pertenecen a los Estados, su administración corre constitucionalmente a cargo de la Nación, y se entienden, en consecuencia, sometidos al mismo régimen de los

<sup>50</sup> La Constitución de 1945, decía... “todas las demás materias que corresponden a la competencia federal conforme a los términos de esta Constitución”, y el texto de 1947 expresaba en el ordinal 26 del artículo 138... “Toda otra materia que la presente Constitución atribuya a los Poderes Nacionales”.

bienes nacionales pero subordinados al régimen general de administración por la nación.<sup>51</sup>

En los Estados Unidos, la Corte Suprema de Justicia se ha encargado de interpretar en última instancia este principio,<sup>52</sup> de acuerdo con las condiciones de flexibilidad y elasticidad características a la Constitución de ese país.

Si se hace un análisis más a fondo del régimen de competencias establecido por la Constitución venezolana, se pueden distinguir los siguientes acápite:

- 1) Los Derechos de los Estados.
- 2) Los Derechos del Poder Nacional.
- 3) Los Poderes Concurrentes, o sea que se atribuyen tanto al Poder Central como a los Estados.
- 4) Prohibiciones a los Estados.
- 5) Prohibiciones al Poder Nacional.
- 6) Prohibiciones al Poder Nacional y al Poder de los Estados.

El esquema anterior permite al intérprete deslindar con exactitud a qué órgano debe atribuirse una materia determinada cuando dicho asunto se presenta a su consideración.\*

Se sabe que el constituyente de 1864 acogió el criterio norteamericano, al establecer: "los Estados conservan en toda su plenitud la soberanía no delegada al Poder Central". Esa cláusula constitucional permaneció en los textos hasta el año de 1953, en que se practicó una reforma importante sobre el cual ya se ha hecho hincapié al tratar la Parte Histórica. La Constitución del 53 dispuso que lo no expresado como de la competencia estatal pertenece al Poder Central. Como se ve, la fórmula invierte los términos de la ecuación que había sido tradicional en Venezuela.

La Constitución en vigor restablece en el citado ordinal 7º del Artículo 17 el sistema de 1864, al expresar que: "todo lo que no corresponde a la competencia nacional o municipal, corresponde a los Estados".

A) *Los derechos de los Estados.* En Venezuela, el texto fundamental establece en su artículo 17 las materias de la competencia estatal, conforme al siguiente cuadro:

a) *La organización de sus poderes públicos,* de acuerdo con la Constitución Nacional.

Es decir, que se otorga amplia facultad al Estado para articular su propia organización de poderes, en consonancia con los cánones fundamentales que están trazados en la Constitución de la República.

En este orden de ideas, cada Estado tiene un Poder Legislativo monocame-

<sup>51</sup> Ver Sent. de la C. S. de J. de 5 de agosto de 1955 en *Gaceta Forense*, N° 9, 2º Et., Vol. I, p. 80.

<sup>52</sup> Ver la Sent. de la C. S. de J. Americana en los casos *Massachusetts vs. Mellon*, 262, U. S. 447 (1923).

\* Véase la gráfica de la p. 152.

ral, aun cuando no existe impedimento jurídico para que sea bicameral, y un Poder Ejecutivo integrado por el Gobernador, quien además de Jefe del Poder Ejecutivo del Estado es el agente del Ejecutivo Nacional en su respectiva circunscripción, más los demás funcionarios que determine la Ley. Los Estados no tienen Poder Judicial, ya que, como se ha dicho, la justicia depende del Poder Nacional desde 1945.

En cuanto a la mayor o menor amplitud con que debe interpretarse esta disposición constitucional, es decir, su *maximum* o su *minimum*, atendiendo al criterio que al efecto se sustente, la Corte Suprema de Justicia tuvo oportunidad de conocer la acción de inconstitucionalidad incoada por el ciudadano Gobernador del Estado Aragua en 1962,<sup>53</sup> impugnando ciertas previsiones contenidas en el proyecto de reforma constitucional de dicho Estado, de 3 de julio de 1960, que establecían la posibilidad de destituir a los Secretarios del Ejecutivo del Estado cuya Memoria y Cuenta fuere improbadada, si dicho acto se acuerda expresamente y por el voto de la mayoría de los miembros de la Asamblea Legislativa (Art. 36 Numeral 4º). Asimismo se pidió la nulidad del numeral 5º *ejusdem* que autoriza a la mencionada Asamblea Legislativa para dar voto de censura a los Secretarios del Ejecutivo y empleados de menor categoría, con la característica de que dicho voto de censura acarreará la destitución de los Secretarios y empleados inferiores, "cuando el caso lo amerite y sea aprobado por la mayoría de los Miembros de la Asamblea Legislativa".

El más Alto Tribunal de Venezuela, en Sala Político-Administrativa y en fallo de 14 de marzo de 1962, declaró la nulidad de las citadas disposiciones contenidas en el texto constitucional del Estado Aragua, aplicando la norma constitucional contenida en la atribución segunda del artículo 23 de la Constitución Nacional que confiere al Gobernador ya mencionado, como Jefe del Poder Ejecutivo y agente del Ejecutivo Nacional en su respectiva circunscripción, el gobierno y administración del Estado, y que por consiguiente "tiene la facultad de nombrar y remover los funcionarios y empleados de su dependencia, cuya designación no estuviere atribuida a otra autoridad, sin perjuicio de lo que dispongan las leyes sobre carrera administrativa" (Art. 23, numeral 2º de la Constitución de la República).

En la motivación de su veredicto, la Corte desechó la posibilidad jurídica mediante la cual la destitución de funcionarios pueda hacerla la Asamblea Legislativa del Estado, sosteniendo lo siguiente: a) que el deslinde hecho por ese alto Tribunal entre las atribuciones del Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo de los Estados, fluye del principio de la separación de poderes consagrados por la Constitución, "al señalar atribuciones básicas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de los Estados, manteniendo la separación propia y tradicional en las privativas funciones de cada uno, a fin de evitar interferencias que impidan su libre desenvolvimiento en las correspondientes esferas

<sup>53</sup> Gaceta Forense, 2ª etapa, año 1962 (enero a marzo) N° 35, pp. 173 y ss.

de actuación; sin que ello signifique, claro está, que dejen de prestarse auxilio y mutua ayuda para el logro del fin común que en definitiva persiguen, y que no es otro que lograr el bienestar y la prosperidad de la entidad federativa". b) Que fue voluntad del constituyente otorgar al Gobernador del Estado la libre escogencia y nombramiento de todos los funcionarios y todos los empleados que de él dependen como Jefe que es del Ejecutivo Estatal, confiriéndole asimismo, y por mandato directo de la propia norma constitucional "la facultad plena de separar o remover a los citados funcionarios y empleados de los cargos que estuvieren desempeñando por virtud de tal nombramiento", y c) que no puede aplicarse por analogía el precepto constitucional que autoriza la destitución del propio Gobernador del Estado por la Asamblea Legislativa cuando su gestión se impruebe o se dé voto de censura, a un Secretario del Ejecutivo Estatal, que no está en manera alguna afectado, directa ni indirectamente, por el contenido de aquella casuística y ocasional norma constitucional". Por las razones que anteriormente se expusieron, la Corte declaró inconstitucional los numerales 4º y 5º del artículo 36 de la Constitución Regional mencionada, por colidir con el artículo 23 de la Constitución de la República.

Más interesante parece el voto salvado de esta decisión,<sup>54</sup> con arreglo al cual se consideran perfectamente válidas las disposiciones cuestionadas y declaradas de nulidad. En efecto, sostienen los disidentes que dichos preceptos se desprenden de expresa competencia atribuida a los Estados por el texto fundamental de la República, al señalar que es de competencia de los Estados "la organización de sus Poderes Públicos". Tal atribución permitiría al legislador del Estado Aragua crear en su propia Constitución los cargos de Secretarios del Ejecutivo y demás empleados estatales con las atribuciones indicadas en dicho texto estatal, y sometido por ende a las consecuencias de las prescripciones estampadas. Es decir, que los Secretarios, cuya posible sanción se prevé "no son, ni por creación ni por su nombramiento, ni por las atribuciones que les corresponden, funcionarios dependientes del Gobernador en cuanto Agente del Ejecutivo Nacional", sino que son componentes, en unión con el Gobernador, del Ejecutivo del Estado, según lo establece el artículo 63 de la Constitución Estatal, la cual lo dispone así en ejercicio de la facultad que el ordinal 1º del artículo 17 de la Constitución de la República atribuye a los Estados, al señalar como de su competencia, "la organización de sus Poderes Públicos".

b) *Organización a nivel local.* Compete también a los Estados, la organización de sus Municipios y demás entidades locales, y su división político-territorial, de conformidad con los preceptos básicos trazados en la Constitución y en las leyes del país.

<sup>54</sup> La sentencia anotada se dictó por una mayoría de tres sobre cinco miembros que integran la Sala en lo Político-Administrativo de la Corte Suprema de Justicia. Los otros dos salvaron el voto en la forma que se señala.

Como se desprende de lo anterior, el régimen municipal venezolano depende hasta cierto punto de los Estados, los cuales pueden establecer y modificar dicho régimen tanto en sus aspectos organizativos como en lo que respecta a su división político-territorial, condicionando dicha intervención a lo estipulado, primero en la Constitución de la República (ver Capítulo IV, Título I) y después, en el ordenamiento jurídico que el Poder Legislativo Nacional trace sobre materia municipal. Es decir, que en la disposición comentada se perfila nítidamente una doble limitación a la autonomía estatal sobre municipios: aquella que deriva de la Constitución y aquella que fluye de la legislación nacional. Ambos contornos de Derecho abrazan a las actividades estatales en lo que al Municipio se refiere y son jerárquicamente superiores a ella.

Debe observarse que desde la fecha en que se publicó la Constitución en vigor (23 de enero de 1961), no se ha dictado legislación alguna tendiente a desarrollar el precepto indicado ni el régimen municipal contemplado en el Título I, Capítulo IV de la misma Constitución. El legislador venezolano, a pesar del tiempo transcurrido, no se ha ocupado ni preocupado por desglosar en normas jurídicas de carácter general estas disposiciones.<sup>55</sup> De allí que se hable de la triste paradoja por la cual, mientras el Estado venezolano ha experimentado modificaciones de cierta significación, el Municipio siga afechado a los moldes trazados por la Constitución de 1953, conforme a la Disposición Transitoria Primera de la Constitución que dice: "Mientras se dicten las leyes previstas en el Capítulo IV del Título I de la Constitución, se mantiene en vigencia el actual régimen y organización municipal de la República." Es decir que, salvo los esquemas básicos y los postulados de filosofía constitucional injertados al texto fundamental de Venezuela en el mencionado Capítulo IV, Título I, no se ha hecho prácticamente nada para enfrentar el reto que el desarrollo político, social y económico de densos sectores de la población venezolana hacen a una institución anquilosada, penetrada de fallas administrativas, por la ausencia de legislación conveniente.

La misma Corte Suprema de Justicia, en sentencia comentada anteriormente <sup>56</sup> tuvo oportunidad de conocer de una disposición del Proyecto de Constitución del Estado Aragua que obligaba al Concejo de cada Distrito a presentar ternas de candidatos al Gobernador para que éste escogiera de dicha terna el Prefecto del Distrito o Municipio respectivos (Art. 116). Dicha previsión fue declarada de nulidad por cuanto "ha sido propósito del Constituyente, según el artículo 26 de la Constitución, de que el Congreso dicte

<sup>55</sup> Se conocen algunos Anteproyectos de Ley Orgánica del Poder Municipal orientados "a desarrollar los principios constitucionales referentes a la organización de los Municipios y demás entidades locales", según expresa coincidentemente el Art. 1º de dichos textos.

<sup>56</sup> Dicho fallo aparece publicado, según se indicó, en la *Gaceta Forense*, 2ª Etapa, Año 1962 (enero a marzo) N° 35, p. 173 y siguientes. "El artículo 116 de la Constitución Estatal impugnada dice así: "Para el nombramiento de los Prefectos de Distritos o Municipios los respectivos Concejos Municipales presentarán ternas de candidatos al Gobernador del Estado. La remoción de los Prefectos de Distritos o Municipios podrá ser a iniciativa de los Concejos Municipales o del Gobernador del Estado."

una legislación orgánica que rijan en escala nacional la organización de los Municipios, y de la cual emanen, pero sin contradecir sus disposiciones, las leyes especiales que dicten los Estados". También quiso el constituyente, mediante la disposición Transitoria Primera, dejar claramente establecido que los principios de organización municipal introducidos en la nueva Constitución permanecerían en suspenso "mientras se dicten las leyes previstas en el Capítulo IV del Título I de la Constitución" (es decir, las leyes Orgánicas y estatales ya indicadas), y que, entre tanto "se mantiene en vigencia el actual régimen y organización municipal de la República".

c) *Situado constitucional*. Los Estados pueden administrar sus bienes y regular la inversión del *situado constitucional*, junto con los demás ingresos que le correspondan.

Ésta es una atribución de tipo fiscal.

Dentro de los ingresos propios a cada uno de los veinte Estados, el Distrito Federal y los Territorios Federales figura el *situado constitucional*. Ésta es una institución típicamente venezolana sobre la cual se insistirá posteriormente al tratar el punto referente a la actividad financiera del Estado. Se define como una especie de subsidio destinado periódicamente a los Estados, al Distrito Federal y a los Territorios Federales, que se determina en el Presupuesto General de Ingresos y Gastos Públicos por el Poder Legislativo Nacional, con el objeto de cubrir las necesidades confrontadas por estas circunscripciones.

d) *Utilización del crédito público*. Los Estados pueden utilizar el crédito público, con las limitaciones y requisitos que establezcan las leyes nacionales. En otras palabras, los Estados pueden contratar empréstitos internos, pero es indispensable la sujeción a las disposiciones de la Ley sobre Crédito Público de 12 de agosto de 1959, que exige el cumplimiento de ciertas condiciones para que los Estados puedan contraer obligaciones de la deuda pública interna. Es importante advertir que ni los Estados ni los Municipios pueden contratar empréstitos en el exterior. Sobre este aspecto financiero se abundará en el capítulo correspondiente.

e) *Policía urbana y rural*. La organización de la policía urbana y rural y la determinación de las ramas de este servicio que se atribuyan a la competencia municipal. Es decir, que al lado de la Policía Nacional, subordinada a los Ministerios de Relaciones Interiores y de Justicia, tanto los Estados como los Municipios pueden organizar servicios de policía urbana y rural.

Se ha criticado la diversidad de fuerzas policiales existentes en Venezuela y se ha propugnado la necesidad de unificarlas en un solo haz que cumpla tanto la acción preventiva como represiva que le compete. Debe reconocerse que la multiplicidad de fuerzas policiales puede llegar a atomizar la acción del Estado, pero también debe admitirse que su unificación llevaría a la llamada "Estatización" de la policía, lo cual dentro de un régimen democrático no es conveniente.

De otra parte, la estatización en tal materia deterioraría más aún lo poco que de federalismo queda en el país.

f) *Descentralización administrativa*. El texto constitucional venezolano admite la posibilidad de reconocer a los Estados determinadas materias de competencia nacional, con el objeto de promover la descentralización administrativa, pero dicha descentralización debe ser acordada por el Congreso, por una mayoría calificada de las 2/3 partes de los miembros de cada Cámara. (Art. 137.) En otras palabras, se recoge como *desideratum* la descentralización administrativa para tratar de atenuar, como se verá luego, el *status* imperante que es la centralización.

g) Lo que no corresponda expresamente a la competencia nacional o municipal, estará atribuido a los Estados.

B) *Los derechos del Poder Nacional*. El artículo 136 de la Constitución establece 25 ordinales que se transcriben textualmente:

"a) La actuación internacional de la República;

"b) La defensa y suprema vigilancia de los intereses generales de la República, la conservación de la paz pública y la recta aplicación de las leyes en todo el territorio nacional;

"c) La bandera, escudo de armas, himno, fiestas, condecoraciones y honores de carácter nacional;

"d) La naturalización, admisión, extradición y expulsión de extranjeros;

"e) Los servicios de identificación y de policía nacional;

"f) La organización y régimen del Distrito Federal y de los Territorios y Dependencias Federales;

"g) El sistema monetario y la circulación de la moneda extranjera;

"h) La organización, recaudación y control de los impuestos a la renta, al capital y a las sucesiones y donaciones; de las contribuciones que gravan la importación, las de registro y timbre fiscal y las que recaigan sobre la producción y consumo de bienes que total o parcialmente la ley reserva al Poder Nacional, tales como las de alcoholes, licores, cigarrillos, fósforos y salinas; las de minas e hidrocarburos y los demás impuestos, tasas y rentas no atribuidos a los Estados y a los Municipios, que con carácter de contribuciones nacionales creare la ley;

"i) La organización y régimen de las aduanas;

"j) El régimen y administración de las minas e hidrocarburos, salinas, tierras baldías y ostrales de perlas; y la conservación, fomento y aprovechamiento de los montes, aguas y otras riquezas naturales del país;

"El Ejecutivo Nacional podrá, en conformidad con la ley, vender, arrendar o dar en adjudicación gratuita los terrenos baldíos; pero no podrá enajenar las salinas, ni otorgar concesiones mineras por tiempo indefinido.

"La ley establecerá un sistema de asignaciones económicas especiales en beneficio de los Estados en cuyo territorio se encuentren situados los bienes

que se mencionan en este ordinal, sin perjuicio de que también puedan establecerse asignaciones especiales en beneficio de otros Estados. En todo caso, dichas asignaciones estarán sujetas a las normas de coordinación previstas en el artículo 229 de la Constitución.

"Los baldíos existentes en las islas marítimas, fluviales o lacustres no podrán enajenarse, y su aprovechamiento sólo podrá concederse en forma que no envuelva, directa ni indirectamente, la transferencia de la propiedad de la tierra;

"k) La organización y régimen de las Fuerzas Armadas Nacionales;

"l) El régimen de pesas y medidas;

"m) El censo y la estadística nacionales;

"n) El establecimiento, coordinación y unificación de normas y procedimientos técnicos para obras de ingeniería, de arquitectura y de urbanismo;

"o) La ejecución de obras públicas de interés nacional;

"p) Las directivas y bases de la educación nacional;

"q) La dirección técnica, el establecimiento de normas administrativas y la coordinación de los servicios destinados a la defensa de la salud pública. La ley podrá establecer la nacionalidad de estos servicios públicos de acuerdo con el interés colectivo;

"r) La conservación y fomento de la producción agrícola, ganadera, pesquera y forestal;

"s) El fomento de la vivienda popular;

"t) Lo relativo al transporte terrestre, a la navegación aérea, marítima, fluvial y lacustre y a los muelles y demás obras portuarias;

"u) La apertura y conservación de las vías de comunicación nacionales; los cables aéreos de tracción y las vías férreas, aunque estén dentro de los límites de un Estado, salvo que se trate de tranvías o cables de tracción urbanos cuya concesión y reglamentación compete a los respectivos Municipios;

"v) El correo y las telecomunicaciones;

"w) La administración de justicia y la creación, organización y competencia de los Tribunales; el Ministerio Público;

"x) La legislación reglamentaria de las garantías que otorga esta Constitución; la legislación civil, mercantil, penal, penitenciaria y de procedimientos; la de elecciones; la de expropiación por causa de utilidad pública o social; la de crédito público; la de propiedad intelectual, artística e industrial; la legislación agraria; la de inmigración y colonización; la de turismo; la del trabajo, previsión y seguridad sociales; la de sanidad animal y vegetal; la de notaría y registro público; la de bancos y demás instituciones de crédito; la de loterías, hipódromos y apuestas en general y la relativa a todas las materias de la competencia nacional;

"y) Toda otra materia que la presente Constitución atribuya al Poder Nacional o que le corresponda por su índole o naturaleza."

Como se desprende de lo anterior, la legislación venezolana depende mayoritariamente del Poder Central. Hay una serie de materias que han dejado a los Estados prácticamente sin atribuciones legislativas, mientras que el área de competencia nacional crece en forma desorbitada.

Verdad es que la Constitución reconoce a las Asambleas Legislativas la potestad de dictar ciertas leyes estatales, las cuales se encuentran limitadas por las disposiciones anteriormente indicadas, en el sentido de que no pueden ir más allá de la regulación de sus propios poderes, la división político-territorial, la inversión de sus ingresos; en fin, un número reducido de leyes que revelan la atrofia a que se ha condenado la autonomía legislativa de los Estados.

Siempre que se reforma la Constitución o se enmienda su texto, aflora en el cuerpo encargado de estructurarla la tendencia descentralizadora. Sin embargo, parece que mediante procesos artificiales se crea una especie de fuerza centrípeta orientada a predominar de manera contundente en la estructuración del régimen legislativo venezolano.

El artículo 137,<sup>57</sup> ya indicado, y el segundo aparte del ordinal 10 del artículo 136, que establece un sistema de asignaciones especiales en beneficio de aquellos Estados en cuyo territorio se encuentren yacimientos mineros y también en beneficio de otros Estados, no han sido sino fórmulas ideadas por el constituyente para temperar los justos pedimentos formulados por los representantes regionales ante el Poder Legislativo, pero que en forma alguna habrán de traducirse en realizaciones concretas. La mayoría calificada exigida y la forma vaga en que están redactadas no inspiran la menor confianza. La prueba de ello es que en los ocho años de vigencia permanece ausente toda ley de esa naturaleza.<sup>58</sup>

La autonomía legislativa de los Estados en Venezuela deja mucho que desear. En efecto, no existe un sistema de legislación concurrente, sino en casos aislados, ya que la atribución de competencias casi excluye toda concurrencia. Ni siquiera tienen los Estados la potestad de complementar las leyes generales de tipo nacional, lo cual daría mayor flexibilidad al sistema.

C) *Los poderes concurrentes.* Los Poderes Concurrentes son aquellas materias que por su naturaleza se atribuyen, tanto a las entidades que forman la nación venezolana como al Poder Nacional. Se advierte que tales Poderes no se encuentran expresamente determinados en el texto de la Constitución, sino que emergen implícitamente de la misma naturaleza de aquellas materias que se atribuyen al Estado y a la Nación. Por ejemplo, la enseñanza, ya que el Gobierno Nacional, los Gobiernos Estadales y los Municipios pueden

<sup>57</sup> El artículo 137 se conoce en doctrina con el nombre de *Habilitaciones del Poder Nacional a los Poderes Locales*. Ver Claude La Salle, *Le Fédéralisme dans la Loi Fondamentale de la République Fédérale Allemande*, París, 1954, p. 16.

<sup>58</sup> El Estado Zulia tiene consignado un proyecto de Ley de Asignaciones Especiales en el Congreso Nacional. Hasta el momento de redactar este trabajo no se había admitido siquiera dicho proyecto.

establecer y establecen efectivamente colegios y centros de aprendizaje; lo mismo ocurre con la asistencia social, los caminos de penetración, etc., que pueden depender de Oficinas Nacionales, Estadales o del mismo Municipio.

Se ha dicho que son *poderes concurrentes*. Sin embargo, este término ha sido criticado en cuanto a su significación precisa,<sup>59</sup> ya que según el idioma castellano, cuando hay dos cosas concurrentes, una de ellas excluye a la otra. El autor argentino González Calderón propone la denominación de *poderes coincidentes*.

D) *Prohibiciones a los Estados*. Los estados no podrán:

a) *Crear aduanas ni impuestos de importación, de exportación o de tránsito sobre bienes extranjeros o nacionales, o sobre las demás materias rentísticas de la competencia nacional o municipal*. En esta disposición prohibitiva se veta expresamente al Poder Estatal lo atinente a las Aduanas, es decir, órganos que existieron cuando la Federación se implantó en 1864; igualmente, lo relativo a impuestos de importación y exportación o tránsito, que también eran de la competencia estatal a partir de la primera Constitución de 1864.

Parece que la finalidad de esta prescripción consiste en evitar la doble o triple imposición que existía en las Constituciones del siglo pasado a raíz de la Federación, cuando los *caciques* de los diversos Estados imponían tributos al ganado y materias que pasaban por sus respectivos territorios. Asimismo tiende a prohibir de una manera general la doble imposición, ya que toda materia rentística que esté dependiendo de la competencia nacional o municipal no podrá ser gravada por el Estado.

b) *Gravar bienes de consumo antes de que entren en circulación dentro del territorio del Estado*. En el Estado Zulia rigió hasta 1968 la Ley de Impuesto sobre Consumo,<sup>60</sup> gravando todas aquellas materias o productos traídos al interior de esa circunscripción, en un porcentaje del 3%, tomando como base el precio de importación, siempre y cuando fueran consumidos en su territorio. Se criticó dicha ley y en varias oportunidades fue considerada como inconstitucional.<sup>61</sup> Sin embargo, el más alto Tribunal de la República no dictó nunca jurisprudencia sobre esta materia. En derecho estricto, es opinión

<sup>59</sup> González Calderón, Juan, *Curso de Derecho Constitucional*, p. 136, Buenos Aires, 1943.

<sup>60</sup> La Ley de Impuesto sobre Consumo del Estado Zulia de 28 de septiembre de 1948, mandada a ejecutar el 11 de octubre del mismo año fue abrogada por la Asamblea Legislativa del Estado Zulia el 23 de julio de 1968. (Ver *Gaceta Oficial* del Estado Zulia de 18 de septiembre de 1968, N° 3. 316.)

<sup>61</sup> En 1945, la Asociación de Comerciantes e Industriales del Estado Zulia se dirigió a la Asamblea Legislativa de dicho Estado, sugiriéndole la conveniencia de abrogar, al menos, el impuesto de consumo sobre las materias primas que a la par de chocar "con la propia esencia constitucional del impuesto, que para que pueda calificarse como impuesto de consumo, sólo puede gravar el producto en el preciso momento en que se destine al consumo". Posteriormente la nombrada Asociación, en ponencia presentada a la Segunda Asamblea de la Federación Venezolana de Cámaras de Comercio y Producción insistió sobre su pedimento y en ulteriores oportunidades se reclamó la inconstitucionalidad de dicha Ley.

del autor de este trabajo que dicha ley estatal no estuvo viciada de inconstitucionalidad. En efecto, para que existiera dicha colisión hubiese sido indispensable que la Constitución lo estableciera expresamente en su texto, y del artículo en cuestión no se desprende dicha prohibición. Es verdad que la *Misión Shoup*, comisionada por el Gobierno Nacional para estructurar un estudio acerca del sistema venezolano califica a la Ley de Impuesto sobre Consumo del Estado Zulia de "anómala y anticonstitucional",<sup>62</sup> pero también es cierto que tal criterio podría aplicarse a ese texto, concordándolo con la Constitución vigente para esa fecha, es decir, la de 1953, pero no con la disposición que se comenta, de la cual no se desprende exactamente dicha prohibición.

Lo que sí es indudable es que la Ley de Impuesto sobre Consumo establecía una especie de discriminación impositiva entre el mencionado Estado y las otras colectividades territoriales de la República, pero mientras dicha condición no se encuentre cabalmente preceptuada en la Constitución, no es dable inferir su presunta inconstitucionalidad.

c) *Se establece que los Estados no pueden prohibir el consumo de bienes producidos fuera de su territorio, ni gravarlos en forma diferente a los bienes producidos en dicho territorio.* En otros términos, las circunscripciones territoriales que integran la República de Venezuela están incapacitadas constitucionalmente para vetar que en su territorio se consuman bienes producidos fuera de éste; tampoco puede establecer impuestos distintos a aquellos que gravan dichos bienes en el territorio de los otros Estados. Es conveniente observar que la Ley de Impuesto sobre Consumo no incidía sobre bienes producidos en otros Estados, sino procedentes del extranjero.

d) *Los Estados no pueden establecer impuestos sobre el ganado en pie o sobre sus productos o subproductos.* Ésta es una atribución que le corresponde al Municipio, en razón de la naturaleza misma de sus funciones.

Del examen global que se haga sobre las prohibiciones expresamente determinadas en el artículo 18 de la Constitución, reproducidas más arriba, se desprenden los siguientes aspectos:

a) *Dichas prohibiciones tienen carácter taxativo.* Por consiguiente, sólo cuentan las que se establecen constitucionalmente. Son de derecho estricto y no es dable al intérprete deducir del espíritu de la Constitución ni de su naturaleza, prohibiciones para los Estados.

b) Se trata fundamentalmente de prohibiciones con carácter marcadamente fiscal, o para decirlo de una manera más concreta, de *carácter impositivo*. Los Estados no pueden establecer los impuestos que se indican, inclusive no pueden caer sobre el ámbito de competencia nacional o municipal que la Constitución traza en materia rentística. La Corte Suprema de Justicia se encarga de velar por el cumplimiento de esta disposición atendiendo al siguiente

<sup>62</sup> Shoup, Misión, *Informe sobre el Sistema Fiscal Venezolano*. Caracas, 1959, Tomo II, p. 43.

criterio: si por su naturaleza, la materia rentística es nacional o municipal, el Estado se encuentra inhabilitado para establecerla; en cambio, si por su naturaleza la materia es de tipo estatal, ni los municipios ni la Nación pueden crear el gravamen sobre la misma.

Existe, como se nota, una neta y precisa demarcación entre el régimen tributario nacional, estatal y municipal, protegiendo el principio general del impuesto que prohíbe la doble tributación. Como dice el autor venezolano Pablo Ruggeri Parra, priva en el constituyente venezolano el criterio de la triple competencia en materia impositiva.<sup>63</sup>

E) *Prohibiciones del poder nacional.* Las materias cuya regulación están prohibidas al Poder Nacional derivan del deslinde que se haga en cuanto a los aspectos contenidos en el texto fundamental de la República. Lógicamente, aquello que es de la competencia estatal queda vedado a la Nación; aquello que es de la exclusiva competencia municipal se margina del Poder Nacional, y en fin, aquello que por su naturaleza no pertenece a la Nación y no se encuentra previsto como de la competencia estatal o municipal, corresponderá a éstos según su naturaleza.

F) *Prohibiciones a la Nación, a los Estados y al poder municipal.* Hay ciertas materias que por su propia condición, por su propio carácter supraconstitucional están vedados tanto a la Nación, como al Estado y al Municipio. Dentro de estos aspectos colocaremos los Derechos Humanos, y aquellas prescripciones que arrancan del carácter inalienable de las facultades del hombre.

<sup>63</sup> Ruggeri Parra, Pablo, *Fundamentos Constitucionales del Sistema Rentístico Venezolano*. Milán, 1950, p. 15.