



DECONSTRUCCIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL ESTADAL EN VENEZUELA: EL FENÓMENO DE LA REVERSIÓN

(Deconstruction of fiscal decentralization in Venezuela: The Phenomenon of
Reversal)

Finol Romero, Lorayne

Universidad del Zulia, Venezuela

Correo electrónico: loraynefinol@gmail.com

Recibido: 14 de noviembre de 2010 **Aceptado:** 7 de diciembre de 2010

RESUMEN

El análisis cronológico de los eventos sistemáticos suscitados en la historia reciente de Venezuela, develan el desmontaje del esquema constitucional de distribución del poder político territorial, lo que hace impostergable su estudio mediante una investigación documental descriptiva, dirigida a identificar las consecuencias tributarias generadas en virtud de los desafueros y vicisitudes experimentados en la deconstrucción de la descentralización fiscal estatal venezolana. Queda así en evidencia cómo el fenómeno de la reversión de competencias constitucionales en Venezuela ha contribuido en la deconstrucción del principio constitucional de la descentralización, toda vez que se ha revertido al poder nacional competencias estatales descentralizadas de naturaleza tributaria, y concentrado facultades intergubernamentales en entidades administrativas creadas desde el poder nacional, lo que en definitiva configura un conjunto de desafueros, en desmedro de la descentralización fiscal estatal, como preámbulo de transición hacia la instauración del nuevo esquema institucional alternativo de corte centralista.

Palabras clave: Descentralización, Competencias tributarias revertidas, Deconstrucción de la descentralización, Esquema institucional alternativo.

ABSTRACT

The chronological analysis of systematic events raised in the recent history of Venezuela, reveal the dismantling of the constitutional scheme of territorial distribution of political power. What is urgent study, using descriptive documentary research, aimed at identifying the tax consequences arising under the excesses and vicissitudes experienced in deconstructing the Venezuelan State Authority fiscal decentralization. Become evident that the phenomenon of the reversal of constitutional powers in Venezuela, has contributed to the deconstruction of the constitutional principle of decentralization, since it has reverted to the national power decentralized nature of state competence tax and intergovernmental institutions concentrate power Administrative created from the national power. What ultimately sets up a set of excesses at the expense of fiscal decentralization of the States, as a preamble, a transition towards the establishment of new alternative institutional framework, of a centralist.

Keywords: Decentralization, Reverse tax powers, Deconstruction of decentralization, Alternative institutional framework.



INTRODUCCIÓN

Con la reforma constitucional de 1999, se refundó la República de Venezuela en la República Bolivariana de Venezuela, logrando que el sistema democrático venezolano transitara de una democracia representativa, a una participativa y protagonista por definición constitucional, erigiéndose así la Constitución originaria de un Estado social, de derecho y de justicia, de participación popular, configurado políticamente como un Estado Federal Descentralizado.

Esto significaba darle continuidad al esquema de organización de división político territorial del poder público, conformado por espacios geográficos gobernados por niveles intermedios dotados de autonomía funcional, administrativa, financiera, legislativa.

Sin embargo, al hacer un análisis de los sucesos que han acaecido en la historia reciente del país, se puede afirmar que en el marco de la descentralización las políticas referidas al desarrollo de las normas constitucionales de base, referidas a esa categoría de organización del poder público ha distado enormemente de tal propósito.

Esto, ya que se pretende implantar un esquema de distribución territorial en paralelo, donde otras entidades territoriales administrativas (desconcentradas) logren gestionar acciones proclives a la resolución de los problemas sociales básicos en sincronía con la planificación de políticas públicas nacionales (poder central de gobierno).

Lo que a todas luces, se traduce en una reorganización territorial, que al comienzo ciertamente comulga con el principio fundamental de la institución del federalismo descentralizado como esquema de distribución político territorial.

Pero que en el fondo de la materia, se distancia del modelo de distribución por niveles político territoriales consagrado en la Constitución, conculcando expresamente el principio constitucional de la descentralización, y dando paso a la instauración de un modelo distributivo territorial desconcentrado, cuyo propósito fundamental estriba en servir al cumplimiento de ciertos acometidos estatales de conformidad con las políticas del poder central del poder público, mas no de acciones de gobierno propiamente dichas.

Se desencadena así un desmantelamiento del sistema de gobierno por niveles (sistema federal de gobierno), que tradicional y constitucionalmente ha caracterizado al Estado venezolano para transitar hacia la implementación de un modelo de Estado Participativo, donde la población organizada detenta protagonismo en la resolución de sus necesidades colectivas, que surge de la promoción de una especie de autogobierno, denominado por el Presidente de la República, en su editorial Las líneas de Chávez: titulado Rumbo al Estado Comunal, como: “un esquema institucional alternativo” (Chávez, 2010).

Es precisamente la deconstrucción el sistema federal descentralizado estatuido en la Constitución nacional, la unidad de estudio que hizo posible plantearse como objetivo principal identificar las consecuencias generadas en virtud de los desafueros y vicisitudes experimentados en la deconstrucción de la descentralización fiscal estatal venezolana en la historia reciente.



Se parte de la reforma constitucional de 1999, hasta la promulgación de la ley del consejo federal de gobierno de 2010, donde se persigue mediante la aplicación del presente estudio jurídico, sistematizar la evolución histórica del fenómeno de la reversión político territorial experimentado en Venezuela, como preámbulo a la transición hacia el esquema institucional alternativo de la nueva geometría del poder.

En ese sentido, se presentan los resultados de la investigación en dos secciones, la primera de ellas denominada Estado descentralizado, donde se aborda la precisión terminológica de la descentralización doctrinaria y jurisprudencialmente, así como una breve reseña histórica, de su incorporación como política de estado en la Constitución de 1999.

Y una segunda sección denominada reversión de la descentralización: evolución legislativa, donde se sistematiza el conjunto de reformas legales que han marcado la nueva dimensión de la descentralización en Venezuela, puntualizado en el objeto de la materia legal reformada en cada uno de los instrumentos señalados:

a) Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, b) Ley General de Puertos, c) Ley de Aeronáutica Civil, y por último d) Ley Del Consejo Federal de Gobierno, donde se aborda el análisis de las organizaciones sociales de base y estado comunal, como modelos de organización socio territorial de base popular desconcentrados, como mecanismo de participación del presidente de la República en competencias intergubernamentales.

1. ESTADO DESCENTRALIZADO: PRECISIONES TERMINOLÓGICAS

Definir una institución jurídica como la estatuida en el dispositivo normativo 4 de la Constitución Nacional, según la cual la República Bolivariana de Venezuela es Federal Descentralizada, amerita la realización de una actividad investigativa titánica, pero de seguidas, se aportará una precisión terminológica, partiendo de su sentido epistémico, que servirá de categoría conceptual para el presente estudio, utilizando un método deductivo.

Por eso la relevancia de esta investigación, para lograr disipar las interrogantes que bordean al modelo federal descentralizado acogido por la Constitución de 1999, como esquema de organización política del Estado y su involución jurídica tributaria.

Siendo así, habría que iniciar por la conceptualización misma de Estado, entendido como la expresión nominal de la “totalidad de la comunidad política”, y sus raíces provienen de varias lenguas, por un lado los griegos que reconocieron que Estado era sinónimo de ciudad, y no una simple extensión territorial, sino un conjunto de habitantes.

Por otro lado, hay que agregarle la concepción de los romanos, quienes a la concepción del Estado como ciudad, esto es, Estado civitas (entendido como Estado civitas o comunidad de ciudadanos, o res pública) también reconocido como: “la cosa común de todo el pueblo” (Jellinek, 1958:103), se le imprimió la conceptualización de Estado imperium o poder de mando.



Roma reconocida como el estado territorial más poderoso de la antigüedad, llegó a identificar: “el poder de mando propio del gobierno, con el Estado Romano, haciendo equivalentes la república y el imperium, con lo que el elemento esencial del Estado pasa a ser el poder del mismo y no los ciudadanos (...)” (Jellinek, 1958:104).

Fue ya en la edad media cuando se le imprime a la concepción de Estado un elemento adicional, esto es el territorio, en esta época se asimilaba a la concepción del Estado el predominio por grandes extensiones de territorio, haciendo derivar el poder político, en la propiedad del suelo (Jellinek, 1958).

Ahora bien, concebido el Estado como una institución que involucra la conjugación de tres elementos constitutivos, esto es Sociedad-Imperio-Territorio, en perfecta interrelación armoniosa, resulta propicio continuar la disertación acerca de qué ha de entenderse por un Estado Federal.

El federalismo debe concebirse como un modelo de organización política de los Estados, entendido como el esquema de organización de: “unión permanente, (...) mediante el cual se cambia el estatus político de cada uno de sus miembros en atención al fin común” (Schmitt, citado por Carmona, 2005:28).

Se desprende de la cita que este modelo de organización involucra la unión de un conjunto de entidades (político territoriales), que deciden unificarse con el firme propósito de atender la resolución de los intereses colectivos de esa unión.

Siguiendo el argumento planteado, donde el modelo federal subyace en la existencia de demarcaciones estatales preexistentes (entendidas como entidades político territoriales organizadas), que reconocen sus autonomías propias de carácter cultural, funcional, social, jurídico, y geográficas, pero que deciden integrarse con el firme propósito de ejercer ciertas funciones en forma conjunta, pues así conciben debe ser resguardado los intereses generales de esa comunidad política.

Y es precisamente ese resguardo de intereses comunes lo que otorga legitimación a los representantes en el ejercicio del poder unitario que los aglutina, es decir, esas entidades políticas aceptan y deciden someterse a los designios de una autoridad de mando unitario, porque están convencidos de que ese es el mejor mecanismo para resolver sus problemas comunes.

La conceptualización que la doctrina le ha atribuido al sistema federal de gobierno no es unívoca, resultando en apreciaciones de reconocida doctrina del Derecho comparado, que “concibe dos modelos de federalismo, el anglosajón representado por los Estados Unidos, y el germano, cuyo paradigma es Alemania” (Carmona, 2005:28).

Esto agrega un nuevo elemento a la contienda, pues si ya era difícil concebir una definición en consenso del federalismo, como modelo de organización socio político territorial, ahora se le agrega este nuevo criterio de distinción, federalismo anglosajón y federalismo germano.



Lo que al respecto luce interesante referirse a un extracto de Sentencia del TSJ, en Sala Constitucional, en ponencia del Magistrado Francisco Carrasquero, de fecha 19/12/2006, y que es de lectura obligatoria para los estudiosos de esta área del conocimiento jurídico por su contenido emblemático, donde se puede leer lo siguiente:

(...) “de un recorrido por diversos textos que abordan el tema, puede afirmarse (...) que convergen dos modelos denominados el dual federalismo y el federalismo cooperativo”. (Tribunal Supremo de Justicia, 2006). Donde, el primero de ellos, denominado federalismo dual, se ha explicado del siguiente modo:

“(...)Tras la segunda guerra mundial, (...) se multiplicaron las funciones de todos los poderes públicos, tanto de la federación como de los Estados, y ello obligó a colaborar intensamente en muchos campos, (...) y el resultado de estos cambios se conoce en todos los países de cultura alemana como federalismo cooperativo” (Tribunal Supremo de Justicia, 2006).

Derivando toda esta disquisición teórica en dos ideas fundamentales, donde la primera advierte que el Estado Federal deber ser concebido como una figura que ha evolucionado de un federalismo dual, en el que los entes políticos territoriales que lo integraban les correspondía en exclusiva unas competencias respecto de las cuales el nivel federal no tenía injerencia alguna, la segunda, da cuenta de que el modelo moderno estado federal es, a diferencia del pasado, en una forma política en la cual privan los principios de cooperación, solidaridad, y concurrencia entre las unidades que los componen.

Por lo que siguiendo la doctrina de la Sala Constitucional, puede afirmarse que la noción de federalismo ha transitado de una concepción dual, a otra de naturaleza cooperativa, donde desde la perspectiva de esta última, las diferentes entidades político territoriales que componen a la federación, ejercen sus funciones en forma cooperativa, solidaria y concurrente, esto es donde convergen en forma armoniosa a atender las acometidas estatales, vale decir, el fin común.

Considerando esta configuración teórica del federalismo aportada por la Sala, es oportuno traer a la discusión las conclusiones de Kelsen, en su teoría General del Estado, obra citada en la sentencia en comento, donde se afirma según Kelsen que:

“(...) el Estado Federal detenta grados de centralización o descentralización, (...) los Estados históricos no han sido ni plenamente centralizados ni descentralizados por completo, siempre ha habido en ellos una parte de centralización y otra de descentralización, habiéndose aproximado más o menos, según los casos, a uno u otro de estos tipos ideales” (Tribunal Supremo de Justicia, 2006).

De la cita textual se pueden extraer varios comentarios, el primero apunta hacia la afirmación de que definir el federalismo no es tan sencillo como parece, por un lado, a la noción tradicional de federalismo, entendido como la unión de entidades autónomas que persiguen un fin común se le añade el concepto de federalismo cooperativo indicado en la sentencia.



Según éste, ha de entenderse que las entidades autónomas unidas por intereses comunes, ejercen sus atribuciones en forma mancomunada, de manera tal que en integración armoniosa persiguen resolver las acometidas públicas.

Siendo así, esa amalgama perfecta que se produce del ejercicio mancomunado de las atribuciones de una federación, suelen estar acompañadas de descentralización o centralización.

En ese sentido, según sea requerido, los estados federales, con una tendencia hacia el ejercicio de atribuciones en forma centralizada, han de asumir una distribución de funciones hacia la periferia de manera de lograr ese equilibrio perfecto que resulta de la adopción del sistema federal como arquetipo de distribución del gobierno atendiendo a niveles intermedios, bajo la modalidad descentralizada. Y en sentido contrario, tenderán hacia la centralización.

Resumiendo, si bien la categoría conceptual de estado federal involucra un conjunto de entidades autónomas que se unen con el fin de ejercer funciones conjuntas dirigidas a velar por sus intereses colectivos.

También lo es el hecho que esa unidad superior conformada por las entidades territoriales autónomas, será más o menos centralista, en la medida que sus actores así los consideren pertinente, y ello no es óbice para desmerecer el calificativo de Estados federales.

Resultando impostergable examinar con mayor cuidado la precisión terminológica de la institución federal como modelo de organización político, toda vez que nunca una palabra, ha involucrado un sinnúmero disímil de significados, argumento esgrimido por el profesor argentino de postgrado en finanzas públicas, Jorge Macón, en su libro Economía del sector público, según el cual:

“Federalismo es una palabra de esas que de tanto ser empleadas, termina siendo ambigua, respecto a las cuales, si se pide definir, ésta resulta bastante difícil de hacer. Cualquiera que se adopte puede ser discutible. De hecho significa una cosa diferente en distintos lugares del mundo. Por ejemplo en Europa, Brasil y Argentina es casi sinónimo de descentralización, mientras que en Estados Unidos es sinónimo de centralización” (Macón, 2002: 142).

En consecuencia, esta dialéctica jurídica que se desprende de las consideraciones que se han hecho, y que pretenden ser disipadas, apuntan hacia la esencia de una federación, que resumiendo, debe ser entendida como el esquema de organización político territorial, que parte de la unión de un conjunto de entidades autónomas, enmarcadas en unas reglas de distribución de funciones.

Esto, entre la entidad unitaria que los aglutina y las entidades autónomas que la conforman, los cuales ejercen sus atribuciones y funciones, bajo la modalidad de corresponsabilidad, y coordinación, en resguardo de sus intereses comunes, donde se pueden extraer los elementos básicos que particularizan al federalismo:



- 1) Unión de entidades territoriales autónomas desde el ámbito social, cultural, económico y político.
- 2) Organizadas, por unas reglas de distribución de funciones públicas o de imperio (governabilidad).
- 3) En resguardo de sus intereses comunes. Vale decir, en garantía de la satisfacción de las necesidades públicas impostergables de su población.

Elementos que integrados dan paso a la institución del federalismo como esquema de organización político (governanza), en un territorio determinado donde convergen entidades territoriales autónomas (económica, social y políticamente), con el firme propósito de defender sus intereses superiores.

O lo que es igual, el resguardo de sus intereses comunes en garantía de la satisfacción de las necesidades públicas impostergables de su población, y que estriba en un sistema de reparto de funciones públicas ejercidas mancomunadamente, y que suelen estar acompañadas de descentralización o centralización, según sea requerido.

Esta precisión permite abrir paso a la conceptualización de Estado Federal, acogido en la reforma constitucional de 1999 en Venezuela, donde con la disposición normativa del artículo 4, se pretendió corregir los errores suscitados durante toda la historia republicana, adoptando el adjetivo descriptivo de Federación Descentralizada.

Denominación que de entrada, fue acogida por la doctrina patria con aversión, haciendo señalamientos como el de la magistrada Hildegard Rondón de Sansó, según se lee:

“(…) todo estado federal es descentralizado (...), donde si se analiza bien, no puede acumularse la noción de estado federal con la de estado descentralizado. La aparente anomalía radica en que se están fundiendo dos conceptos diferentes (...)” (Rondón, 2000:49). Y más recientemente, considerado como un pleonismo, según afirmaciones recogidas en su libro Federación Descentralizada, de Adriana Vigilanza donde se lee:

“(…) denominar a nuestra República como un estado federal descentralizado, (...) es un pleonismo. Por eso, sostener que un Estado con forma federal es, además descentralizado políticamente, es redundante” (Vigilanza, 2010:17).

Al respecto se plantea que más que un enunciado gramatical imperfecto, el artículo 4 constitucional es un claro reflejo del conjunto de vicisitudes que han bordeado al sistema federal venezolano adoptado desde la Constitución política de 1811 hasta el presente.

Asimismo, es plausible afirmar que con la normativización del contenido semántico constitucionalizado lo que se quiso fue, poner fin a la discusión que ha particularizado al federalismo venezolano, que inclusive desembocó en el colapso del sistema de Estado federal, donde se pretendió desdibujar la naturaleza de una federación, como producto de esa impresión doctrinaria, dar paso a un modelo centralizado de organización territorial, complaciente con la ideología política imperante del gobierno unitario de turno.



En ese sentido, es válido traer a la discusión la afirmación esbozada por Sánchez Meleán, que apunta como colofón de la idea planteada, según la cual:

“En definitiva, fue 1811 cuando como nación fuimos los segundos en adoptar el esquema federal en América, por tanto el modelo federal descentralizado está enraizado en la tradición jurídica y constitucional venezolana y no depende de la voluntad del autócrata de turno, ya que es algo que comenzó en 1864 y finalizó en su profundización en 1989” (Sánchez, 2008:52).

Siendo así que el argumento de sustentación que define la naturaleza particular del esquema federal descentralizado venezolano, se encuentra en los va y viene desarrollados a lo largo de su historia constitucional venezolano, toca pues realizar un breve recuento histórico del conjunto de sucesos que dieron definición a la realidad política del país, y que develan la verdadera intención del constituyente plasmada en el Art. 4 de la Constitución de 1999, según lo cual, se quiso poner fin a la discusión.

Desde la instauración de la Primera República Independiente en 1811, se concibe al federalismo como esquema de organización político territorial, de eso no cabe la menor duda, pues se adoptó formalmente el sistema federal de Estado (Brewer, 2001).

En este sentido, la ordenación territorial del Estado venezolano involucró la congregación de niveles intermedios de gobierno, vale decir, reunión de niveles autonómicos territoriales, que para la fecha aludida, eran las denominadas provincias.

Sin embargo, ya para el año 1864, después del triunfo de la llamada guerra federal, se produjo la adopción definitiva de la forma federal de Estado, bajo la denominación de Estado Unidos de Venezuela.

Este adelanto federalista no logró afianzarse por un periodo muy largo, en virtud del revés que comenzó a experimentarse a partir de la Constitución de 1881, donde el General Antonio Guzmán Blanco dio inicio a la reversión de la descentralización en Venezuela, incorporando al proceso de centralización como esquema de distribución del poder público, al estatuirse en el texto constitucional la renuncia de los Estados libres a favor del gobierno federal, sobre la disposición de sus productos naturales, específicamente en los numerales 14, 15 y 32, del Artículo 12 de la Constitución de 1881.

Es entonces con la incorporación de esta disposición constitucional en 1881, como en opinión de la doctrina: “se dio inicio al proceso de centralismo formal del federalismo (...), que inicia el proceso de vaciamiento de competencias tributarias de los estado, lo cual continua posteriormente hasta materialmente extinguirse” (Brewer, 1985:53).

Este proceso de centralización iniciado en 1881, resultó acentuado a partir de 1901, cuando el colapso del sistema federal liberal instaurado en 1864 dio paso a la instauración de un proceso de reversión del arquetipo organizativo de corte centralizado, que se mantuvo como una constante durante las reformas subsiguientes de 1946, 1958 y 1961, desarrollándose a partir de esa fecha lo que en doctrina se reconoció como: “La forma



democrática de la Federación centralizada, que se ha tenido durante las últimas décadas, en Venezuela”. (Brewer, 2001: 55).

Era pues la reforma constitucional de 1999 la oportunidad por excelencia para corregir los errores cometidos por la historia constitucional venezolana, por lo que expertos en la materia propusieron a la Asamblea Constituyente sustituir la federación centralizada por una federación descentralizada, tal y como efectivamente se logró. Lo que, ciertamente fue un logro para sus defensores, entre los que figuran Allan Brewer Carías, quien afirmó:

“La gran transformación política que había que establecer en la Constitución de 1999, fue la que propusimos formalmente a la asamblea nacional constituyente, donde se quiso sustituir efectivamente la federación centralizada por una federación descentralizada” (Brewer, 2001: 55).

Es entonces como, siguiendo recomendaciones de uno de los forjadores de la reforma del Estado Venezolano en 1989 (COPRE), se incrustó en los cimientos de la refundación de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 la arquitectura federal, con tendencia hacia la periferia, en el marco del proceso de descentralización emprendido desde el siglo pasado, y que vio sus frutos en la incorporación al nuevo texto constitucional, del artículo 4, que se lee:

“La República Bolivariana de Venezuela es un Estado Federal Descentralizado en los términos consagrados en esta Constitución, y se rige por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad”. (Asamblea Nacional Constituyente, 1999).

A pesar de que la historia reciente se ha encargado de amilantar este triunfo federal, todavía para los seguidores de esta forma de gobierno no puede pasar desapercibido el avance que significó su incorporación, y también la constitucionalización de materias objeto de regulación por leyes de base como la conocida ley de descentralización de 1989, pues su contenido normativo, fue recogido en el articulado de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, dando paso a lo que la propia sala del TSJ, refirió:

Dichas normas fueron recogidas en los ya mencionados artículos 156.26 y 164.10 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, los cuales permitieron constitucionalizar la descentralización iniciada en el año 1989 mediante la citada Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público. (Tribunal Supremo de Justicia, 2006).

De donde se desprende que ciertamente la descentralización de 1989, encontró su consolidación formal en el texto constitucional de 1999, y por tanto, puede afirmarse que el modelo federal descentralizado adoptado en la Constitución de 1999, hoy más que nunca debe ser entendido en los términos consagrados por la Constitución misma, sin que el enunciado gramatical adoptado por el constituyente se convierta en óbice, que lo desnaturalice.



Por tanto, el federalismo del Estado venezolano debe ser entendido como un esquema de distribución del poder, que parte de la incorporación de un conjunto de entidades territoriales, representadas por el Poder Municipal, Poder Estatal y Poder Nacional, en aplicación del texto constitucional, artículo 136 de la Constitución, Conjunto éste de entidades territoriales, que en sentido figurativo, asumen con tendencia hacia la descentralización, en forma autónoma el ejercicio de sus atribuciones.

Esta acentuación de la descentralización, más que una redundancia o imprecisión jurídica, le otorga al federalismo venezolano una connotación muy particular, según la cual, el conjunto de entidades territoriales federales unificadas, deben asumir por vía de transferencia de funciones, lo que el poder nacional con el transcurso del tiempo les fue restando, y que en sentido funcional deben ejecutar autónoma pero corresponsablemente, en beneficio mismo de la unión federal.

Siendo así, la Constitución dejó la puerta abierta para la instauración de la descentralización como política de Estado dirigida a democratizar la función pública, conjuntamente con el consecuente desmantelamiento de la concentración del poder que por décadas rigió la suerte de la federación del país.

Ahora bien, la dificultad de este mecanismo adoptado por la Constitución política de 1999, es que deposita esta inmensa responsabilidad en la Asamblea Nacional, para que mediante leyes de bases, oriente la instrumentalización de la política de descentralización, como principio fundamental, lo que ciertamente se ha convertido en la circunstancia que entraba el proceso de descentralización, tal y como, en efecto la última década lo ha dejado en evidencia.

2. REVERSIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN: EVOLUCIÓN LEGISLATIVA

El paulatino resquebrajamiento del principio constitucional de la descentralización como política de estado nacional alcanza su punto máximo de ebullición mediante reforma parcial a la Ley Orgánica de Descentralización, en fecha 17 de Marzo de 2009, y publicada en Gaceta Oficial 39140.

La misma tuvo como punto de partida la Sentencia del Tribunal Supremo de Justicia, en Sala Constitucional, de fecha 15 abril de 2008, mediante recurso de interpretación de la norma contenida en el numeral 10 del artículo 164 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en torno a la competencia constitucional de coordinación con el Ejecutivo Nacional, de la atribución exclusiva de los estados regionales para conservar, administrar y aprovechar las carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos.

Puesto que con esta decisión del máximo tribunal de la República se dio inicio a lo que se conoce como la deconstrucción del sistema federal descentralizado, desencadenando un conjunto de reformas legales, que impactan directamente en la descentralización fiscal estatal en Venezuela, cuando decide que:



Se exhorta a la Asamblea Nacional 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, (...) la Sala exhorta a la revisión general de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, Ley General de Puertos y la Ley de Aeronáutica Civil (Rondón, 2008)

Esta sentencia emblemática en materia federal fiscal estatal, se inició mediante recurso de interpretación interpuesto por la Procuraduría General de la República el 26 de julio de 2007, según el cual se planteaba el interés del Ejecutivo Nacional por órgano del Ministerio del Poder Popular para la Infraestructura, de aclarar el sentido y alcance de la norma constitucional del Artículo 164, numeral 10, toda vez que de su propio texto, no se desprendía la voluntad que quiso ser estatuida por el constituyente de 1999, en virtud de que:

El precepto constitucional no era lo suficientemente claro para lograr establecer de una forma eficiente y precisa el ámbito y forma de actuación del Ejecutivo Nacional, respecto a la coordinación con los estados de la Administración, conservación y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial (Sala Constitucional, 2008).

Uno de los aspectos resaltantes del contenido de la sentencia es la definición del sistema federal constitucional venezolano, según los términos siguientes:

El estado federal descentralizado consagrado en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, es el de un sistema en el cual en el marco de la estructura político-territorial del Estado venezolano, es inherente al nivel nacional la potestad de coordinación en relación a los niveles estatales y municipales del ejercicio del Poder Público, tanto en las materias de competencia concurrente como en aquellas de competencia exclusiva nacional en las que de alguna forma intervengan los Estados y los Municipios (Rondón, 2008).

Y, en consecuencia:

“El régimen constitucional de distribución territorial de competencias no admite una interpretación que postule una distribución de competencias formulada conforme al modelo de separación absoluta de competencias, toda vez que tal arquetipo de comprensión del ordenamiento jurídico constitucional, es refutado por el contenido del artículo 4 de la Constitución, el cual establece que la República Bolivariana de Venezuela, es un Estado federal descentralizado en los términos en ella consagrados, y que se rige por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad” (Rondón, 2008).

Precisión conceptual que se utilizó como argumento de sustentación de la decisión de la sala, que se lee:



“Al determinar el constituyente en el Art. 164, 10 que la ejecución de dichas competencias debe hacerse en COORDINACIÓN con el ejecutivo nacional, involucra que el poder nacional, en uso de esa competencia de coordinación que le confirió el constituyente de 1999, puede asumir directamente la conservación, administración y el aprovechamiento de las carreteras y autopistas nacionales, así como también los puertos y aeropuertos de uso comercial” (Rondón, 2008).

En vista de este desiderátum, antes de precisar cualquier conjetura, es menester referirse al contenido estatuido literalmente en la norma 164, numeral 10, donde se regulan las materias sometidas a la competencia de los estados, en forma exclusiva y excluyente, según se lee textualmente:

Artículo 164: “Es de la competencia exclusiva de los Estados:

(...) 10. La conservación, administración, y aprovechamiento de carreteras autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial, en coordinación con el ejecutivo nacional (...) (Asamblea Nacional Constituyente, 1999).

Cita textual en la que resalta con abrumadora evidencia, dos aspectos, el primero está dirigido a ratificar el carácter originario de la exclusividad y el sentido excluyente, otorgado a los Estados en materia de conservación, administración y aprovechamiento de carreteras nacionales, puertos y aeropuertos.

Y el segundo aspecto señala que esa competencia, en virtud de esquema federal descentralizado que intervincula a los distintos niveles de gobierno, ha de ser ejercida en forma coordinada y corresponsablemente con el poder nacional, configurándose la figura jurídica de la concurrencia de competencias constitucionales de dos niveles gobierno.

A pesar, de la transparencia y sencillez del enunciado constitucional, el criterio esbozado por la Sala Constitucional dista mucho de esta afirmación, puesto que, según la sentencia de 2008, esa competencia del ejecutivo nacional de coordinar puede alcanzar inclusive la abrogación de la competencia de los estados.

Según la cual la nación, mediante Ejecutivo Nacional, puede asumir directamente el ejercicio pleno de la competencia, lo que involucra de plano execrar a los estados de la atribución de conservación, administración y aprovechamiento de carreteras nacionales, puertos y aeropuertos que la misma Constitución le confirió.

Ahora bien, después de estudiar la decisión contenida en la Sentencia de 2008 y compararla con la decisión de la misma sala de fecha 19/12/2006, salta a la vista un conjunto de inconsistencias jurídicas en torno al mismo punto.

En esa ocasión, sentenció la Sala Constitucional en ponencia de Dr. Francisco Carrasquero López, que la competencia de coordinación contenida en el numeral 10 del artículo 164 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (Asamblea Nacional Constituyente, 1999), en el Poder nacional, se reduce a: “(...) un mecanismo de coordinación entre los diversos niveles que integran al poder público (...)” (Tribunal Supremo de Justicia, 2006).



Y continuó la Sala señalando que a su vez, la aplicación de ese mecanismo de coordinación se centraba en el ejercicio de:

Una potestad superior atribuida a los órganos centrales de un Estado determinado, que tiene como propósito integrar las tareas que sobre una misma materia les ha sido encomendadas a diversos entes, con el fin de que las mismas confluyan en un objetivo común, el cual sería la prestación homogénea de un servicio público (Tribunal Supremo de Justicia, 2006).

Se desprende de la letra de la sentencia, el argumento de sustentación del dictamen, vale decir que para el sentenciador de 2006, era evidente que el ejercicio de este mecanismo de coordinación de potestades constitucionalmente claramente atribuidas en forma concurrente a dos niveles de gobierno, (esto es, al poder nacional la regulación normativa general y al poder estadual, la competencia exclusiva de administración, conservación y aprovechamiento).

Se centraba el cumplimiento del objetivo de integración de los diferentes niveles de gobierno, en aras de alcanzar la homogeneidad en la prestación del servicio público. Señalando, inclusive ejemplos emblemáticos que se desprenden del ejercicio de este mecanismo de coordinación, entre ellos señala el TSJ: a) la planificación, b) la participación de los estados en los procedimientos tramitados por la República, entre otros.

Lo que a la luz de los alegatos esgrimidos por la Sala Constitucional encuentra su justificación en: “el interés general por el que debe velar la República, de que los servicios descentralizados se gestionen de modo eficaz, e incluso eficiente” (Tribunal Supremo de Justicia, 2006).

Este criterio del máximo tribunal (Tribunal Supremo de Justicia, 2006) es compartido por esta investigación, y en consecuencia se considera innecesario, por parte de la procuraduría general de la República impulsar otro recurso de interpretación, que involucraría en la decisión antes referida de fecha 15 de abril de 2008.

El TSJ en diciembre de 2006 fue claro al afirmar que la competencia reguladora de la nación, en concurrencia con la competencia de administración y mantenimiento de los estados de la federación, fue establecida con el firme propósito de mantener cierta homogeneidad en cuanto a su funcionamiento, tal y como quedó establecido, cuando declara:

“(…) Puede admitirse que tanto el poder nacional como el Estadal detentan competencias en cuanto a la materia de puertos. Se trata de un asunto sobre el cual ambos niveles de ejercicio del poder público han recibido, desde un punto de vista cualitativo, potestades distintas sobre una misma actividad. Por un lado, al legislador nacional le compete elaborar el régimen general de la materia portuaria, la cual podrá incidir sobre puertos comerciales, pesqueros, militares, deportivos o de investigación científica, a los Estados, por otro, les corresponde la



conservación, administración y aprovechamiento de los puertos comerciales” (Tribunal Supremo de Justicia, 2006).

En este sentido, según el criterio sentado por la Sala Constitucional en la sentencia de diciembre de 2006, afirmar que asumir que la materia de puertos (y por extensión aeropuerto y carreteras nacionales), es de las llamadas competencias concurrentes entre los dos niveles de gobierno, involucra que la atribución reguladora otorgada al poder nacional (Art. 156, 26 CN) le faculta para dictar el régimen o conjunto de normas básicas que regulan este servicio, y en lo que se refiere a la atribución conferida al Poder Estatal (Art. 164, 10 CN) le corresponde por su parte conservar, administrar y aprovechar esos puertos de uso comercial.

Siendo así, ese fallo dictado el 19 de diciembre de 2006 ponía fin a la discusión en torno al ejercicio de la competencia concurrente sobre puertos aeropuertos y autopistas nacionales, bastaba que en la sentencia de 15 de abril de 2008, se ratificarán los argumentos, y se extendieran sus efectos a la materia de autopistas y carreteras nacionales, pues en aquella oportunidad sólo se limitó al régimen de los puertos.

Posición esgrimida por el Magistrado disidente de la sentencia de 15 de abril de 2008 Dr. Pedro Rafael Rondón Haaz, y que asume esta investigación en su totalidad, donde según aseveraciones formuladas en torno a la sentencia de 2008, del mismo magistrado lo reflejan:

El veredicto del que se discrepa, modificó el que se estableció en la sentencia No. 2495/2006, acerca del alcance y contenido de los artículos 164.10 y 156.26 de la Constitución, la mayoría ha debido, al menos señalar expresamente su cambio de postura, en aras de la seguridad jurídica. En todo caso, debe indicarse que la interpretación que se hizo es contraria a la Constitución de la República bolivariana de Venezuela (Rondón, 2008).

En consecuencia, el panorama divisado en torno al debate de la descentralización como política nacional en Venezuela, antes de abril de 2008 no traspasaba la barrera del nominalismo redundante del artículo 4 constitucional, así como las incongruencias estatuidas en la misma Constitución en torno a su conceptualización.

Pero después de esa fecha, al hacer una lectura breve de la historia reciente de la descentralización en Venezuela, se puede afirmar que esa discusión en nada se apartaba del espíritu propósito y razón del constituyente de 1999, al contrario, con todo esto, le confería mayor claridad al desarrollo constitucional, pues la dinámica de la discusión le aportaba nuevos elementos teóricos.

Siendo así, antes del 15 de abril de de 2008 la descentralización en Venezuela ni se imaginaba la deconstrucción que estaba por venir, cuando el mismo Tribunal Supremo de Justicia, haciendo uso de la tutela jurisdiccional constitucional, produjo el nuevo criterio de interpretación del sistema de reparto de competencias constitucionales antes analizado.



Según criterio de esta investigación, se apartó del razonamiento acogido por la Constitución de 1999, y declaró mediante Sentencia unos nuevos límites implícitos del ámbito de aplicación del numeral 10 del artículo 164, en torno a la competencia reguladora del Ejecutivo Nacional en coordinación con la competencia exclusiva de los estados de conservar, administrar y aprovechar las autopistas nacionales puertos y aeropuertos, según el cual, le está dado al poder nacional ejercer en forma directa la competencia de los estados.

Ciertamente esos límites implícitos del sistema de reparto de competencias constitucionales con criterio centralizado, producidos mediante Sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia que fija la interpretación vinculante del artículo 164.10 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, de fecha 15 de abril de 2008, ha marcado un nuevo hito en la historia constitucional federal venezolana, de manera que, corresponde ahora escribir las líneas de la historia reciente venezolana.

En virtud de lo cual, resulta obligatorio entonces, puntualizar el objeto de la materia legal reformada en cada uno de los instrumentos normativos subsiguientes: (Asamblea Nacional, 2009a); (Asamblea Nacional, 2009b); (Asamblea Nacional, 2009c); (Asamblea Nacional, 2010).

- LEY DE REFORMA PARCIAL DE LA LEY ORGÁNICA DE DESCENTRALIZACIÓN

Como consecuencia del exhorto que hizo TSJ a la Asamblea Nacional, se produce la reforma de la ley orgánica de descentralización, en procura de adecuar las normas, conforme al nuevo principio de interpretación vinculante que establece límites implícitos del sistema de reparto de competencias constitucionales producido en la sentencia del 15 de Abril de 2008, sobre el argumento de garantizar el acceso a los bienes y servicios de la población.

Esta reforma, resultó sancionada por la asamblea nacional, y publicada en fecha 17 de Marzo de 2009, en Gaceta Oficial Número 39140, cuyo contenido, se concentra en una modificación en la estructura formal de la ley, y otra en sentido sustancial, que básicamente pueden ser resumidos en cuatro aspectos centrales, estos son:

- 1) Modificación de la denominación del Capítulo II, como: De las Competencias Concurrentes y de la Coordinación entre los Niveles del Poder Público.
- 2) Incorporación de dos artículos, identificados con el número 8 y 9 respectivamente.
- 3) Se suprimen los numerales s 3 y 5 del artículo 11, ahora 13.
- 4) Incorporación de un nuevo artículo signado como artículo 14.

Dentro de las modificaciones sustantivas, se observa la denominación misma del Capítulo II, la cual tiene un firme propósito, esto es adecuar la normativa contenida en la ley de descentralización, al nuevo principio del sistema de reparto de competencias constitucionales producido mediante sentencia vinculante de la Sala Constitucional.



Este mismo patrón se observa en el artículo que quedó estatuido con el número 8, y se lee:

Artículo 8. A fin de tutelar el interés general de la sociedad y salvaguardar el patrimonio de la República, el Poder Público Nacional por órgano del Ejecutivo Nacional, podrá revertir por razones estratégicas, de mérito, oportunidad o conveniencia, la transferencia de las competencias concedidas a los estados, para la conservación, administración y aprovechamiento de los bienes o servicios considerados de interés público general (Asamblea Nacional, 2008).

Según la disposición contenida en este artículo, queda abierta la posibilidad para que el Ejecutivo nacional revierta por razones estratégicas, de mérito, de oportunidad y conveniencia, la transferencia de las competencias concedidas a los estados sobre bienes o servicios considerados de interés público general.

Y en ese sentido, se incorporó otro nuevo artículo, identificado con el número 9, que le otorga la facultad al Presidente la República en Consejo de Ministros, para decretar la intervención conforme al ordenamiento jurídico, de bienes y prestaciones de servicios públicos transferidos para su conservación, administración y aprovechamiento.

Esto, a fin de asegurar a los usuarios, usuarias, consumidores y consumidoras un servicio de calidad en condiciones idóneas y de respeto de los derechos constitucionales, fundamentales para la satisfacción de necesidades públicas de alcance e influencia en diversos aspectos de la sociedad.

Dando paso a la consolidación del fenómeno de la reversión de competencias constitucionales en Venezuela, y su contribución en la deconstrucción del principio constitucional de la descentralización, mediante la reversión al poder nacional competencias estatales descentralizadas, cuando se dispone que la figura del Presidente de la República en Consejo de Ministros, puede intervenir bienes y la prestación de servicios públicos que hayan sido transferidos a los Estados.

En este sentido, hay que destacar la supresión que sufrió el artículo 11 antes de la reforma, hoy artículo 13, donde se eliminó numeral 3 y 5, que establecía la novedosa transferencia de la competencia a los Estados en 1989, en materia de carreteras, puentes y autopistas (numeral 3) así como puertos y aeropuertos (numeral 5).

La supresión de estos dos numerales se hizo impostergable, en virtud de la reversión de competencias que se produjo con ocasión a la sentencia de interpretación vinculante de la competencia de coordinación estatuida en el Art. 164.10, del TSJ el 15 de abril de dos mil ocho (2008), abundantemente discutida en la sección anterior.

Según la cual, le está permitido al Ejecutivo Nacional asumir directamente la conservación, administración y el aprovechamiento de las carreteras y autopistas nacionales, así como también los puertos y aeropuertos de uso comercial, sobre la base, del ejercicio de su competencia de coordinación estatuida en la norma constitucional, en



aras de garantizar la prestación eficiente y eficaz del servicio público, en beneficio de la colectividad en general (Rondón, 2008).

Supresión legal, que pretendió ser colmada con la incorporación de un nuevo artículo redactado en la forma siguiente:

Artículo 14. Es de la competencia de los estados en coordinación con el Ejecutivo Nacional, la conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial. El Ejecutivo Nacional ejercerá la rectoría y establecerá los lineamientos para el desarrollo de la coordinación señalada en el presente artículo (Asamblea Nacional, 2009).

La supresión de los dos numerales (3 y 5) del artículo 13, estaba enmarcada en la abrogación de la competencia exclusiva y excluyente que sufrieron los Estados, sobre la conservación, mantenimiento, y aprovechamiento de puertos, aeropuertos, carreteras y autopistas nacionales, fundamentada en la interpretación vinculante del TSJ, sobre la competencia de coordinación del Ejecutivo nacional.

Por tanto, el dispositivo normativo contenido en el artículo 14, contempla expresamente el mandamiento estatuido en la Constitución Nacional, el cual, por razón del tiempo no aparecía en la derogada ley de 1989.

Queda claro que con esta reforma legislativa comentada se quiso poner fin a toda posibilidad jurídica, que posibilitara el ejercicio pleno de la competencia originariamente atribuida a los Estado (regional) en forma exclusiva y excluyente, tal y como se desprendía del texto constitucional (artículo 164.10).

Ahora bien, le corresponde a la historia constitucional venezolana, que está por escribirse, enmendar este desafuero jurídico, donde una norma de rango de ley (Ley Orgánica de descentralización 2009), modifica el sentido, espíritu y razón de una norma de rango constitucional (Constitución Nacional de 1999), fundamentándose en una interpretación teleológica de la sala constitucional (Rondón, 2008).

- **LEY DE AERONÁUTICA CIVIL**

La modificación de la Ley de Aeronáutica Civil, quedó estatuida en la Ley de Reforma Parcial de la Ley de Aeronáutica Civil, Gaceta Oficial No. 39.140, de fecha 17 de marzo de 2009, y contempla la modificación del artículo 9, donde se consagra la posibilidad jurídica de revertir por razones estratégicas, de mérito, oportunidad y conveniencia, la administración e infraestructura de la actividad aeronáutica civil.

El artículo modificado, regula todo lo relacionado con la Autoridad Aeronáutica de la República, y en ese sentido designa al Instituto Nacional de Aeronáutica Civil, como la autoridad competente para regular y fiscalizar las actividades de la aeronáutica civil, así como llevar a cabo procedimientos de intervención.

Siendo así, es el instituto nacional de aeronáutica civil en coordinación con el Ejecutivo Nacional, quienes detentan la potestad de revertir por razones estratégicas, de



mérito, de oportunidad o conveniencia la administración de la actividad aeronáutica así como su infraestructura por razones de interés general.

- LEY GENERAL DE PUERTOS

La modificación de la Ley General de Puertos, quedó estatuida en la Ley de Reforma Parcial de la Ley General de Puertos, Gaceta Oficial No. 39.140, de fecha 17 de marzo de 2009, y contempla la modificación de los artículos 9, 17, 24 y 42 e incorporando un nuevo texto bajo el número 46, donde se consagra el nuevo régimen de competencias del Poder Nacional en materia de reversión de competencias descentralizadas.

La nueva redacción del artículo 9 expresa la definición de la competencia que el Poder Público Nacional ejerce en materia portuaria, determinando su alcance, así como la posibilidad de la intervención. Además de incorporar dentro de sus atribuciones, la potestad de revertir competencias descentralizadas de los Estados regionales sobre la administración de la actividad portuaria, que El Ejecutivo Nacional, a través del órgano con competencia en la materia, podrá ejercer, por razones estratégicas, de mérito, oportunidad o conveniencia.

Entre tanto, el artículo 24 contempló las funciones y atribuciones de la Autoridad Acuática en materia portuaria, quedando establecido en 18 numerales de carácter enunciativo, puesto que señala que también puede ejercer las demás que le atribuye esta ley, su reglamento y demás instrumentos que regule la materia.

Mientras que el nuevo texto del artículo 42 mantiene la regulación de la competencia de coordinación que sobre puertos de uso comercial, pueden ejercer los estados, bajo la rectoría y lineamientos establecidos por el Ejecutivo Nacional, no obstante, resultar letra muerta, ante el agregado normativo consagrado en el artículo 46.

Donde se indica que el Ejecutivo Nacional podrá revertir por razones estratégicas, de mérito, oportunidad o conveniencia la transferencia de las competencias establecidas en los artículos anteriores, conforme a las disposiciones previstas en el ordenamiento jurídico y el instrumento que dio origen a la transferencia.

- LEY ORGÁNICA DEL CONSEJO FEDERAL DE GOBIERNO

La Ley de Consejo Federal de Gobierno fue sancionada por la Asamblea Nacional a los veinte días (20) del mes de febrero de 2010, y publicada en Gaceta Oficial Extraordinaria 5963 del 22 de Febrero de 2010.

Esta ley, tan esperada por la doctrina de corte federalista, puso fin a la larga espera, y encuentra su inspiración en el mandato constitucional desarrollado en el Art. 185, según el cual, “el consejo federal de gobierno es el órgano encargado de la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencias de competencias del poder nacional a los Estados y Municipios (...)” (Asamblea Nacional Constituyente, 1999).



Así, puede divisarse la inconstitucionalidad en la que incurre este dispositivo normativo, contenido en la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno empezando, comenzando desde la definición de su objeto mismo, en el Art. 1 y la determinación de su finalidad en el Art. 2.

En el mismo, se incluye una subespecie de entidad político territorial que no aparece en el texto constitucional antes citado, denominadas “organizaciones detentadoras de la soberanía originaria del Estado”, y “organizaciones de base popular” (Asamblea Nacional, 2010).

Lo que se traduce en la incorporación de una subespecie de esquema de distribución de competencias alternativo, en paralelo al orden constitucional, vale decir, la incorporación estas entidades territoriales se conculcan principios establecidos en la carta constitucional.

Esta dicotomía jurídica, ciertamente, invita a plantearse si ese fue el verdadero fin perseguido por el mandato constitucional señalado en el Art. 185, y la respuesta salta a la vista, y permite afirmar con rotunda vehemencia, que no se corresponde con el mandato constitucional señalado.

Tampoco corresponde con lo estatuido en el Art. 136 constitucional, donde también se indica quienes son los órganos que conforman las entidades político territoriales, que integran al poder público en Venezuela, cristalizándose de esta forma, una profunda deuda, que sin lugar a dudas, la historia constitucional venezolana deberá saldar.

Es así, como puede observarse la flagrante violación constitucional del texto de la ley, cuando este instrumento legal tan anhelado, en lugar de profundizar la descentralización y la transferencia de competencias desde el Poder Central hacia los Estados y Municipios, se desvía del mandato constitucional del artículo 185 de la Constitución.

Además, otorga la facultad a la persona del Presidente de la República, para la instauración del sistema institucional alternativo, que da cabida a Distritos motores de Desarrollo (Art. 6), distintas de la demarcación política propia de los Estados y Municipios.

Siendo que, la Constitución es enfática cuando establece en el artículo 185 que el Consejo Federal de Gobierno sólo puede hacer transferencias de competencias del Poder Nacional hacia los estados y municipios, y no otra figura política territorial.

Adicionalmente, también puede inferirse, del análisis taxativo de la normativa contenida en la ley, que este nuevo modelo de distribución funcional y/o administrativa del poder nacional, constituido por organizaciones de base popular y distritos motores de desarrollo, son similares, a la desgastada política centralizadora que estuvo vigente en la década de los setenta y ochenta, reconocido como la regionalización de la administración central.

Este proceso denominado regionalización, configuró: “un replanteamiento de la forma centralizada de administración de gobierno (...) en la búsqueda de un nivel óptimo a escala regional” (Carmona, 2005), donde lo que se logró fue: “regionalizar la



administración nacional, (...), pues se financian con presupuestos provenientes de fondos nacionales y dirigidos por autoridades designadas por el ejecutivo nacional, orientados por criterios de planificadores centralistas” (Gutiérrez, 1997:66).

Lo que permite afirmar que este instrumento normativo representa un revés de casi cuarenta años hacia al pasado, donde el trasfondo de la norma devela que la incorporación de este esquema vetusto y desgastado, pretende incorporar entidades denominadas Distritos Motores de Desarrollo, creados por el Presidente de la República, y dirigidos por órganos del Poder Ejecutivo Nacional, que sólo pueden ser receptores de atribuciones estrictamente administrativas.

Por ello no forman parte del proceso de descentralización ni transferencia de competencias a los Estados y Municipios, espíritu propósito y razón, que subyace en el mandamiento constitucional consagrado en el Artículo 185.

Ahora bien, corresponde esperar un nuevo desiderátum del máximo Tribunal de la República, donde se pronuncie en torno a esta diatriba jurídica (Tribunal Supremo de Justicia, 2010) se declaró competente para conocer de la acción de nulidad por inconstitucionalidad de la Ley de Consejo Federal de Gobierno publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.963 del 22 de febrero de 2010, pero que, hasta fecha de redacción de este informe de investigación aun no ha sido resuelto.

Recurso que fuere interpuesto en virtud de la violación de los artículos 206 y 211 de la Constitución en cuanto a su forma, y los artículos 4 y 185 en cuanto a los vicios de fondo.

Toda vez que el Consejo Federal de Gobierno es concebido por la Constitución de 1999 como el 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.

CONCLUSIONES

El conjunto de desafueros jurídicos antes recapitulados, sirven de argumento de sustentación, para afirmar que la descentralización en Venezuela, en lo concerniente al ámbito fiscal, específicamente relacionado con las materias constitucionales del sistema federal fiscal, ha sido objeto de una deconstrucción paulatina.

Esto, con el propósito de dismantelar el sistema de organización político territorial constitucional venezolano e incorporar uno nuevo, denominado como alternativo, utilizando como instrumento para ello la reversión política territorial de competencias constitucionales de naturaleza tributaria o fiscal, y a la creación de nuevas entidades socio territoriales, como arquetipo de distribución desconcentrado del Poder Público en Venezuela, según se desprende del Artículo 6 de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno.

Paradójicamente, el dismantelamiento del federalismo experimentado en el siglo pasado, y que sirvió de argumento de sustentación para que el Constituyente de 1999,



pretendiera poner fin a siglos de discusión política en torno a la forma de organización del Poder Público en Venezuela, hoy por hoy vuelve a la palestra.

Y lo hace a través de la implementación de un conjunto de desafueros jurídicos, que persiguen la reversión de competencias constitucionales al Poder Nacional, que antes ya fueron producto del proceso de descentralización experimentado en 1989, y consideradas por la doctrina patria como bandera de la descentralización en Venezuela (Finol y Morales, 2009).

Todo esto desencadena un nuevo esquema de organización político territorial, que parte de la instrumentalización del fenómeno de la reversión de competencias constitucionales; para arrebatarle a los Estados el ejercicio de atribuciones que les corresponden sobre la conservación, administración y aprovechamiento de los puertos comerciales.

En sinergia, con un adverso sistema de división de la República en espacios geográficos, creados por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, según lo establecido en el artículo 6 de la LOCFG, las cuales, en antonomasia con las entidades federales de la Constitución, no detentan autonomía política, financiera, y legislativa (atribuciones propias de un federalismo).

Y persigue suplantar a los Estados y Municipios por unidades socio-territoriales, configuradas por una nueva especie Distritos Motores, dependientes del Nivel Nacional, en franca contradicción con el dispositivo normativo consagrado en la Constitución originaria de la República Bolivariana de Venezuela, específicamente artículo 16, del Capítulo II, donde subyace la división política de la República.

Dejando en evidencia un arquetipo de organización desconcentrado, que irrumpe con el mandato constitucional referente a la política de descentralización de la función pública estatuida en el artículo 158 de la Constitución.

Toda vez que parte de un sistema de transferencias de competencias de un órgano superior (Poder Nacional) a un órgano inferior (Distritos Motores), mediante una relación demarcada por el principio de jerarquía, y una relación de dependencia, representado mediante el ejercicio de un control jerárquico (Art. 90 Ley Orgánica de Administración Pública).

Esta conculcación manifiesta de disposiciones constituciones queda en evidencia cuando el Tribunal Supremo de Justicia fija la interpretación vinculante del artículo 164.10 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en abril de 2008.

Donde se exhortó a la Asamblea Nacional a legislar, todo el entramado jurídico necesario para la incorporación de este nuevo mecanismo de distribución territorial concentrado, lo cual pasar a ser otro de los episodios transitados por la historia federal descentralizada venezolana de corte centralizada.

La misma discrepa expresamente con el mandamiento establecido constitucionalmente, en torno a la materia de descentralización, con lo que se incorpora la



atribución al Poder Nacional, de revertir competencias descentralizadas constitucionalmente, como la de puertos, aeropuertos y carreteras nacionales, por razones atinentes a la tutela del interés general de la sociedad y la salvaguarda del patrimonio de la República.

En este sentido, este nuevo criterio jurisprudencial y el subsiguiente proceso de reformas legislativas develan por sí misma el fenómeno de la deconstrucción de la descentralización, toda vez que en él subyace el reconocimiento pleno, que hiciera la Sala Constitucional, del Tribunal Supremo de Justicia, sobre la reversión de competencias, mediante el ejercicio directo, por parte del Poder Nacional, de la competencia conservación, administración y aprovechamiento de las carreteras y autopistas nacionales, así como también los puertos y aeropuertos de uso comercial.

Dando paso, a la instauración de la dicotomía jurídica, que parte de la implantación del proceso de reversión de competencias descentralizadas que, por razones estratégicas habían sido transferidas a los Estados, las cuales lejos de fungir como fuentes de financiamiento del sector público descentralizado, representaban un mecanismo de profundización de la democracia, con miras de garantizar la prestación eficiente y eficaz de los cometidos estatales.

En consecuencia, los resultados de esta investigación develan que la reversión político territorial de competencias constitucionales tributarias es el preámbulo de la instauración del nuevo modelo de organización institucional alternativo fundamentado en el fenómeno de la reversión de competencias y en el dispositivo contenido en la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, categorizado como un fiel reflejo de la política de desconcentración administrativa del Poder Nacional.

Por tanto, este nuevo modelo produce fiscalmente, menos autonomía financiera, a lo que cabe que agregar, la supresión de fuentes de financiamiento intergubernamental vía transferencias económicas de las entidades intergubernamentales constitucionalmente establecidas, esto es FIDES (fondo intergubernamental para la descentralización), y LAEE (ley de asignaciones económicas especiales), producto de un proceso de abrogación legal.

Se exhorta a los órganos correspondientes a corregir este conjunto de desafueros jurídicos experimentados en la historia reciente por la federación descentralizada del Estado venezolano, en aras de alcanzar la reconstrucción del Estado de Derecho, que le ha sido arrebatado al ordenamiento jurídico positivo venezolano.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Asamblea Nacional Constituyente (1999). Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial extraordinaria 5453. 24 de marzo de 2000. Venezuela.

Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela (2009a). Ley de reforma parcial de la ley orgánica de descentralización. Gaceta Oficial No. 39.140. 17 de marzo de 2009. Venezuela.



- Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela (2009b). Ley General de Puertos. Gaceta Oficial No. 39.140. 17 de marzo de 2009. Venezuela.
- Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela (2009c). Ley de Reforma Parcial de la Ley de Aeronáutica Civil. Gaceta Oficial No. 39.140. 17 de marzo de 2009. Venezuela.
- Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela (2010). Ley de Consejo Federal de Gobierno. Gaceta Oficial extraordinaria No. 5963. 22 de febrero de 2010. Venezuela.
- Brewer, A. (1985). La Constitución de Venezuela. Venezuela. Ediciones de la Universidad Católica del Táchira.
- Brewer, A. (2001). La Constitución de 1999. Venezuela. Editorial Jurídica Venezolana.
- Carmona, J. (2005). Descentralización Fiscal Estatal en Venezuela. Venezuela. Ediciones Paredes.
- Chávez, H. (2010). Las líneas de Chávez: Rumbo al Estado Comunal. Documento en línea. Disponible en: http://www.asambleanacional.gov.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=24156&catid=280%3Alineas-de-chavez&Itemid=223&lang=es Consulta: 10/09/2010.
- Finol, L. y Morales E. (2009). El Federalismo Fiscal como modelo de financiamiento del Estado Venezolano. Revista Cuestiones Políticas. Ediciones Astro Data S.A, Bajo el Auspicio del Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público, LUZ. Edición No. 42.
- Gutiérrez, B. (1997). La descentralización en el ámbito de los Estados. Especial referencia a la Ley de Descentralización. Venezuela. Ediciones del Congreso de la República.
- Jellinek, G. (1958). Teoría General del Estado. México. Editorial Continental, S.A.
- Macón, J. (2002). Economía del Sector Público. Argentina. McGraw Hill Interamericana.
- Rondón, H. (2000). Análisis de la Constitución Venezolana de 1999. Venezuela. Exlibris.
- Rondón, P. (2008). Escrito de motivación del voto disidente del magistrado de la Sentencia de Sala Constitucional TSJ. Documento en línea. Disponible en: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Abril/565-150408-07-1108.htm> Consulta: 5/5/2008.
- Tribunal Supremo de Justicia (2006). Sentencia del TSJ en Sala Constitucional No. 2495/06. Documento en línea. Disponible en: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/junio/679-1609-2009-09-0308.html> Consulta: 19/07/2010.



Tribunal Supremo de Justicia (2010). Sentencia de Admisión de la nulidad de la LCFG. Sentencia interlocutoria N° 10-0459. Documento en línea. Disponible en: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Julio/795-22710-2010-10-0459.html> Consulta: 19/05/2010.

Sánchez, J. (2008). Absolutismo, Socialismo y Fraude Constitucional (Venezuela a principios del Siglo XXI). Venezuela. Comisión Asesora para la refundación del estado Zulia (CARE).

Vigilanza, A. (2010). La federación descentralizada: mitos y realidades en el reparto de tributos y otros ingresos entre los entes políticos territoriales en Venezuela. Venezuela. Los Ángeles Editores, S.A.