

El concepto de federalismo cooperativo y su influencia en la forma del estado venezolano

Edison Lucio Varela Cáceres*
Abogado

Resumen: *El autor se detiene a reflexionar sobre el concepto de federalismo cooperativo y si el mismo tiene recepción en el modelo constitucional venezolano. Así, después de precisar su definición y la forma federal del Estado venezolano, analiza su posible influencia en la Constitución de 1999, en la jurisprudencia y en la legislación.*

Palabras Clave: *Federalismo cooperativo, federalismo dual, estado federal.*

Abstract: *The author stop to reflect on the concept of cooperative federalism and if it has reception in the Venezuelan constitutional model. Thus, after specifying its definition and the federal form of the Venezuelan State, it analyzes its possible influence on the 1999 Constitution, jurisprudence and legislation.*

Key words: *Cooperative federalism, dual federalism, federal state.*

SUMARIO

INTRODUCCIÓN

- I. EL FEDERALISMO COOPERATIVO
- II. EL DISEÑO CONSTITUCIONAL DE LA FORMA DEL ESTADO VENEZOLANO
- III. III. LA INFLUENCIA DEL CONCEPTO DE FEDERALISMO COOPERATIVO EN LA FORMA DEL ESTADO VENEZOLANO

1. *Vestigios constitucionales.* 2. *Recepción jurisprudencial.* 3. *Desarrollo legislativo.*

CONCLUSIONES

INTRODUCCIÓN

De la lectura de la Exposición de motivo de la Constitución de 1999 se aprecia que en dos oportunidades se alude a que la forma del Estado venezolano corresponde a un federalismo cooperativo. A través de la presente investigación se examina si la anterior afirmación es cierta.

* Universidad de Los Andes, Abogado Cum Laude. Universidad Central de Venezuela, Especialista en Derecho de la Niñez y de la Adolescencia; Profesor Asistente de Derecho Civil I Personas. Universitat de Barcelona, Máster en Derecho de Familia e Infancia. Universidad Metropolitana, Profesor de Derecho Civil. Esta colaboración fue preparada en el marco del «Seminario doctoral: Federalismo, descentralización y Constitución» a cargo de la profesora Cecilia SOSA en la Universidad Católica Andrés Bello.

Para responder la interrogante planteada se expondrá el concepto de federalismo cooperativo, según lo expuesto por la doctrina más autorizada, así como la identificación de sus caracteres; de seguida se dibuja, en líneas gruesas, cual es el diseño constitucional; con estos elementos se procede a confrontar el texto constitucional, la jurisprudencia que lo «interpreta» y la legislación que en «teoría» lo desarrolla para así determinar la influencia del concepto de federalismo cooperativo en nuestra forma de Estado.

I. EL FEDERALISMO COOPERATIVO

Si bien la doctrina ha sido enfática en sostener que no existe un Estado federal tipo, ello en razón que en la práctica cada Estado tiene su propia estructura¹, lo descrito no es obstáculo para visualizar elementos comunes que van creando perfiles que concretan, desde el punto de vista abstracto, una determinada forma federal. Así pues, a lo interno de dicha forma federal algunos, han identificado varios subtipos y entre ellos destaca el *denominado*: «federalismo cooperativo», «federalismo de concertación»², «federalismo de ejecución» o simplemente «sistema alemán»³.

Fundamentalmente, se alude a Estado federal cooperativo como aquel en el cual la distribución de competencias entre los diversos entes territoriales se efectúa privilegiando la coordinación entre los órganos en cada ámbito.

Para Alberto Della Vía «el concepto alude a la concertación y el dialogo cooperativo que debe existir entre las diversas jurisdicciones territoriales, con el fin de refundar y profundizar el federalismo»⁴. Entonces, «presupone, en el marco del Estado federal, donde conviven diferentes niveles de gobierno o atribuciones concurrentes o indivisibles. Ellas pertenecen indistintamente a los gobiernos provinciales y al gobierno federal.

¹ Vid. García-Pelayo, Manuel: *Derecho Constitucional comparado*. Fundación Manuel García-Pelayo. Caracas, 2005, p. 245, «la vida puede ofrecer y ofrece una serie de manifestaciones de organización política que no responden a todas las notas del Estado Federal, ni son tampoco subsumibles en sus géneros próximos»; Xifra Heras, Jorge: *Curso de Derecho Constitucional*. T. ii (El Estado moderno). Bosch. Barcelona, 1962, p. 451, «Con la palabra federalismo se designan realidades muy distintas, que abarcan desde las uniones políticas más rudimentarias –uniones de Estados– hasta las más evolucionadas –Estado federal–. Junto a un federalismo institucional basado en textos preestablecidos, existe un federalismo empírico que surge espontáneamente de las necesidades sociales»; Álvarez, Tulio Alberto: «La intervención de servicios en el marco de la reversión del proceso de descentralización». En: *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*. N.º 134. UCV. Caracas, 2009, p. 46, «el federalismo es un término que engloba diversidad de modalidades, ensayadas de acuerdo a la distribución de competencias que se define en aquellas constituciones que lo asumen como forma de organización. Por tal razón, no se puede afirmar la existencia de modelo único; como tampoco es apropiado crear categorías o tipologías de federalismo, ya que cada ensayo tiene su propia identidad»; Vogel, Juan Joaquín: «El régimen federal de la Ley Fundamental». En: *Manual de Derecho Constitucional*. 2.ª, Marcial Pons. Trad. A. López Pina. Madrid, 2001, p. 614, «Al emplear el término de “Estado federal”, los autores de la Ley Fundamental no han recurrido a un concepto perfilado con precisión por la teoría del Estado o la Ciencia Política, y en este sentido previo a la Constitución, ni tampoco por tanto, a un contenido más o menos definido de este concepto».

² Vid. Ayala, Javier Marcelo: «El federalismo de concertación en la reforma constitucional de 1994». En: *Revista de Derecho*. N.º 32. TSJ. Caracas, 2010, p. 284.

³ Vid. Linares Benzo, Gustavo: *Leyes nacionales y leyes estatales en la federación venezolana*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1995, p. 12.

⁴ Citado en Ayala: art. cit. («El federalismo de concertación...»), p. 285.

En atención al bien común, fin último de toda organización estatal, y respetando las nociones de subsidiaridad y lealtad federal, este reparto de competencias se realizará concertadamente, cooperando»⁵.

Por otra parte, se ha reconocido que en la forma federal se puede recurrir a diversos modos de distribución de competencias, como *verbi gratia* el «federalismo dual»⁶, de allí que posea carta de naturaleza la terminología que alude al Estado «federal cooperativo» para identificar donde la distribución no se hace en bloques herméticos⁷, sino que existen mecanismos de coordinación entre la Federación y los estados miembros, pero, a su vez, cada ente posee un ámbito de competencias específicas.

Ciertamente Vogel comenta que «Con el objeto de desempeñar del modo más eficiente las tareas públicas, en Alemania la ordenación jurídica del Estado federal estuvo desde el principio caracterizada por la cooperación entre Federación y los *Länder*. La expresión más clara de esta idea son las tareas comunitarias y las ayudas a la inversión (...) El concepto de federalismo cooperativo fue acuñado en el contexto del debate sobre dichas tareas comunes y sobre los límites genéricos a las formas de cooperación admisibles en un Estado federal. Cabe entenderlo hoy como una fórmula general para una mejor cooperación entre Federación, *Länder* y municipios»⁸.

Este modelo tiene su origen en el diseño constitucional alemán con la Ley Fundamental de 1949⁹. Así, comenta Linares Benzo que «el sistema germánico reparte las competencias sobre la base de otorgar la legislación a la federación (*Bund*) y la ejecución a los estados (*Länder*)»¹⁰.

Ayala formula como ideas rectoras de este modelo las siguientes:

- a. Convergencia entre diferentes niveles gubernamentales de decisión y ejecución, cuyo propósito o fin es la realización del bien común de la población.
- b. Subsidiaridad: el Estado federal no debe realizar aquello que pueda realizar el estado provincial.
- c. Participación: todo proceso de desarrollo y superación regional debe contar con la participación de los estados provinciales.

⁵ *Ibid.*, p. 286.

⁶ Xifra Heras: ob. cit. (*Curso de Derecho...*), p. 458, comenta que en los Estados Unidos «Desde 1870 hasta 1940 la concepción predominante fue la del federalismo dualista, que defendía un reparto equitativo de competencias entre la Unión y los Estados».

⁷ En palabras de Bidart Campos: «solitarias e inconexas», citado en Ayala: art. cit. («El federalismo de concertación...»), p. 285.

⁸ Vogel: art. cit. («El régimen federal...»), pp. 666 y 667.

⁹ *Vid. Compilación de constituciones políticas*. T. I. Funeda, Caracas, 1999, p. 21.

¹⁰ Linares Benzo: ob. cit. (*Leyes nacionales...*), p. 12. Matheus Inciarte, María Milagros y Romero Ríos, María Elena: «Estado federal y unicameralidad en el nuevo orden constitucional de la República Bolivariana de Venezuela». En: *Estudios de Derecho público. Libro homenaje a Humberto J. La Roche*. Vol. I. TSJ. F. Parra Aranguren, editor. Caracas, 2001, p. 644, «El federalismo cooperativo, cuyo ejemplo clásico es la República Federal de Alemania, se define a partir de: a. una diferenciación funcional según el tipo de competencia, pues una gran parte del ámbito legislativo queda en manos del Poder Nacional, mientras la administración de las competencias corresponde a los estados y municipios; b. Fuerte participación de los estados en la posición política del Poder Legislativo; c. la cooperación entre los tres niveles territoriales».

d. Concertación propiamente dicha: en este caso la concertación puede dividirse en política, cuyo ámbito de realización es el Congreso Nacional; y administrativa, que debe ser coordinada por el Poder Ejecutivo¹¹.

Ciertamente, para llevar a la práctica dichas premisas rectoras del modelo cooperativo se recurre al diseño de «convenios de naturaleza contractual» a los fines de delimitar las competencias concurrentes¹², la «creación de organismos mixtos» como instancias de participación de los diversos entes que integran la federación –por ejemplo la Cámara del Senado en el Parlamento–, y a otras instancias de intervención en asuntos legislativos y administrativos.

II. EL DISEÑO CONSTITUCIONAL DE LA FORMA DEL ESTADO VENEZOLANO

Es común que los textos constitucionales recurran a enunciar la forma de Estado en que se cimienta el sistema. En el caso de la Constitución de 1999 tal cometido lo pretende cumplir –entre otros dispositivos– el artículo 4, al establecer:

La República Bolivariana de Venezuela es un Estado federal y descentralizado en los términos consagrados en esta Constitución, y se rige por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad¹³.

Sobre las implicaciones de tal declaración la doctrina ha aventurado diversos pareceres¹⁴, pero en síntesis se podría afirmar que si bien es sumamente complejo precisar un concepto –por sus oscilaciones históricas¹⁵–, si se puede indicar los elementos básicos que lo

¹¹ Ayala: art. cit. («El federalismo de concertación...»), p. 284.

¹² Por ello Matheus Inciarte y Romero Ríos: art. cit. («Estado federal...»), p. 645, comentan que «Este modelo de federalismo cooperativo o de ejecución está basado, en primer lugar: en la negociación, perfeccionada en los pactos o convenios entre las diversas personas jurídicas político-territoriales que conforman la federación».

¹³ Vid. artículo 6 donde se indica que el «gobierno (...) será siempre (...) descentralizado». Véase en la Constitución de Colombia el artículo 1, que al enuncia los principios fundamentales, se limita a establecer: «... es un Estado social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales...», ob. cit. (*Compilación de constituciones...*), t. i, p. 429.

¹⁴ Vid. Linares Benzo: ob. cit. (*Leyes nacionales...*), p. 7, quien sostiene «es letra muerta o, a lo más, una reminiscencia poética de diatribas del siglo XIX»; para González Cruz, Fortunato: «El federalismo y la descentralización en Venezuela. A 10 años de vigencia de la Constitución». En: *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*. N.º 149. Caracas, 2010, pp. 213 y 215, lo considera un pleonasma, pues, a su juicio en el texto constitucional «no se consagró ni un sistema federal ni un modelo descentralizado», y al evaluar el resultado después de una década concluye «se ha violado lo poco federal y lo poco descentralizado que quedó en el texto constitucional para impulsar un modelo centralizador».

¹⁵ Vid. Rachadell, Manuel: «Influencia hispánica en la adopción del federalismo en Venezuela». En: *Revista de Derecho Público*. N.º 121. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2010, pp. 7 y ss., donde subraya que la forma federal de la Constitución de 1811 no es reflejo de la influencia del texto constitucional norteamericano, sino mayormente de la tradición hispánica; *cfr.* Brewer-Carías, Allan R.: «Bases legislativas para la descentralización política de la federación centralizada (1990: El inicio de una reforma)». En: *Leyes y reglamentos para la descentralización política de la federación*. 3.ª Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1994, p. 11, «la adopción de la forma federal obedeció a la realidad político territorial que nos había legado la colonización española y lusitana, de manera que la federación vino a ser la solución institucional ideal, en los Estados que la adoptaron, para formar los Estados independientes». No obstante, los documentos evidencian un claro influjo de los textos norteamericanos y de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano francesa, así Brice, Ángel Francisco: «Estudio preliminar». En: *Las constituciones*

definen y así contrastar con los demás modelos constitucionales para corroborar que tipo de Estado federal se instituye. En todo caso, Fernández sostiene:

... la Constitución de 1999 mediante su artículo 4 consagra un Estado federal y lo califica como descentralizado, calificación que implica una redundancia terminológica ya que todo Estado federal es descentralizado. Sin embargo, la reafirmación descentralizadora se debe a la voluntad constituyente de que la forma federal del Estado en Venezuela dejara de ser formal y fuera real, bajo los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad, característicos del «modelo federal cooperativo», en el cual los distintos niveles políticos territoriales participan en la formación de las políticas públicas nacionales y conformando una única esfera de gobierno en la concurren bajo el principio de cooperación de poderes para garantizar los fines del Estado venezolano¹⁶.

Empero, en el contexto venezolano cierto sector de la doctrina ha afirmado que pese a la declaración inicial del artículo 4 de la Constitución, al examinarse las normas sobre distribución de competencias entre los entes territoriales, la mayoría de ellas se concentran en la federación —es decir, en el Poder Nacional— y, en consecuencia, el nivel de descentralización es reducido¹⁷, lo cual se agrava al visualizar que por vía legislativa y jurisprudencial, se van cercenando la ya menguada autonomía que poseen los estados y municipios.

provinciales. Academia Nacional de la Historia. Caracas, 1959, p. 41, sostiene «el federalismo provincial, llamado confederación, fue un reflejo de la mentalidad existente en los constituyentes de 1811 y estos, sin duda, se inspiraron en el ejemplo de la Revolución de las colonias inglesas, pues la propia palabra “confederación” es de manufactura angloamericana y las disposiciones relativas a ella usadas en la Constitución Federal, obra de los patricios de 1811, es gran parte copia servil de los “Artículos de Confederación y Unión perpetua entre los Estados” que formaron los “Estados Unidos de América”»; véase también: Mora-Sifuentes, Francisco M.: «Interpretaciones del principio federal en México: una aproximación histórica-política». En: *Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia*. N.º 13. Caracas, 2020, pp. 279 y ss.

¹⁶ Fernández, Julio Cesar: «Las reformas político-institucionales en la Constitución de 1999». En: *Revista de Derecho Constitucional*. N.º 3. Editorial Sherwood. Caracas, 2000, p. 134. *Vid.* Arismendi A., Alfredo: «Comentarios sobre la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público». En: *Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público*. UCV. Caracas, 2011, pp. 13 y 14, afirma que para algún sector de la doctrina venezolana los conceptos de federalismo y descentralización «son sinónimos y por tanto equivalentes»; otros conciben «la descentralización como una forma de origen del Estado federal» y están los que «ambas instituciones son diferentes y poseen principios muy particulares».

¹⁷ Brewer-Carías, Allan R.: *Reforma constitucional y fraude a la Constitución (1999-2009)*. Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Caracas, 2009, p. 237, comenta que ciertamente el artículo 4 constitucional «se contradice en otras previsiones de la propia Constitución que permiten calificar la forma de Estado como la de una federación centralizada»; *cfr.* Brewer-Carías, Allan R.: «La Sala Constitucional como poder constituyente: la modificación de la forma federal del Estado y del sistema constitucional de división territorial del Poder Público». En: *Revista de Derecho Público*. N.º 114. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2008, p. 248; Matheus Inciarte y Romero Ríos: art. cit. («Estado federal...»), p. 653, «una evaluación de los aspectos constitucionales (...) se puede entrever que se configura un Estado federal con preponderancia del nivel central debido al desequilibrio de la calidad de las competencias atribuidas a los otros niveles político-territoriales»; Lares Bassa, Rodrigo: «La descentralización y el Consejo Federal de Gobierno». En: *Revista de la Facultad de Derecho*. N.º 64. UCAB. Caracas, 2010, p. 227, «Hoy, estas disposiciones constitucionales no han encontrado concreción. O, a lo sumo, podría decirse que ésta ha sido a medias. No existe un Estado federal ni descentralizado sino que en su lugar hay tensiones estatales y una centralización del poder y, en los casos en que se ha descentralizado, un absoluto control sobre esa porción que ha sido atomizada».

En todo caso, aunque el grado de autonomía sea limitado, existen espacios concretos donde en efecto los estados y municipios –distintos al Poder Central– se les reconoce «competencias exclusivas» por la propia Constitución y ellas no pueden ser desdibujadas sin vulnerar el texto supremo¹⁸, pues, sobre el asunto se extiende lo que los autores han denominado una «garantía de intangibilidad de los términos constitucionales de la descentralización»¹⁹, además de un principio de promoción de la descentralización como política nacional (artículo 157).

En definitiva, el sistema establece los diversos entes que componen la estructura del Estado federal delineando las competencias exclusivas de cada ente, así como casos de competencias concurrentes, la posibilidad de la transferencia de las competencias exclusivas del Poder Nacional a los estados y municipios (artículo 157)²⁰, transferencia de servicios en los casos de competencias concurrentes entre el Poder Nacional y los estados recurriendo a la modalidad de las leyes de bases y leyes de desarrollo (artículo 165), a su vez, los estados pueden transferir servicios a los municipios y, finalmente, puede darse la transferencia de servicios a las comunidades y grupos organizados por parte de los estados y municipios (artículo 184).

III. LA INFLUENCIA DEL CONCEPTO DE FEDERALISMO COOPERATIVO EN LA FORMA DEL ESTADO VENEZOLANO

Corresponde ahora revelar la interrogante sobre si en verdad la forma del Estado venezolano corresponde al de un federalismo cooperativo. Tal cuestión debe responderse según los institutos que se desprendan de la propia Constitución, en otras palabras, de acuerdo con unos caracteres que permitan identificar la compartición o concertación en la ejecución de las competencias. Por tanto, resulta obligado examinar el texto constitucional y la interpretación que sobre el mismo ha hecho la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, así como el desarrollo legislativo bajo dicha premisa, a los fines de identificar en nuestro modelo los caracteres propios del sistema federal cooperativo.

¹⁸ Así Peña Solís, José: «Aproximación al proceso de descentralización delineado en la Constitución de 1999». En: *Estudios de Derecho público. Libro homenaje a Humberto J. La Roche*. Vol. II. TSJ. F. Parra Aranguren, editor. Caracas, 2001, p. 229, comenta «los preceptos que regulan la descentralización en Venezuela (...) demuestran, utilizando un término muy castizo, el talante descentralizador del constituyente de 1999, lo que resulta muy positivo, y ciertamente constituye un avance si se compara con el de 1961. Queda únicamente por ver si ese talante encuentra respuesta normativa y ejecutiva por parte de los diferentes órganos del Poder Público».

¹⁹ Algunos hablan del principio de «inamovilidad federal», lo que en palabras de Matheus Inciarte y Romero Ríos: art. cit. («Estado federal...»), p. 647, «prohíbe al Poder Nacional realizar cualquier modificación al régimen o estructura federal, al señalar que cualquier modificación solo puede realizarse por vía constitucional y no por reforma legislativa o actividad administrativa», *cf.* Fernández: art. cit. («Las reformas político...»), p. 135.

²⁰ Peña Solís: art. cit. («Aproximación al proceso...»), p. 226, apunta «la transferencia de la competencia comportaba el traslado de la titularidad de la misma, y lógicamente también de su ejecución, razón por la cual una vez cumplido el proceso de transferencia no era posible que la República readquiriera las competencias transferidas»; Peña Solís, José: «La muerte de la descentralización. Examen jurídico de sus causas: la sentencia de la Sala Constitucional del 18-04-2008 y la reforma de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público del 17-03-2009». En: *100 años de la enseñanza del Derecho Administrativo en Venezuela 1909-2009*. T. II. UCV-Universidad Monteávila-Funeda. Caracas, 2011, p. 588, «cabe resaltar que su aplicación está condicionada a que previamente la Asamblea Nacional con el voto de la mayoría absoluta de sus integrantes sancione una ley, con la finalidad de transferir a los estados y municipios materias de competencia nacional».

1. *Vestigios constitucionales*

Es bastante sugestivo que sea la «Exposición de motivo» de la Constitución de 1999, la que al momento de justificar sus innovaciones, aluda expresamente a «federalismo cooperativo». Concretamente indica:

... el régimen federal venezolano se regirá por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad que son característicos de un modelo federal cooperativo, en el que las comunidades y autoridades de los distintos niveles político-territoriales participan en la formación de las políticas públicas comunes a la Nación, integrándose en una esfera de gobierno compartida para el ejercicio de las competencias en que concurren. De esta manera, la acción de gobierno de los municipios, de los estados y del Poder Nacional se armoniza y coordina, para garantizar los fines del Estado venezolano al servicio de la sociedad.

Añade al referirse al Consejo Federal de Gobierno:

... órgano producto de la fase más avanzada del federalismo, el federalismo cooperativo, superación histórica de lo que ha sido denominado federalismo dual que entendía al Estado como producto de un pacto entre los distintos entes político-territoriales los cuales tendrían una esfera de soberanía no delegada a la Unión y, en principio, intangible a la acción del Poder Federal.

Ahora bien, en el marco de la Constitución de 1999 se visualizan ciertas regulaciones que son plenamente acordes con el modelo del federalismo cooperativo, a saber:

i. Fundamentación en los principios de cooperación y solidaridad: en diversas normas de la Constitución se destaca que la forma del Estado federal se guía por dichos principios (artículos 4, 165, 184.1 y 185), lo que implica que en la hermenéutica de las normas constitucionales y legales debe privar la interpretación que tienda a una mayor participación de los estados y municipios en armonía con el Poder Nacional, así como el apoyo y respaldo desde el ámbito Nacional a los estados y municipios a los fines que ellos puedan ejecutar los servicios que les sean transferidos²¹.

ii. El diseño de competencias concurrentes: una de las formas de plasmar la cooperación es justamente por medio de las competencias concurrentes, pues en dicho caso dos entes poseen competencia en determinada materia y es por medio del diseño de formas de concertación y participación que se delimita el ámbito de actuación de cada ente sobre la referida

²¹ Para Peña Solís: art. cit. («Aproximación al proceso...»), p. 268, la premisa fundamental del federalismo cooperativo es que se encuentre «regido por el principio de que toda actividad importante de gobierno debe derivarse de compromiso conjunto y coordinados del Estado federal con los estados federados, regiones o municipios, según el caso. O sea, que la mejor demostración de que el modelo existe es que efectivamente se produzca la participación de los entes territoriales descentralizados en la política general del Estado federal o central»; Matheus Inciarte y Romero Ríos: art. cit. («Estado federal...»), pp. 654 y 655, sostienen que «El principio de cooperación y concurrencia define la política de participación, interdependencia y corresponsabilidad de los tres niveles político-territoriales para la consecución de los grandes objetivos nacionales», por su parte «el principio de solidaridad hace referencia a la lealtad constitucional entre los diferentes niveles territoriales». Para Herrera Orellana, Luis Alfonso: «Autonomía y competencias concurrentes en la federación descentralizada venezolana (con especial referencia a las leyes de base y a las leyes de desarrollo)». En: *Revista de Derecho*. N° 18. TSJ. Caracas, 2005, p. 30, «la coordinación es fundamental al momento de armonizar el ejercicio de competencias que, si bien están atribuidas por el ordenamiento superior o por los ordenamientos sectoriales a distintos órganos autónomos o entes en sentidos estricto, deben ser articuladas entre sí con base en reglas y a través de órganos específicos a los efectos de que el ejercicio de unas no interfiera u obstaculice el ejercicio de otras».

materia en principio compartida. Ello en el caso del Poder Nacional y los estados ocurre por medio de las leyes nacionales bases que fijan las directrices y las estatales de desarrollo que precisan en detalle la gestión de los servicios relacionados con la competencia regulada.

Sobre las leyes de bases y leyes de desarrollo Peña Solís sostiene que es «la Constitución española la fuente del precepto contenido en el artículo 165 de la nuestra», siendo que «su finalidad exclusiva es tornar operativa la modalidad de la descentralización territorial derivada de las competencias concurrentes que la Constitución atribuye al Poder Nacional y a los estados»²². Abundando en este punto, el autor comenta que la propuesta original en el anteproyecto de Constitución aludía a la «celebración de convenios entre el Poder Nacional y los estados» –muy similar a los convenios que estableció la Ley Orgánica de Descentralización... de 1989 (artículo 6)²³–, lo cual «obedecía a la idea de consagrar en la Constitución un modelo de “federalismo cooperativo”».

En todo caso, la norma original se altero añadiendo la figura de las leyes bases y de desarrollo que complican el proceso de dialogo entre los entes, pues las leyes bases dependen exclusivamente de la Asamblea Nacional y ellas serán complementadas por la legislación estatal²⁴. Ahora bien, lo ideal hubiera sido que en el proceso de formulación de las leyes bases se incluyera una participación decisiva, específica y activa por parte de los estados lo cual no ocurrió. Sin embargo, se recuerda que en teoría a la Asamblea Nacional le corresponde «Velar por los intereses y autonomía de los Estados» (artículo 187.16), los diputados son representantes del estado por el cual han resultado electos (artículo 201), los Consejos Legislativos en materia de leyes que los afecten poseen iniciativa parlamentaria (artículo 204.8), además sobre dichas áreas los estados deberán ser consultados por medio de los Consejos Legislativos (artículo 206), estas previsiones si bien no fueron diseñadas específicamente para el caso de las leyes bases resultan apropiadas para lograr que en las mismas exista una concertación y participación propia del modelo cooperativo.

iii. La creación de instancias de coparticipación: el Consejo Federal de Gobierno según la idea que subyace en la Constitución (artículo 185) debería ser aquel cuarto poder que desde la organización vertical que aglutina a lo nacional, estatal y municipal persiga consolidar la descentralización y que las consecuentes transferencias de competencias y servicios se efectúe de forma coordinada bajo una planificación de políticas y acciones concretas que promuevan el desarrollo equilibrado de las regiones y corrija los posibles desequilibrios existentes por medio de la inversión de los recursos de que dispone. Sin embargo, en la práctica ha resultado inoperante en sus propósitos constitucionales y al contrario se ha convertido en un mecanismo de exclusión de los estados y municipios²⁵.

²² Peña Solís: art. *cit.* («Aproximación al proceso...»), pp. 260 y 263.

²³ Es el modelo que se siguió en un principio en Argentina, según comenta Ayala: art. *cit.* («El federalismo de concertación...»), pp. 289 y 290, pues en tal sistema se implementaron las «leyes convenio» concertadas entre la «Nación y las provincias a los efectos de ordenar las competencias concurrentes», siendo «La característica específicas de estas normas (...) en que si bien son leyes nacionales, para tener vigencia precisan de la aprobación de las provincias». Posteriormente, con la reforma constitucional de 1994, se incorporó el mecanismo de las «leyes de presupuestos mínimos», es decir, «leyes de protección mínima y básica destinadas a regir en todo el territorio nacional, permitiendo que las provincias, si lo estiman apropiado, las complementen y mejoren a través de normas de naturaleza local» (p. 294).

²⁴ *Vid.* Peña Solís: art. *cit.* («La muerte de la descentralización...»), p. 588.

²⁵ Empero, como indica Arismendi A.: art. *cit.* («Comentarios sobre la Ley...»), pp. 32 y 33, «su integración precedida por el vicepresidente ejecutivo, por los ministros, los gobernadores, un al-

Lo anterior se ve replicado en otros entes u órganos que en vez de promover la concertación entre los diversos niveles de gobierno, son figuras centralizadoras. Así, por ejemplo, la Comisión Central de Planificación –en palabras de Lares Bassa– tiene por objeto «la aplicación centralizada de los lineamientos presidenciales en todo el universo administrativo. De hecho, en su artículo 4, de la Ley que creó la Comisión afirma que ningún ente sometido a su control gozará “de autonomía organizativa, ni de autonomía para planificación administrativa-financiera”»²⁶.

Finalmente, comenta Fernández: «La Constitución de 1999 establece un modelo federal cooperativo por el cual se prevé la forma y los medios por los que se distribuye territorialmente el poder del Estado, se asigna y transfieren las competencias y servicios a los niveles político-territoriales. Bajo el cumplimiento del principio de colaboración de poderes también se institucionaliza la concertación como cultura para el diseño de las políticas del Estado. Y mecanismos de planificación y coordinación de la ejecución de las competencias concurrentes de la descentralización del Estado»²⁷.

Visto el anterior escenario puede sostenerse que se está al frente de una forma de Estado federal cooperativo «débil», pues, el constituyente fue tímido al incorporar mayores mecanismos de participación²⁸ y en establecer garantías para que el Poder Nacional no

calde por cada estado y representantes de la sociedad, lo reduce a una simple fachada formal, que en el fondo como siempre constituye un vulgar centralismo»; González Cruz: «El federalismo y la descentralización...», p. 221, al comentar la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, puntualiza: «El único aparte del artículo 2 señala que los lineamientos del Consejo (...) serán vinculantes para las entidades territoriales, con lo cual se despacha de un plumazo la autonomía de los estados y de los municipios».

²⁶ Lares Bassa: art. *cit.* («La descentralización y el Consejo...»), p. 236.

²⁷ Fernández: art. *cit.* («Las reformas político...»), p. 140.

²⁸ Para Peña Solís: art. *cit.* («Aproximación al proceso...»), pp. 269, «a la luz de este marco conceptual, el federalismo cooperativo no se limita exclusivamente, al ámbito de las competencias concurrentes, como se sostiene en la Exposición de motivos, y aparte del Consejo Federal de Gobierno, que pese a tener asignada una función muy importante, es sectorizada, no existe ningún otro instrumento para tornar operativo el mecanismo de participación, al punto que no fue instituida la Cámara territorial –Senado–; de allí que la buena voluntad acerca de la implementación del modelo de federalismo cooperativo, consignada en la Exposición de motivos, pareciera que no traspasará el significado de una mera declaración». De hecho Arismendi A.: art. *cit.* («Comentarios sobre la Ley...»), p. 28, apunta «una de las innovaciones más resaltantes de la Constitución de 1999, y que permite dudar de la sinceridad del constituyente al establecer el federalismo venezolano, es la consagración del unicameralismo, por cuanto la supresión de la Cámara del Senado, un elemento concurrente de cualquier Estado federal, con representación numérica igual para todos los estados, impide una participación decisiva en la formación de la voluntad constituyente, en cualquiera de sus formas y en la formulación de la ley, que pueda afectar a los estados por igual». Para Rachadell existen omisiones importantes en el texto constitucional que «desnaturalizan el federalismo venezolano», a saber: «a. No existencia de un senado, con lo cual no existe en el Poder Legislativo una representación de las provincias (...) b. La organización de los consejos legislativo mediante ley nacional; c. La asignación de las competencias residuales en materia tributaria al ámbito nacional, que siempre habían correspondido a los estados; d. Se limita el poder tributario de los estados y de los municipios...», citado en González Cruz: art. *cit.* («El federalismo y la descentralización...»), p. 217. Aunque Matheus Inciarte y Romero Ríos: art. *cit.* («Estado federal...»), p. 669, concluyen que «el federalismo no implica esencialmente la bicameralidad». Brewer-Carías: art. *cit.* («Bases legislativas...»), p. 13, es de la opinión que la federación, el modelo de la Constitución de 1961, «permaneció como una mera forma, habiendo sido vaciados los estados de todo contenido. Menos que un federalismo cooperativo, lo que resultó fue un “federalismo sometido”, conforme al cual los poderes del Estado se concentraron en el nivel nacional, y en algunas materias,

terminara avasallado a los estados y municipios, qué como se verá en el epígrafe siguiente fue lo que terminó ocurriendo en la práctica.

2. *Recepción jurisprudencial*

Una de las primeras decisiones donde se alude expresamente al federalismo cooperativo es la sentencia 2495/2006 de la Sala Constitucional²⁹, en dicho fallo se hacen afirmaciones donde se deja entrever que el modelo constitucional del Estado venezolano comulga con dicha tesis, a saber:

Nuestro régimen constitucional de distribución territorial de competencias no sigue (...) al modelo de separación absoluta de competencias (...) nuestro constituyente se alejó decididamente del modelo denominado del *dual federalism* –federalismo dual–, y, en cambio, asume el denominado federalismo cooperativo (...) el moderno Estado federal es, a diferencia del pasado, una forma política en la cual privan los principios de cooperación, solidaridad y concurrencia entre las unidades que lo componen –tal como lo proclama nuestra Constitución en su artículo 4–, y este modelo se conoce como de federalismo cooperativo...³⁰.

Entonces, para la Sala Constitucional –forzando la sana doctrina–, el federalismo cooperativo se opone a la idea de que existan competencias exclusivas y excluyentes ya que lo que debe privar es relaciones de coordinación a través de competencias concurrentes que se distribuyen por medio de las leyes bases y de desarrollo.

Bajo la anterior posición la Sala Constitucional pretende justificar que en materia de puertos existe una «competencia concurrente», por tanto:

... el artículo 156.26 constitucional, como por lo que expresa el artículo 165 del mismo texto, le toca al Poder Público Nacional dictar el régimen o conjunto de normas básicas que regulen este servicio, y al Poder Público Estadal le corresponde, por su parte, conservar, administrar y aprovechar los puertos de uso comercial, así como también dictar una normativa que desarrolle el régimen básico que al nivel nacional le cumple dictar...³¹.

En realidad, la Sala Constitucional se queda corta en su análisis, pues si bien existe una concurrencia en lo referente a la competencia de puertos en materia «legislativa», lo cual se resuelve según lo que dispone el artículo 165 de la Constitución, no ocurre lo mismo en lo concerniente a la «conservar, administrar y aprovechar los puertos», ya que sobre ello, la competencia es «exclusiva» según el artículo 164.10 y, por tanto, no hay compartimiento con el Poder Nacional sobre tales actividades ejecutivas, salvo la participación de este último en la coordinación «formal».

En definitiva, el denominado Estado federal cooperativo no se opone a que existan competencias exclusivas para algunos entes, de hecho como se aprecia *supra* el artículo 30 de la Ley Fundamental alemana, paradigma de este modelo, reconoce que la federación tiene competencias exclusiva y los estados miembros también, siendo que distingue entre

en el nivel municipal. Los estados miembros quedaron como entelequias aplastadas por el Poder Nacional». Véase también sobre este aspecto histórico Chiossone, Tulio: «La forma del Estado, centralismo federalismo». En: *Omnia. Estudios sociales, histórico-políticos y jurídicos*. Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Caracas, 1983, pp. 111 y ss.

²⁹ Véase: TSJ/SC, sent. N.º 2495, del 19-12-06.

³⁰ Ídem.

³¹ Ídem.

aquellas expresas o implícitas para el primero y para los segundo todas las demás, que serían residuales. Y por otro lado, en materias concurrentes –que también las hay– de carácter legislativa, la solución la ubica en la tesis de las leyes bases y de desarrollo³².

Otra decisión de la Sala Constitucional que alude al federalismo cooperativo es el fallo 565/2008³³, pues la misma al examinar el artículo 164.10 de la Constitución realiza una interpretación de la referida disposición que diametralmente contradice el texto literal de la norma objeto de análisis, así como la finalidad y su contexto histórico, para arribar a una conclusión absurda que desdibuja la forma federal del Estado venezolano.

En efecto, la Sala Constitucional al conoce de un recurso de interpretación, ejercido por la Procuraduría General de la República, donde se solicita la precisión del sentido del artículo 164.10 de la Constitución, que señala a texto expreso lo siguiente: «Es de la competencia exclusiva de los estados: (...) 10. La conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial, en coordinación con el Ejecutivo Nacional...», distorsiona el sentido de la norma constitucional.

Ciertamente, como se evidencia de la disposición parcialmente reproducida *supra*, la misma persigue indicar las materias en las cuales los estados miembros de la federación poseen competencias «exclusivas» y a tales fines señala «la conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial» lo cual debe efectuarse «en coordinación con el Ejecutivo Nacional», esta última coetilla es la que a juicio de los solicitantes les genera «incertidumbre jurídica» pues «el precepto constitucional no es 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»³⁴.

Empero, la Sala Constitucional para lograr su cometido comienza con un análisis sistemático y por ello relaciona la norma objeto de estudio (artículo 164.10) con el artículo 156.26 de la Constitución que regula las competencias del Poder Público nacional, siendo que a este último le corresponde dictar, a través del órgano legislativo nacional, el «régimen» sobre navegación, transporte de «carácter nacional», puertos, aeropuertos y su infraestructura. Sin embargo, a continuación se desfigura el análisis, pues, la Sala Constitucional al vincular lo anterior con el artículo 164.10 que alude expresamente a las «competencias exclusivas» afirma sin rubor que «se presenta en principio una concurrencia de las competencias que ostentan, tanto el Poder Público Nacional como el estatal»³⁵ lo cual es diametralmente contradictorio a la literalidad del texto, pues, lo «excluyente» es incompatible con lo «concurrente».

³² Conviene además añadir que la referida decisión posee un voto disidente del magistrado Marcos Tulio Dugarte Padrón por disentir de «las afirmaciones realizadas sobre el sistema federal que el constituyente pretendidamente escogió»; así como un voto concurrente de Jesús Eduardo Cabrera Romero donde comparte la decisión de la mayoría pero «discrepa» de los fundamentos que se efectúan «acerca de la naturaleza de nuestro sistema federal». Las anteriores posiciones subrayan que la tesis del federalismo cooperativo no es una posición unánime en la doctrina y por ello tiene sus detractores, que prefieren superar tal concepto por considerarlo una reminiscencia histórica que no es útil en el estado actual de la ciencia jurídica.

³³ Véase TSJ/SC, sent. N° 565, del 15-04-08. Otros fallos de la Sala Constitucional donde se cita las sents. N°s 2495 y 565, son: TSJ/SC, sent. N°s 567, del 26-04-11, y 1661, del 21-11-13.

³⁴ *Vid.* TSJ/SC, sent. N.º 565, citada *supra*.

³⁵ *Ídem*.

te»³⁶. Así las cosas, la competencia de los estados en dicha materia o es concurrente con la de otros entes o es exclusiva de él, pero no puede ser al mismo tiempo ambas y entre dichas opciones es claro que debió el interprete preferir la letra expresa de la Constitución.

Sigue la Sala Constitucional añadiendo otros argumentos y comienza a perfilar la tesis de las leyes bases y de desarrollo, para así justificar la supuesta concurrencia, a saber: «El fundamento de tal asignación de la legislación básica al nivel nacional del ejercicio del Poder Público, y la legislación de desarrollo de ésta al nivel estatal en los términos expuestos, viene dado por los principios de unidad, satisfacción del interés general e igualdad en la gestión de los estados de ciertos servicios en régimen de competencia concurrente (...) solo es posible si el nivel nacional en ejercicio del Poder Público, determina una normativa básica que delimite la actividad que en ejecución de la competencia concurrente desplieguen los estados...»³⁷.

Este aspecto es sumamente relevante, pues, como se indicó, la doctrina ha sostenido que el federalismo cooperativo se caracteriza en que es la federación la que legisla en materias básicas y los estados los que generalmente ejecutan, pero además tienen una función legislativa de desarrollo.

En todo caso, surge una nueva contradicción por cuanto lo que en teoría debe ser «legislación básica» a cargo del legislativo nacional, la Sala Constitucional lo transforma en un mecanismo que «permite que el legislador nacional intervenga en un mayor grado».

Ciertamente, el objetivo de la división legislativa entre leyes básicas y de desarrollo no es la intervención de un ente sobre otro, sino la cooperación entre los entes según el ámbito de competencia de cada uno, donde ambos poseen funciones legislativas –concurrentes, artículo 165 de la Constitución³⁸– pero donde también cada uno tiene su propio espacio de actuación, sin que se solapen entre ellos, de allí que se hable de cooperación para ilustrar que actúan con sincronía pero cada uno en el ámbito que se delimita según la distinción entre leyes bases y de desarrollo.

Prosigue la Sala Constitucional a explicar el sentido de la «coordinación con el Ejecutivo Nacional». Aquí recurre al método histórico y trae a colación las normas que al respecto contenía la Constitución de 1961 (artículos 136.20 y 137) y de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público de 1989 (artículos 11.3 y 11.5), afirmándose que sobre las anteriores disposiciones ha

³⁶ García-Pelayo: ob. cit. (*Derecho Constitucional...*), pp. 234 y 235, «Materias exclusivas, cuya legislación y ejecución, o simplemente una de estas actividades, pertenecen enteramente a una de las partes, sea la Federación, sean los Estados», «Materias concurrentes, es decir, aquellas que pueden ser reguladas por la Federación como por los Estados miembros».

³⁷ Vid. TSJ/SC, sent. N.º 565, citada *supra*. Peña Solís: art. cit. («La muerte de la descentralización...»), p. 608, al comentar el fallo indica: «queda claro que la Sala incurre en un error al declarar que debido a la forma adoptada por el Estado venezolano, es inherente al Poder Nacional la potestad de coordinación en relación al poder de los estados y municipios, y por supuesto al partir de ese error, el sentido y alcance que le atribuye a la fórmula organizativa –coordinación– prevista en el artículo 164.10 de la Constitución, se distancia mucho del que efectivamente se deriva del marco teórico que sustenta la forma de Estado federal y del espíritu del citado precepto constitucional».

³⁸ Cfr. Brewer-Carías: art. cit. («La Sala Constitucional...»), p. 252, «Lo importante a destacar aquí es que estas leyes bases no pueden referirse a las materias de la competencia exclusiva, global o parcial, que se asignan a los estados indicadas en el artículo 164, sino solo a las materias de competencia concurrente».

ocurrido una constitucionalización de la descentralización, lo que debería implicar que ya el tema escapa del ámbito legal y corresponde actualmente al constitucional³⁹.

Empero, en vez de enfocarse en la interpretación de la norma constitucional, comienza la Sala a analizar la Ley Orgánica aludida y manifiesta que «en caso de haberse verificado la transferencia de competencias, prevé la posibilidad de una reversión por parte del Ejecutivo Nacional con fundamento en razones de mérito, oportunidad y conveniencia»⁴⁰.

Tal aspecto, no tiene fundamento constitucional, pues, una vez que la Constitución efectúa la asignación de las competencias a los estados esta no puede revertirse, salvo que se practique en los términos constitucionales, es decir, por medio de una revisión de la Constitución –enmienda, reforma o Asamblea Nacional Constituyente⁴¹–.

Pero lo que ya es suficientemente oscuro, se nubla por completo cuando la Sala Constitucional actuado como timador de feria saca de la manga una carta acomodaticiamente guardada y es la de alegar que es la titularidad de las obras la que determina la competencia, en concreto indica que sería competencia de los estados las que se son «producto de las inversiones directas» realizadas por ellos y, por su parte, «las carreteras y autopistas nacionales, así como los puertos y aeropuertos de uso comercial nacionales –no estatales– (...) son bienes y servicios cuya titularidad corresponde a la República, ya que los mismos son producto de la inversión de ese ente político territorial dado su carácter de obras y servicios de interés nacional, por lo que en caso de haber sido transferidos a los estados pueden ser cogestionados por éstos a través de convenios, pero también reasumidos por el Poder Público Nacional»⁴². Al respeto puntualiza Álvarez:

Al margen de que la utilización de la figura de los convenios de transferencia de servicios es propia de la ejecución de competencias concurrentes, utilizar el criterio economicista de la inversión inicial es una manipulación que ataca la esencia misma del proceso de descentralización; caracterizado por la transferencia de competencias y recursos que las hagan efectivas. Además no existe una base constitucional que permita diferenciar o crear subcategorías de competencias sobre la base del origen de la inversión⁴³.

Como puede fácilmente apreciarse tal argumento no tiene soporte constitucional y además contradice la doctrina que la misma Sala cita como fundamento cuando alude a un Estado federal cooperativo ya que según dicho modelo el Poder Nacional debe limitarse a la legislación básica y lo que ahora sostiene la Sala es que la Asamblea Nacional no solo va a legislar fijado el régimen, sino que además el Ejecutivo puede gestionar autopistas,

³⁹ Como señala Brewer-Carías: art. cit. («La Sala Constitucional...»), p. 257, «la Sala se olvidó que no fue la Ley de Descentralización de 1981 ni su reforma de 2003 la que “descentralizó” en los estados la competencia mencionada, sino que fue la propia Constitución de 1999, directamente, la que constitucionalizó la transferencia de competencia que se había efectuado en 1989, calificándola ahora como “competencia exclusiva” de los estados».

⁴⁰ Vid. TSJ/SC, sent. N.º 565, citada *supra*.

⁴¹ Vid. sobre estos mecanismos Peña Solís, José: «La revisión de la Constitución de 1999». En: *Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia*. N.º 5. Caracas, 2015, pp. 537 y ss.; Hernández-Mendible, Víctor Rafael: «El poder de reforma de la Constitución límites del poder constituido». *Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia*. N.º 7-ii. Caracas, 2016, pp. 611 y ss.

⁴² Ídem. En todo caso, recuerda Álvarez: art. cit. («La intervención de servicios...»), pp. 30 y 31, las competencias constitucionales de los estados que fueron «transferidas mediante la Ley Orgánica de Descentralización (...) no pueden ser reasumidas por el Poder Nacional mediante la modificación de la ley; sino, al contrario, ejecutando uno de los procesos de revisión de la Constitución».

⁴³ Álvarez: art. cit. («La intervención de servicios...»), p. 48.

puertos y aeropuertos, que según la Constitución es competencia –se subraya– exclusiva de los estados. Es más incluso se atribuye «competencias exorbitantes como la intervención»⁴⁴.

Adicionalmente, la Sala Constitucional recuerda el precedente expuesto en la sentencia N.º 1495/2006, para justificar ahora que la coordinación implica una «jerarquía o superioridad del ente u órgano que coordina»⁴⁵.

Sobre este aspecto abría que recordar que la aludida coordinación si bien puede implicar que un órgano –por ejemplo el Consejo Federal de Gobierno, artículo 185 de la Constitución– ejerza cierta superioridad «formal» a los efectos de encaminar a los distintos entes políticos territoriales a ponerse de acuerdo sobre las políticas y planes que los involucran, ello no puede generar que la coordinación se transforme en apuntalar una usurpación de las funciones que la Constitución le atribuye a determinados entes, pues, sus objetivos son meramente formales y no llegan al extremo de decidir sobre las competencias de los otros entes.

Por estos derroteros no sorprende que la Sala Constitucional enuncie tres supuestos donde la competencia en materia de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial que según la Constitución es exclusiva de los estados termine asumiéndola el Poder Central, a saber: i. cuando no la ejerzan los estados; ii. la ejerza parcialmente o, iii. el servicio prestado sea deficiente o inexistente.

Ante las anteriores hipótesis hay que recordarle a la Sala Constitucional que lo que corresponde es exigir el cumplimiento de la Constitución para aquellos entes que sean negligentes u omisivos, pero bajo ningún contexto ello originara una usurpación de sus atribuciones constitucionalmente signadas. Amén de que tampoco es garantía de que el Poder Nacional sea eficiente y diligente en la ejecución de dichas actividades ejecutivas, pues si analizamos el tema desde el punto de vista únicamente práctico, la realidad actual ha demostrado con crece, por ejemplo, que la gestión de los aeropuertos por parte del Ejecutivo Nacional ha sido sumamente deficitaria.

La Sala Constitucional en ese afán de justificar lo injustificable, recurre a conceptos jurídicos indeterminados –pero que contrario a su verdadero sentido únicamente usa a favor de su posición parcializada– como «bienestar y progreso social», «cometidos sociales básicos» o «interés nacional» para sostener lo siguiente:

... las características particulares de las actividades de conservación, administración y el aprovechamiento de las carreteras y autopistas nacionales, así como los puertos y aeropuertos de uso comercial, como servicios públicos de interés nacional, permiten afirmar que la Administración disponga de un poder general implícito o de la cláusula general de orden públi-

⁴⁴ De hecho es relevante que sea justamente en estas materias –puertos y aeropuertos– donde la doctrina había reconocido que las transferencias de competencias hacia los estados habían producido «excelentes resultados» donde comienza la reversión, *cfr.* Rachadell, Manuel: «Federalismo, descentralización y reforma constitucional en Venezuela». En: *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*. N.º 109. UCV. Caracas, 1998, p. 62.

⁴⁵ Lo afirmado por la Sala Constitucional contradice la doctrina consolidada sobre el Estado federal, así García-Pelayo: *ob. cit.* (*Derecho Constitucional...*), p. 228, enfatiza: «el Estado federal no está sobre, sino junto a los Estados miembros, pues tan soberano es el uno como los otros y, por consiguiente, no están en relación de *supra* y subordinación, sino de coordinación. Uno y otro son Estados parciales, pues el Estado central no es un Estado conjunto o total que abarque en su plenitud a los Estados miembros, ya que sus competencias han de ser complementadas por las de éstos. Por consiguiente, tenemos dos Estados parciales e igualmente soberanos, cuyas complementación y unidad solo puede lograrse por medio de una relación recíproca».

co, para poder condicionar, limitar o intervenir los derechos y libertades constitucionalmente proclamados en orden a una hipotética articulación de los mismos con la utilidad común o general...⁴⁶.

El párrafo anterior reproducido no hace otra cosa que una declaración sobre un diseño de Estado –totalitario– absolutamente desligado de las mínimas condiciones que deben privar en un verdadero Estado de Derecho, pues sin ningún rubor o escrúpulo hacia la responsabilidad que originan una afirmación de tal naturaleza, simplemente amenaza que fundado en un supuesto interés nacional, el Estado goza de un poder omnímodo para «condicionar, limitar o intervenir los derechos y libertades constitucionalmente», ante tanta ambición de poder el pretender un mínimo de respeto a la «garantía de intangibilidad de los términos constitucionales de la descentralización» es una inocentada, ya que para los magistrados de la Sala Constitucional que suscribieron dicho fallo el Estado –gobierno, partido o caudillo– lo puede todo si el «interés» –que no es el de los ciudadanos, sino el del grupo en el poder– así lo disponen.

Como colofón, la Sala Constitucional declara su interpretación «vinculante» y «por razones de orden público constitucional, advierte que el contenido de la presente decisión debe generar una necesaria revisión y modificación del ordenamiento jurídico legal vigente», en otras palabras la Sala no solo modifica la Constitución⁴⁷, sino que con prepotencia se vanagloria de su posición y sostiene que la misma debe incidir en la legislación, es decir, que manda a legislarse en contra de la norma suprema⁴⁸.

3. Desarrollo legislativo

Existe cierto consenso en la doctrina nacional sobre que la legislación devenida a raíz de la Constitución de 1999 ha resultado claramente contraria al principio de la federación descentralizada y ha dado, en consecuencia, evidentes pasos hacia la centralización.

Lo anterior ha ocurrido en parte por la advertida debilidad del texto constitucional a la hora de establecer garantías solidas a favor del federalismo, lo cual sumado a las ansias de poder de los detentadores de las funciones ejecutivas y judiciales –hoy calificados esos agentes como meros usurpadores– ha mermado considerablemente el dibujo constitucional de un Estado federal descentralizado, ni que hablar de la posibilidad de desarrollar la cooperación, concertación y participación con fidelidad.

Lo descrito se amplifica con las decisiones de la Sala Constitucional antes comentadas y que tiene un punto de quiebre en las reformas legislativas subsiguientes como por ejemplo por medio de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencias de Com-

⁴⁶ Vid. TSJ/SC, sent. N.º 565, citada *supra*.

⁴⁷ Brewer-Carías: art. cit. («La Sala Constitucional...»), p. 248, apunta en esta «decisión del juez constitucional, más que una ‘interpretación’ de la Constitución lo que contiene es una ilegítima ‘mutación’ de la misma, que responde a la tendencia centralizante del régimen autoritario al cual sirve la Sala, y que constituye una usurpación de la soberanía popular a quien esta reservado el poder constituyente».

⁴⁸ El magistrado Pedro Rafael Rondón Haaz salva su voto en atención a que la materia del recurso ya había sido objeto de interpretación por la Sala Constitucional en la sentencia 2495/2006 y «En todo caso, debe indicarse que la interpretación que se hizo es contraria a la Constitución», fundamentalmente porque centra su argumentación no en el texto fundamental y la literalidad que se deduce de sus disposiciones, sino en Ley Orgánica de Descentralización reformada en el 2003, que a lo sumo podría haber sido declarada inconstitucional.

petencias del Poder Público del 2009⁴⁹, la Ley sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital del 2009⁵⁰, la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno del 2010⁵¹, y las diversas leyes denominadas del «poder popular»⁵².

Lo explicado no era de extrañar pues la tendencia desde un inicio de esta etapa política fue el obsequiar amplias facultades al Ejecutivo Nacional para legislar vía decreto-ley cualquier asunto, evidenciando además de un culto a la personalidad un debilitamiento de la institucionalidad parlamentaria que polariza la función legislativa en un solo sujeto que niega cualquier atisbo de participación a las regiones⁵³, anulando al mismo tiempo la exigua autonomía de las provincias.

Finalmente, podríamos cerrar compartiendo el parecer de González Cruz, que al evaluar nuestra forma de Estado señala:

El desarrollo legislativo de la Constitución ha sido atroz para el federalismo y para la descentralización. Todas las leyes, sin excepción, dictadas a partir de la vigencia de la Constitución de 1999, contienen disposiciones dirigidas a menoscabar el poder de los estados y de los municipios, ninguna a fortalecerlos⁵⁴.

⁴⁹ Vid. Peña Solís: art. cit. («La muerte de la descentralización...»), pp. 628 y ss.; Subero Mujica, Mauricio: «Comentarios a la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público del 17 de marzo de 2009». En: *100 años de la enseñanza del Derecho Administrativo en Venezuela 1909-2009*. T. ii. UCV-Universidad Monteávila-Funeda. Caracas, 2011, pp. 715 y ss.

⁵⁰ Ciertamente, según Álvarez: art. cit. («La intervención de servicios...»), p. 52, «con el cambio de doctrina de la Sala Constitucional y la reforma legislativa de 2009 se crea un marco jurídico que facilita la intervención en los estados y la reversión de competencias exclusivas».

⁵¹ Para Lares Bassa: art. cit. («La descentralización y el Consejo...»), p. 225, esta Ley «regula al referido consejo en términos que exceden los previstos en el artículo 185 de la Constitución pues da pie a una centralización desconcentrada –aparece, aquí, la sociedad organizada y el Poder Ejecutivo nacional y se olvida de los estados y los municipios–».

⁵² Vid. por ejemplo Sosa G., Cecilia: «El carácter orgánico de un Decreto con fuerza de Ley (no habilitado) para la gestión comunitaria que arrasa lentamente con los poderes estatales y municipales de la Constitución». En: *Revista de Derecho Público*. N.º 130. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2012, p. 154, donde se denuncia que a través del texto legal comentado se contradice la «estructura de poder» que establece la Constitución; véase en la misma *Revista* citada *ut supra*, Sánchez Falcón, Enrique J.: «El Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y otras Atribuciones o la negación del federalismo cooperativo y descentralizado», p. 179, se afirma que el referido instrumento legal implica «el definitivo desmantelamiento del Estado federal cooperativo previsto en la Constitución (...) configurándose de esa manera como una descentralización absoluta inconstitucional».

⁵³ Para Álvarez: art. cit. («La intervención de servicios...»), p. 28, «El resultado ha sido perfeccionar la concentración de poder en un mismo centro a costa de los poderes regionales de gobernadores y alcaldes. Sin duda, una estrategia que atenta contra los valores y principios que informan la dogmática constitucional y anulan al federalismo como ideología estructurante de la Constitución».

⁵⁴ González Cruz: «El federalismo y la descentralización...», p. 219. Lo cual en todo caso no es una novedad –salvo su alevosía– ya que como recuerda García-Pelayo: ob. cit. (*Derecho Constitucional...*), p. 246, «algunos Estados hispanoamericanos, que, a pesar de tener una Constitución federal, se gobiernan prácticamente en régimen unitario o con preponderancia del momento unitario, mediante el abuso que de sus competencias hace el poder central». Sobre lo dicho Xifra Heras: ob. cit. (*Curso de Derecho...*), p. 449, apunta que «Tocqueville fue uno de sus enemigos más notables, por entender que la existencia de un poder único y central convertía al individuo en un ser indefenso y esclavizado. Si no hubiere remedio contra la centralización, el resultado sería un despo-

CONCLUSIONES

Podemos arribar a la síntesis de que el concepto de federalismo cooperativo tiene un interés práctico, pues el mismo permite subrayar unos principios y caracteres que tienden a profundizar una determinada forma federal en el cual se promueve la concertación, participación y cooperación en el ejercicio de las competencias de los diversos niveles de gobierno.

El Estado venezolano según la letra de la Constitución 1999 comparte muchos de esos caracteres que definen a un Estado federal cooperativo, sin embargo adolece de ciertas garantías que fortalezcan dicho modelo, lo que puede originar –y de hecho originó– que se distorsionen las instituciones constitucionales para llevarlas hacia otros derroteros totalmente opuestos al que se desprende de una sana y lógica hermenéutica constitucional.

Las decisiones de la Sala Constitucional comentadas y los textos legales mencionados son claras evidencias de dicho despropósito, donde el modelo federal descentralizado con carácter cooperativo se desvió hacia un centralismo autoritario.

Por lo anterior se debe concluir que el Estado venezolano corresponde a un modelo federal cooperativo en extremo «débil», pues carece de instituciones sólidas y garantías efectivas que se dirijan a proscribir cualquier intento de centralismo, de allí que del trago amargo que nos ha tocado vivir, debe efectuarse la respectiva reflexión y colegir que no es suficiente con buenas intenciones, las mismas deben venir acompañadas de recaudos que eviten abusos y que a su vez faciliten corregir las fallas en la ejecución, para así mantener incólume el modelo constitucional. Amanecerá y veremos si hemos aprendido la lección...

tismo que, a diferencia del de las tiranías antiguas que solo pesaban sobre algunos, se impondría sobre todos».