

Comentarios monográficos

El Sentido de la Autonomía de los Estados y sus Limitaciones

Allan R. Brewer-Carías
Director del Instituto de Derecho Público,
Universidad Central de Venezuela

SUMARIO

- I. LA CONSAGRACION DE LA AUTONOMIA Y LA COMPETENCIA DE LOS ESTADOS
 - II. LA AUTONOMIA POLITICA Y SUS LIMITACIONES
 1. *La autonomía política y la organización de los Poderes Públicos Estadales.*
 2. *La autonomía organizativa y la descentralización funcional de los Estados: la creación de institutos autónomos.*
 3. *La autonomía organizativa de los Municipios y la división político territorial del Estado.*
 - III. LA AUTONOMIA ADMINISTRATIVA Y SUS LIMITACIONES
 1. *La autonomía administrativa en relación a sus bienes y a la inversión de sus recursos.*
 2. *La autonomía financiera y la utilización del crédito público.*
 3. *La autonomía administrativa y la organización de la policía.*
 4. *La autonomía estatal y la descentralización administrativa territorial.*
 5. *La autonomía estatal y las competencias residuales y concurrentes.*
 - IV. LA AUTONOMIA TRIBUTARIA DE LOS ESTADOS Y SUS LIMITACIONES
-
- I. LA CONSAGRACION DE LA AUTONOMIA Y LA COMPETENCIA DE LOS ESTADOS

El Estado Venezolano, sin la menor duda, está constitucionalmente organizado como un Estado Federal, "en los términos consagrados por esta Constitución" (artículo 2). Por tanto, es indudable que nuestra forma de Estado es la forma federal, la cual se estructura y organiza dentro de los términos previstos en la Constitución, en un sistema de distribución vertical del Poder Público.

Tratándose de una Federación, la división y estructura territorial básica de la República, está establecida por "los Estados, el Distrito Federal, los Territorios Federales y las Dependencias Federales" (art. 9). Dentro de estas divisiones territoriales, "los Estados son autónomos e iguales como entidades políticas" (art. 16) y en la organización del Distrito Federal y de los Territorios Federales, deberá dejarse "a salvo la autonomía municipal" (art. 12).

Sin duda, en nuestra Federación, son los Estados las entidades políticas que forman la base del sistema político-territorial. De allí la consagración de la autonomía. Tal como la propia Exposición de Motivos del texto constitucional lo ha expresado: "...lo relativo a los Estados y Municipios no es materia de simple repartición de competencias entre diferentes ramas del Poder Público, sino que reconoce la existencia de estas entidades como parte integrante y sustancial de la República y les fija su respectiva esfera de actividad".

Sin embargo, esta autonomía no es absoluta, sino que, al contrario, está sometida a múltiples restricciones y limitaciones establecidas en la Constitución. Por eso es que el texto constitucional el que establece que el sistema federal se desarrolla sólo "en los términos consagrados por esta Constitución" (art. 2), y de allí que las restricciones o limitaciones a la autonomía de los Estados, sólo puede tener un fundamento constitucional.

La competencia básica de los Estados, en relación a la cual éstos ejercen su autonomía, está establecida en el artículo 17 de la Constitución, en la siguiente forma:

Artículo 17. Es de la competencia de cada Estado:

1. La organización de sus poderes públicos, en conformidad con la Constitución;
2. La organización de sus Municipios y demás entidades locales, y la división político-territorial, en conformidad con esta Constitución y las leyes nacionales;
3. La administración de sus bienes y la inversión del situado constitucional y demás ingresos que le correspondan, con sujeción a lo dispuesto en los artículos 229 y 235;
4. El uso del crédito público, con las limitaciones y requisitos que establezcan las leyes nacionales;
5. La organización de la policía urbana y rural y la determinación de las ramas de este servicio atribuidas a la competencia municipal;
6. Las materias que le sean atribuidas de acuerdo con el artículo 137;
7. Todo lo que no corresponda, de conformidad con esta Constitución, a la competencia nacional o municipal".

De acuerdo a esta enumeración de competencia, resulta que constitucionalmente, la autonomía de los Estados implica una autonomía política, una autonomía administrativa y una autonomía tributaria. Por supuesto, en relación a todas estas autonomías, los Estados tienen una autonomía normativa, en el sentido de que sus Asambleas Legislativas pueden regular mediante leyes, dentro de los límites constitucionales, sobre las materias de la competencia de los Estados (art. 20, ord. 1º).

Ahora bien, a pesar de la larga enumeración del artículo 17 de la Constitución, el ejercicio de tales competencias, y la autonomía necesaria para ello, están restringidas y limitadas *en el propio texto constitucional*. Analizaremos a continuación el ámbito de las competencias de los Estados conforme a esta norma constitucional, así como el alcance de las limitaciones posibles dentro del marco constitucional.

II. LA AUTONOMIA POLITICA Y SUS LIMITACIONES

La autonomía política de los Estados de acuerdo a la Constitución, implica la autonomía en la organización de sus poderes públicos; en la organización de sus Municipios, y en la división política de su territorio. Veamos separadamente estos aspectos.

1. *La autonomía política y la organización de los Poderes Públicos Estadales*

La primera de las competencias de los Estados es “la organización de sus poderes públicos, en conformidad con esta Constitución” (artículo 17, ord. 1). De este enunciado resulta que la autonomía de los Estados se manifiesta, en primer lugar, en una autonomía política derivada de esta competencia que tienen de organizar sus Poderes Públicos “en conformidad con esta Constitución”. Se trata, por tanto, de una competencia en cuyo ejercicio los Estados están sometidos *únicamente* a lo que establezca la Constitución.

En particular, la legislación respectiva sobre esta organización de los Poderes Públicos de los Estados, corresponde sancionarla a las Asambleas Legislativas, órganos a quienes se atribuye la competencia de “legislar sobre las materias de la competencia estatal” (art. 20, ord. 1), lo cual han hecho normalmente mediante las denominadas “Constituciones” estadales. Por tanto, dentro del cuadro constitucional, sólo la Asamblea Legislativa respectiva puede ser quien legisle sobre la organización de los Poderes Públicos del Estado y, en particular, de su Poder Legislativo y de su Poder Ejecutivo.

En efecto, es la Constitución Nacional la que establece el órgano que ejerce el Poder Legislativo en cada Estado, la Asamblea Legislativa, determinando quiénes son sus miembros, cómo son elegidos y su inmunidad (art. 19). Además, la Constitución precisa el ámbito general de la competencia de la Asamblea Legislativa en materia de control (arts. 19 y 24) y legislación (art. 20). Asimismo, es la Constitución la que establece el órgano al cual corresponde el gobierno y la administración de cada Estado: el Gobernador; su doble carácter y los requisitos para ocupar dicho cargo (art. 21). La Constitución precisa, además, la forma de designación del Gobernador y las atribuciones y deberes del mismo (arts. 22 y 223).

Debe destacarse que la autonomía política de los Estados y que implica la elección de sus propias autoridades, está limitada, en el sentido de que si bien los Diputados a las Asambleas Legislativas son electos por votación popular, directa y secreta (art. 19), los Gobernadores, en cambio, son nombrados por el Presidente de la República hasta tanto una ley nacional establezca su elección directa (art. 22).

La consecuencia fundamental de esta competencia estatal de organizar sus poderes públicos estadales, está en que los Estados, en ello, son autónomos dentro de los límites establecidos en la Constitución Nacional, por lo que no podría en forma alguna el Poder Nacional ni los Municipios regular, mediante Ley u ordenanza, algún aspecto de la organización de los poderes públicos de un Estado o atribuirles competencias o establecerles limitaciones no autorizadas en la Constitución.

En particular, el aspecto más elemental de esta autonomía es que una ley nacional *no podría*, en ningún caso, salvo que exista autorización de la Constitución, imponer una obligación, asignar una competencia o limitar el ejercicio de las que tiene a una Asamblea Legislativa de cualquiera de los Estados de la República. Así, por ejemplo, si las Asambleas Legislativas tienen, conforme a la Constitución, competencia “para el examen y control de cualquier acto de la administración pública estatal” (art. 19), no podría una ley nacional, limitar o excluir ese control, en forma alguna, respecto de cualquier actuación de la administración pública estatal.

La sola posibilidad que tiene el legislador nacional de establecer la forma y requisitos conforme a lo cual puede y debe actuar una Asamblea Legislativa y las limitaciones necesarias al ejercicio de ciertas competencias, como se verá, es en materia de utilización del crédito público, tal como lo autoriza expresamente el ord. 4º del artículo 17 de la Constitución.

2. *La autonomía organizativa y la descentralización funcional de los Estados: la creación de institutos autónomos.*

Debe señalarse, además, que como consecuencia de la autonomía política estatal que es una autonomía político-territorial propia de la descentralización territorial (distribución vertical del Poder), dentro de la potestad de organizar sus Poderes Públicos (Art. 1-7, Ord. 1), los Estados tienen competencia para descentralizar funcionalmente sus servicios o actividades administrativas, es decir, para crear institutos autónomos estatales o establecer empresas del Estado estatales. Se insiste, la potestad de descentralizar funcionalmente deriva de la autonomía territorial; sólo los entes político-territoriales, que existen en un sistema como el federal, pueden descentralizar funcionalmente sus actividades administrativas. La única limitación que tendría esta potestad descentralizadora está en que si se trata de la creación de un instituto autónomo por el Estado, debe hacerse mediante ley de la Asamblea Legislativa, conforme al principio establecido en el artículo 230 de la Constitución, principio aplicable a la administración de los Estados conforme a lo previsto en el artículo 235 del texto fundamental.

Debe señalarse que el artículo 230 de la Constitución está destinado a los institutos autónomos nacionales, cuya relación por ley emanada de las Cámaras Legislativas Nacionales, es obligatoria. Esa norma no significa, en absoluto, que sólo puede haber institutos autónomos nacionales, creados por ley nacional y que, en consecuencia, los Estados no puedan crearlos. No podría significar eso, pues ello se configuraría como una limitación a la autonomía política de los Estados, que requeriría texto expreso.

Sin embargo, en virtud de que el artículo 235 de la Constitución postula la aplicación a los Estados y Municipios de las normas que regulan la Hacienda Pública Nacional, como el artículo 230, lo que es aplicable de esa norma a los Estados es el principio de que los institutos autónomos deben crearse por ley, por lo que los que creen los Estados deben ser mediante ley de la Asamblea Legislativa.

3. *La autonomía organizativa de los Municipios y la división político-territorial del Estado*

La segunda de las competencias asignadas a los Estados conforme al artículo 17, ordinal 2º de la Constitución, es "la organización de sus Municipios y demás entidades locales, y su división político-territorial, en conformidad con esta Constitución y las leyes nacionales".

De acuerdo con esta competencia, son los Estados los únicos que tienen competencia para la división política de sus propios territorios y la organización de sus Municipios, lo cual deben hacer "en conformidad con esta Constitución y las leyes

nacionales". La autonomía de los Estados, en este segundo campo de su competencia, sin duda, está más limitada que la vista anteriormente respecto de la organización de sus Poderes Públicos: aquí, no sólo se deben sujetar, en cuanto a la organización municipal y su división político-territorial, a lo establecido en la Constitución, sino *también, a lo establecido en las leyes nacionales* y, particularmente, a la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978, dictada conforme a lo previsto en el artículo 26 de la Constitución, "para desarrollar los principios constitucionales". Por ello, por ejemplo, para la división político-territorial de los Estados en Municipios (art. 28), las Asambleas Legislativas deben atenerse a los requisitos establecidos en el artículo 15 de dicha Ley Orgánica para la creación de un Municipio y, entre ellos, la existencia de una población no menor de 12.000 habitantes y de un centro de población no menor de 2.500 habitantes que sirva de asiento a sus autoridades (art. 15). Por tanto, los Estados no son totalmente autónomos para crear y establecer municipios, sino que ello deben hacerlo en conformidad con lo que establece la Constitución en sus artículos 25 a 34 y las leyes nacionales, particularmente, la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

III. LA AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA Y SUS LIMITACIONES

De acuerdo a la Constitución, los Estados gozan de autonomía administrativa en la administración de sus bienes y en la inversión del situado constitucional; en relación a la utilización del crédito público; en la organización de la política urbana y rural; en las materias que el Poder Nacional descentralice a nivel de los Estados; y en las materias sobre las cuales tengan competencias residuales o concurrentes. Veamos separadamente estos aspectos.

1. *La autonomía administrativa en relación a sus bienes y a la inversión de sus recursos*

En tercer lugar, la Constitución atribuye a los Estados, competencia para "la administración de sus bienes y la inversión del situado constitucional y demás ingresos que le correspondan, con sujeción a lo dispuesto en los artículos 229 y 235 de esta Constitución" (art. 17, ord. 3º).

La autonomía administrativa de los Estados, por tanto, está limitada, constitucionalmente en la forma establecida en los artículos 229 y 235 de la propia Constitución, y éstos, respectivamente, remiten en algunos aspectos a regulaciones establecidas por la ley nacional, por lo que la limitación a la autonomía administrativa de los Estados es mayor.

En efecto, el artículo 229 de la Constitución regula el denominado situado constitucional, es decir, la partida que debe incluirse en la Ley de Presupuesto Nacional, para ser distribuida entre los Estados, el Distrito Federal y los Territorios Federales, estableciendo los porcentajes y forma de distribución.

En dos ocasiones dicha norma remite a una ley orgánica nacional, mediante la cual podría regularse y limitarse la autonomía administrativa de los Estados, con-

forme a la previsión constitucional. Se trata, en primer lugar, de la remisión a una ley orgánica respectiva, para determinar "la participación que corresponda a las entidades municipales en el situado"; y en segundo lugar, de la autorización constitucional para que una ley nacional pueda "dictar normas para coordinar la inversión del situado con planes administrativos desarrollados por el Poder Nacional y fijar límites a los emolumentos que devenguen los funcionarios y empleados de las entidades federales y municipales".

Estas previsiones constitucionales, sin duda, limitan la autonomía administrativa de los Estados, pero sólo y exclusivamente en la forma y con los alcances que establece la Constitución. La ley nacional que prevé la Constitución no podría ir más allá del estricto marco constitucional que prevé el artículo 229 de la Constitución, y en tal sentido se ha dictado la Ley Orgánica de Coordinación del Situado Constitucional con planes administrativos desarrollados por el Poder Nacional, cuya última reforma es de diciembre de 1980.

El otro artículo constitucional al cual remite al artículo 17, ordinal 3º del texto fundamental, es el artículo 235 de la Constitución, el cual prevé otra limitación a la autonomía de los Estados, al autorizar a la ley nacional a extender las funciones de la Contraloría de la República a las administraciones estatales, "sin menoscabo de la autonomía que a éstos garantiza la presente Constitución". Por tanto, y aquí expresamente señalado, *sin menoscabo de la autonomía de los Estados*, la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República de 1975 ha previsto la posibilidad del órgano contralor de ejercer, sobre las administraciones estatales, las funciones de inspección, fiscalización e investigación (art. 65); y de prescribir instrucciones para unificar las normas y procedimientos de contabilidad para la Administración Pública (art. 67).

2. *La autonomía financiera y la utilización del crédito público*

La Constitución, en el ordinal 4º del mismo artículo 17, establece como de la competencia de los Estados "el uso del crédito público, con las limitaciones y requisitos que establezcan las leyes nacionales". En este supuesto, sin duda, la autonomía financiera de los Estados encuentra su mayor limitación pues esta competencia para utilizar el crédito público está sometida a las limitaciones y requisitos que el Poder Nacional ha establecido en la Ley Orgánica de Crédito Público de 1976, entre las cuales están la prohibición de realizar operaciones de crédito público externo (art. 38); y la necesaria autorización por ley especial del Congreso para las operaciones de crédito público interno (art. 39), salvo ciertas operaciones de tesorería que requieren únicamente autorización del Ministro de Hacienda (art. 41).

Es de destacar que dentro de las limitaciones constitucionales a la autonomía estatal, la prevista en el ordinal 4º del artículo 17 es de las más intensas, en virtud de la fórmula empleada por la Constitución. Por eso es que la propia Ley Orgánica de Crédito Público establece competencias para las Asambleas Legislativas en la materia. En efecto, en el artículo 40 de la Ley Orgánica se prevé que las operaciones de crédito público de los Estados deben ser sancionadas por las respectivas Asam-

bleas Legislativas mediante leyes, en las que se incluirán las menciones y la autorización del Congreso Nacional.

Debe destacarse que, como se ha dicho, la autonomía política y de organización de sus Poderes Públicos, le asigna a los órganos de los Estados competencia exclusiva para regular su funcionamiento y la forma en la cual pueden ejercer su competencia. Una Ley Nacional nunca podría establecer atribuciones y competencias directas a los órganos de los Estados como, por ejemplo, las Asambleas Legislativas, sino cuando, como en este caso del ordinal 4º del artículo 17, la propia Constitución autoriza al Congreso Nacional, mediante ley, a hacerlo.

3. *La autonomía administrativa y la organización de la policía*

El mismo artículo 17 de la Constitución atribuye competencia a los Estados, en su ordinal 5º para “la organización de la policía urbana y rural y la determinación de las ramas de este servicio atribuidas a la competencia municipal”.

Conforme a esta norma, por tanto, los Estados tienen entera autonomía en materia de organización de la policía urbana y rural, es decir, de las regulaciones y actividades de mantenimiento del orden público en las ciudades y los campos del país, y son los Estados los que deben establecer, mediante ley de la Asamblea Legislativa, las ramas de la policía urbana y rural que deben ejercer los Municipios, como policía municipal que les compete (art. 30).

La Constitución limita esta autonomía, sin embargo, en materia de “fuerzas de policía”, es decir del establecimiento y regulación de los cuerpos armados de policía, los cuales sólo podrán organizar tanto los Estados como los Municipios “de acuerdo con la ley” (art. 134). Por otra parte, debe destacarse que el hecho de que la Constitución atribuya al Poder Nacional competencia en materia de “policía nacional” (ord. 5º del art. 136), no significa limitación a la competencia de los Estados y Municipios, en el sentido de que estos servicios de policía nacional previstos en dicho artículo 136, ordinal 5º, no pueden incidir en la policía urbana y rural, sino en los aspectos nacionales de la policía, como, por ejemplo, la policía de fronteras, de seguridad, sanitaria, de licores, forestal, etc.

4. *La autonomía estatal y la descentralización administrativa territorial*

La Constitución atribuye a los Estados también, competencia en “las materias que le sean atribuidas de acuerdo con el artículo 137” (art. 17, ord. 6º); y este artículo 137 prevé, en efecto, que mediante el voto de las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara, el Congreso “podrá atribuir a los Estados o a los Municipios determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la descentralización administrativa”. En estos casos, cuando una descentralización territorial de esa naturaleza se produzca, es indudable que la ley que la establezca, puede prever los límites y requisitos para el ejercicio de la competencia estatal, lo cual abriría un campo amplio para la limitación de la autonomía estatal en estos casos. Ello, sin embargo, es consecuencia del proceso de descentralización, que deja en poder del

órgano que transfiere las competencias, la posibilidad de establecer los límites y requisitos para el ejercicio de las competencias transferidas.

5. *La autonomía estatal y las competencias residuales y concurrentes*

De acuerdo a la fórmula del artículo 17, ord. 7º de la Constitución, los Estados tienen una amplia competencia residual, al asignarles atribuciones en "todo lo que no corresponda de conformidad con esta Constitución, a la competencia nacional o municipal". En esta forma, en todas las materias no atribuidas expresamente al Poder Nacional ni a los Municipios, los Estados pueden ejercer su autonomía.

Esta competencia residual, sin embargo, podría reducirse en virtud de que la misma Constitución asigna al Poder Nacional, competencia en "toda otra materia que le corresponda por su índole o naturaleza" (art. 136, ord. 25). En esta forma, la competencia nacional puede ampliarse en perjuicio de la competencia estatal, cada vez que el Congreso estime que una materia no atribuida expresamente ni al propio Poder Nacional ni a los Municipios, por su índole o naturaleza debe ser asumida por el ámbito nacional.

Pero, además de estas competencias residuales, en la Constitución se identifican una serie de competencias concurrentes que se asignan a los tres niveles de organización político-territorial, es decir, a la República, a los Estados y a los Municipios. En todos estos casos, cada uno de los niveles político-territoriales tienen competencia en esas materias, incluyendo, por supuesto, a los Estados, con las limitaciones que se derivan de las regulaciones de los artículos 30 y 136 de la Constitución, o de que se las pueda considerar en un momento determinado, que por su índole o naturaleza, deben ser asumidas por el Poder Nacional.

IV. LA AUTONOMIA TRIBUTARIA DE LOS ESTADOS Y SUS LIMITACIONES

La Constitución no establece competencias tributarias expresas de los Estados, en contraste con la asignación de potestad tributaria originaria tanto del Poder Nacional (art. 136), como de los Municipios (art. 31). Sin embargo, ello no excluye la existencia efectiva de una autonomía tributaria de los Estados derivada de una potestad tributaria originaria, tal como surge de la interpretación del artículo 136, ordinal 8º y del artículo 18 de la Constitución. Es más, si no existiese esta potestad tributaria originaria de los Estados, no tendrían justificación las limitaciones establecidas en el artículo 18 del texto fundamental.

En efecto, conforme al ordinal 8º del artículo 136 de la Constitución, se reserva al Poder Nacional la organización, recaudación y control de las contribuciones que "recaigan sobre la producción y consumo de bienes que total o parcialmente la ley reserva al Poder Nacional, tales como las de alcoholes, licores, cigarrillos, fósforos y salinas". Del análisis de esta norma, se deduce lo siguiente:

En primer lugar, que no existe una auténtica reserva constitucional al Poder Nacional en materia de impuestos a la producción y al consumo de bienes, sino que la Constitución remite a la *ley nacional* la determinación de los impuestos de tal naturaleza que se reservan al Poder Nacional. En esta forma, *sólo los impuestos a la producción y al consumo de bienes que la ley nacional ha reservado expresamente al Poder Nacional le corresponden exclusivamente*, los cuales son, hasta ahora, los que gravan los cigarrillos, los alcoholes y los licores, los fósforos y las salinas.

En segundo lugar, aun en los casos en los cuales la Ley Nacional reserve al Poder Nacional un impuesto a la producción y al consumo de bienes como los indicados, esa ley puede contener una reserva parcial, por lo que la misma podría atribuir a los Estados la recaudación de parte de dichos impuestos.

En tercer lugar, todos los impuestos a la producción o al consumo de bienes, excluidos los que recaigan sobre los alcoholes, licores, cigarrillos, fósforos y salinas, son de la potestad tributaria originaria de los Estados, tal como lo confirma, en cuanto a los impuestos al consumo de bienes, lo establecido en el artículo 18 de la Constitución.

En cuarto lugar, el ejercicio de la potestad tributaria de los Estados en relación a estos impuestos está sometido a las siguientes limitaciones: Por una parte, a que conforme al artículo 136, ordinal 8º de la Constitución, el Poder Nacional la elimine al reservarse total o parcialmente los otros impuestos a la producción o al consumo de bienes. En caso de reserva parcial la ley respectiva podría establecer limitaciones al ejercicio de la potestad tributaria por los Estados.

Por otra parte, en el supuesto de que no se produzca esa reserva, el ejercicio de la potestad tributaria del Estado está sometida a las limitaciones establecidas expresamente en el artículo 18 de la Constitución, en la siguiente forma: En cuanto a los impuestos al consumo, sólo pueden gravar el consumo de bienes producidos en su territorio o después que entren en circulación dentro de su territorio; en caso de gravar el consumo de bienes producidos fuera de su territorio, no pueden gravarlos en forma diferente a los producidos en él; y en cuanto a los impuestos a la producción, no pueden gravar el ganado en pie ni sus productos o sub-productos.

Dentro de estas limitaciones constitucionales, y sólo dentro de ellas, los Estados pueden ejercer su autonomía tributaria, y una ley nacional podría incidir sobre ella, limitarla y aun extinguirla, si el Poder Nacional decide, conforme al ordinal 8º del artículo 136 de la Constitución, reservarse esos impuestos a la producción y al consumo de bienes.