

# Nivel territorial intermedio en Colombia y Venezuela

## *Intermediate territorial levels in Colombia and Venezuela*

Hernández Becerra Augusto

Universidad Externado de Colombia. Email: hernandezaugusto@hotmail.com

Recibido: 24/11/05 / Aceptado: 01/03/06

### Resumen

A continuación se presenta un estudio comparativo entre los niveles territoriales intermedios de Colombia y Venezuela. Del mismo se podrá observar la relatividad de la teoría constitucional en lo relacionado con la forma del Estado en el sentido de que Colombia siendo formal y materialmente un Estado Unitario, ha logrado descentralizar y conferir una relativa autonomía a sus municipios y departamentos, mientras que el caso venezolano, a pesar de su declaración de Estado Federal, en la práctica presenta una fuerte centralización del poder y de las competencias.

**PALABRAS CLAVE:** niveles intermedios, estado federal, estado unitario, Colombia, Venezuela.

### Abstract

A comparative study between Colombia and Venezuela's intermediate territorial levels is presented in the following. Just as well, it will be seen that when talking about the form of the State, Colombia, being a formally and materially Unitarian State, has been able to decentralize and give a relative autonomy to its municipalities and departments, while in the Venezuelan case, despite being declared a Federal State, it actually shows a strong centralization of power and competences.

**KEY WORDS:** intermediate levels, federal state, Unitarian state, Colombia, Venezuela.

## Prolegómenos constitucionales

### La forma del Estado y el centralismo

Si en algún aspecto fundamental los colombianos no hemos logrado llegar a un auténtico acuerdo nacional es en el relacionado con la organización territorial del Estado. Las discrepancias sobre este aspecto esencial de la ordenación de los poderes públicos originaron todas las guerras civiles del siglo XIX.<sup>1</sup> El malestar se prolongó al siglo XX, durante el cual el país soportó de mala manera los rigores del centralismo impuesto por la Constitución de 1886 y ensayó diversas iniciativas de reforma para descentralizar el Estado, con avances notables, especialmente en el nivel municipal, pero sin haber podido definir el modelo territorial de Estado, a pesar de las novedades que sobre la materia introdujo la Constitución de 1991.

En cambio, la forma del Estado venezolano, desde 1811, ha sido prácticamente sin excepción la forma federal.<sup>2</sup> Significa tal hecho que ha sido constante en Venezuela la idea constitucional de reconocer autonomía a las reparticiones territoriales intermedias, es decir, a las llamadas provincias antes de 1864 y, a partir de este año, que se celebra como el año de triunfo de la Revolución Federal, a los Estados federados.<sup>3</sup>

La fórmula jactanciosa del artículo 1° de la Constitución de 1886 (“La nación colombiana se reconstituye en forma de república unitaria”), que conservó todas sus letras durante los 105 años que duró esta Carta Política, fue reemplazada en 1991 por el siguiente texto:

“Artículo 1°. Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista...”

Si bien Colombia conserva la forma unitaria, para desencanto de quienes aún en el 91 pugnaron por convertirla en un Estado federal, la nueva norma constitucional morigeró el unitarismo de Estado al adicionar dos principios contrarios al centralismo: la descentralización territorial y la autonomía de las entidades territoriales, esto es, la descentralización y autonomía de los municipios y los departamentos.

En el caso de Venezuela la forma del Estado ha sido definida por la Constitución con una fórmula que resulta curiosa para el observador externo, pero suscita encendida discusión entre distintos sectores de la opinión venezolana. Dice así el artículo 4°:

“Artículo 4. 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”

A pesar de la continuidad histórica de la forma federal en Venezuela, ha sido igualmente constante la queja contra el excesivo centralismo del sistema político administrativo. Las instituciones y las prácticas centralistas forman parte de la cultura política y desdican, por tanto, de la forma federal que predica la Constitución. De allí que voces muy autorizadas, desde antaño, hayan señalado que, siendo centralizado el federalismo venezolano, este debería descentralizarse. Esta es la recomendación a la que parece plegarse el nuevo texto constitucional, sin resultados satisfactorios a juzgar por las críticas de observadores independientes. Sobre esta cuestión el profesor Brewer-Carías opina: “La declaración sobre “Estado federal descentralizado” que se incorpora en la Constitución de 1999 para identificar la forma del Estado, por tanto, no significó realmente avance alguno, más bien retroceso al resultar agravados los principios de la Federación centralizada que se había consolidado durante el siglo XIX”.<sup>4</sup>

El Estado unitario colombiano ha evolucionado durante los últimos años por obra de un proceso constante de descentralización territorial que ha sentado sus reales en el municipio. La Constitución de 1991 renovó el impulso de la descentralización mediante una combinación de instituciones financieras y políticas de gasto público social que presenta un balance de importancia. Con todo, el Estado sigue funcionando con una lógica centralista que riñe con los postulados constitucionales y se mantiene distante de la meta autonómica a la que aspiran las entidades territoriales.

Hoy en Colombia ya no se cuestiona la forma de Estado. Su carácter unitario se ha convertido en un factor neutro y relativamente indife-

rente para los efectos de la organización general y espacial de los poderes públicos. Lo que hoy se debate e importa es la descentralización territorial, cuyos mayores desarrollos se deben, en los estados unitarios contemporáneos, a la aplicación de las técnicas propias del federalismo. Diríase que con la descentralización de nuestros días los colombianos estamos haciendo federalismo soterrado.

El problema histórico sobre la forma de Estado en Venezuela parece ser el no haber podido superar el nominalismo de las formulaciones constitucionales para desarrollar instituciones realmente federales, lo que únicamente es posible mediante una distribución vertical de poderes entre el nivel federal y el de los Estados, de tal manera que estos últimos cuenten con facultades propias, constitucionalmente garantizadas y por tanto no dirigidas ni usurpadas por el poder federal, en materia de justicia, legislación y gobierno.

Desde esta posición teórica, extraña que el federalismo venezolano permanezca a la espera de una descentralización que nunca ha llegado, pues la descentralización está en la base conceptual del federalismo, que es por excelencia el sistema de las autonomías territoriales. Por su parte, la Constitución de 1999 no solucionó esta cuestión histórica y por el contrario ha acentuado el carácter centralista del Estado.<sup>5</sup> Dado que el federalismo no ha servido para obtener las esperadas autonomías territoriales, el debate parece estar desechando la cuestión de la forma del Estado, como ha ocurrido en Colombia, para enfocarse en el meollo del asunto, que es la descentralización.

El que Colombia sea un Estado unitario descentralizado y Venezuela un Estado federal centralizado, es un juego de paradojas que pone en evidencia la enorme relatividad de la teoría constitucional sobre las formas de Estado; luego que contrasta con la idea tradicional según la cual los estados unitarios son por definición centralistas, y los federales descentralizados, que indica cómo en la realidad pueden invertirse los factores, y demuestra que el verdadero test para medir grados de autonomía territorial y de democracia local se hace a partir de la noción de descentralización.

## Los principios constitucionales de descentralización y autonomía

### En Colombia

Conforme a su carácter unitario, en Colombia las funciones constituyente, legislativa y judicial son de rango nacional y por tanto son ejercidas de manera exclusiva por autoridades del orden nacional. La función ejecutiva, sin embargo, se desdobra en tres órdenes: nacional, departamental y municipal. En un Estado unitario típico, como ocurre en Francia por ejemplo, los niveles subnacionales de gobierno están subordinados en muchos aspectos a los niveles superiores, y por regla general están sujetos a un control administrativo especial que la doctrina llama control de tutela, ejercido por el nivel territorial inmediatamente superior. Este control se manifiesta en que las administraciones superiores autorizan a las inferiores determinadas decisiones, pudiendo además revisar e incluso revocar algunos de sus actos.

En este aspecto los desarrollos de la descentralización y especial de la autonomía han desvanecido en Colombia, casi por completo, los controles jerárquicos y de tutela entre niveles de gobierno. Del régimen constitucional se deriva que, por regla general, el Gobierno Nacional carece de poderes de superioridad jerárquica sobre los departamentos y sobre los municipios. Excepcionalmente el gobernador es agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios la Nación acuerde con el departamento (artículo 303 de la Constitución). En relación con las demás competencias, que ejerce como jefe de la administración seccional y representante legal del departamento, el gobernador es realmente autónomo respecto del Presidente.

El gran aporte de la Constitución de 1991 al régimen territorial ha sido, quizá, la proclamación del principio autonomía de las entidades territoriales, expresado así en el artículo 287:

“Artículo 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales.

La autonomía, entendida como potestad para la gestión de sus intereses, convierte a departamentos y municipios en titulares de derechos constitucionales de gran calado. Sin embargo, estos se ven de inmediato reducidos en su alcance porque la autonomía puede ser limitada no solo por la Constitución sino por la ley. La jurisprudencia constitucional ha tropezado con serias dificultades para construir una doctrina constante y precisa sobre el principio constitucional de autonomía de las entidades territoriales. Dificultades que corren parejas con las propias del proceso de descentralización y las oscilantes políticas de los gobiernos. Siendo nuevo en nuestro lenguaje constitucional, el principio de autonomía de las entidades territoriales es un concepto en proceso de elaboración, que avanzará según marche el proceso de la descentralización. Si bien es posible postular unas características más o menos generales de esta noción, sus desenvolvimientos dependerán más de la política que de la ciencia jurídica, pues quedan condicionados a las vicisitudes que aguarden al proceso de la descentralización territorial.<sup>6</sup>

Con todo, encontramos en la Constitución algunas prohibiciones precisas al legislador (conocidas como garantías institucionales en la teoría constitucional) para que se abstenga de vulnerar la autonomía de los departamentos y municipios en determinadas materias. Algunas de ellas son de *contenido político* (artículos 299, 303, 312, 314 y 318), otras de *contenido económico* (artículos 294, 317, 356, 362, 356 y 357) y otras de *contenido normativo* (artículos 300 y 313), a las que podemos agregar finalmente otras de *contenido institucional* (artículos 298, 299, 305, 311, 312, 314, 315, en cuanto conciernen a municipios y departamentos).

Como ejemplos de dichas garantías institucionales citamos los siguientes:

“Artículo 294. La ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las

entidades territoriales. Tampoco podrá imponer recargos sobre sus impuestos salvo lo dispuesto en el artículo 317.”

“Artículo 362. Los bienes y rentas tributarias o no tributarias o provenientes de la explotación de monopolios de las entidades territoriales, son de su propiedad exclusiva y gozan de las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares.

Los impuestos departamentales y municipales gozan de protección constitucional y en consecuencia la ley no podrá trasladarlos a la Nación, salvo temporalmente en caso de guerra exterior.”

“Artículo 356... No se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas...”

## En Venezuela

La Federación venezolana está construida sobre la base de una distribución vertical del poder público entre tres niveles de gobierno: municipal, estatal y nacional. En congruencia con el principio federal, la autonomía está expresamente reconocida a los estados (artículos 159 y 187 de la Constitución) y a los municipios (artículos 16 y 168 de la Constitución), pero no está propiamente consagrada como un principio constitucional, a pesar de que la Constitución abunda en la adopción y definición de principios.

Por otra parte, la Constitución está “impregnada de descentralización”, al decir de Brewer-Carías: el artículo 4° proclama el Estado “federal descentralizado”, el 6° dispone que el Gobierno nacional y las entidades políticas de la República son y serán siempre descentralizados, el 16 establece que la Ley Orgánica relativa a la división política del territorio nacional debe garantizar la “descentralización político-administrativa”.<sup>7</sup> Cabe agregar que el 157 faculta a la Asamblea Nacional para atribuir a los municipios o a los Estados determinadas materias de la competencia nacional a fin de promover la descentralización, y el artículo 158 hace de la descentralización una “política nacional” para profundizar la democracia.

Sin embargo ha observado Brewer-Carías que, a semejanza de lo que ocurre con la Constitución colombiana, la de Venezuela permite “establecer limitaciones a la autonomía de los estados (artículo 162) y de los municipios (artículo 168) mediante ley nacional, lo que se configura como una negación de principio, de la idea misma de descentralización política, la cual al contrario tiene que estar basada en el concepto de autonomía territorial”. En su opinión, la Constitución de 1999 no revirtió la tendencia histórica de los últimos 150 años de reducción y vaciamiento de las competencias de los Estados y, por el contrario, centralizó aún más los poderes en el nivel nacional.<sup>8</sup>

No encontramos en la Constitución de Venezuela cláusulas de garantía institucional a la autonomía de los Estados y municipios, como tampoco garantías institucionales del principio de la descentralización. Por el contrario, el principio es debilitado por la propia Constitución en aspectos sensibles, como cuando al regular el “principio de la inmunidad tributaria”, el artículo 180 libera a las personas jurídicas estatales creadas por la República de pagar impuestos municipales.

## **Organización y competencias de los niveles territoriales intermedios en Colombia y Venezuela**

### **Definición constitucional**

Prescribe el artículo 298 de la Constitución de Colombia que los departamentos tienen autonomía para administrar los asuntos seccionales, así como para planificar y promover el desarrollo económico y social dentro de su territorio. Los departamentos ejercen funciones administrativas, coordinan y complementan la acción municipal, son intermediarios entre la Nación y los municipios y prestan los servicios que determinen la Constitución y las leyes. Se ha criticado esta norma porque no atina a atribuirle al departamento un rol específico y termina siendo definido más en función de los municipios que de la misión que le correspondería como gobierno territorial intermedio.

El artículo 159 de la Constitución venezolana define así a los Estados: “Los Estados son entidades autónomas e iguales en lo político, con per-



sonalidad jurídica plena, y quedan obligados a mantener la independencia, soberanía e integridad nacional, y a cumplir esta Constitución y las leyes de la República". En este caso la redacción deja un fuerte sabor centralista, pues la función primordial de los Estados parece ser la de servir a las necesidades e intereses del orden nacional, es decir, aquellos que normalmente son responsabilidad de las autoridades de la Nación.

### **Organización de los poderes**

La estructura político administrativa del departamento colombiano está basada en el principio no explícito de la separación de poderes, siendo estos la Asamblea Departamental y el Gobernador. Diputados y gobernadores son elegidos popularmente para un periodo de cuatro años. También forman parte de la organización departamental las Contralorías Departamentales, que son organismos autónomos. El Contralor es elegido por la Asamblea Departamental, de candidatos presentados por el tribunal superior de distrito judicial y el correspondiente tribunal de lo contencioso-administrativo.

En las entidades estatales de Venezuela rige también la separación orgánica entre dos poderes: el Poder legislativo, a cargo de los Consejos Legislativos Estadales, y los gobernadores. Los legisladores estatales son elegidos popularmente, al igual que, desde 1989, los gobernadores. En cada Estado funciona, además, una Contraloría del Estado, que es un poder estatal con autonomía funcional. El Contralor es designado mediante concurso público.

La Asamblea Departamental expide las normas necesarias para la buena marcha de los asuntos departamentales. Además de las numerosas funciones que les atribuye el artículo 300 de la Constitución, las Asambleas cumplen las que les asignen la Constitución y la ley. No ejercen función legislativa, puesto que su poder normativo está enmarcada dentro de la Constitución y la ley. Sus actos reciben el nombre de Ordenanzas, que han sido definidas doctrinariamente como actos administrativos, por lo que en esencia son reglamentaciones de la ley.

Los Consejos Legislativos Estadales tienen como atribuciones esenciales, de acuerdo con el artículo 162 de la Constitución, legislar sobre las

materias de la competencia estatal, sancionar la ley de presupuesto del Estado y cumplir las demás atribuciones que establezcan la Constitución y la ley. Aun cuando sus actos reciben el nombre de leyes, los Consejos Legislativos Estadales no legislan propiamente. En realidad reglamentan las leyes nacionales o, a lo sumo, expiden reglamentos a partir de leyes marco o leyes “de bases” sobre diversas materias.

En la parte final del artículo 162 de la Constitución de Venezuela quedó dispuesto que “La ley nacional regulará el régimen de la organización y el funcionamiento del Consejo Legislativo”, con lo cual se cercenó por su base una condición necesaria para el ejercicio de la autonomía en un régimen federal, como es el de organizar los poderes propios del estado a través de su propia Constitución. En 2001 la Asamblea Nacional sancionó a tal efecto la “Ley Orgánica de los Consejos Legislativos de los Estados”. A partir de estos elementos reiteradamente la jurisprudencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia ha sostenido que la autonomía legislativa de los Estados es “limitada” (es decir, no es autonomía) particularmente en “materia organizativa”, que constituye paradójicamente uno de los ámbitos más característicos de la autonomía en el federalismo, entendida como derecho a la autoorganización.

De acuerdo con el artículo 303 de la Constitución colombiana, el gobernador es elegido popularmente para un período de cuatro años y no puede ser reelegido para el período siguiente. Es jefe de la administración seccional y representante legal del departamento. Excepcionalmente es agente del Presidente de la República para tres propósitos: el mantenimiento del orden público, la ejecución de la política económica general, y los asuntos que sean materia de convenio entre la Nación y el departamento.

Es facultad constitucional del gobernador crear, suprimir y fusionar los empleos de la administración central del departamento, así como señalar sus funciones especiales y fijar sus emolumentos con sujeción a la ley y a las ordenanzas respectivas. También tiene la capacidad de suprimir o fusionar las entidades departamentales de conformidad con las ordenanzas. La facultad de crear entidades u organismos departamentales es exclusiva de la asamblea. Además de desempeñar las atribuciones gerenciales propias de quien dirige la administración, el gobernador debe colaborar con la Asamblea Departamental en el ejercicio de su

función normativa, presentando proyectos de ordenanza, objetándolas cuando a ello hubiere lugar, y sancionándolas y promulgándolas, quedando constitucionalmente obligado a velar por su ejecución.

Según el artículo 304 de la Constitución, el Presidente de la República únicamente podrá suspender o destituir a los gobernadores en los casos taxativamente señalados por la ley. La ley solo autoriza esta medida cuando se hubiere dictado sentencia condenatoria de carácter penal o medida disciplinaria de destitución, o por solicitud de juez competente o del Procurador General de la Nación, en relación con investigaciones de carácter penal o disciplinario. Lo anterior significa que el Presidente de la República no puede suspender ni destituir un gobernador por simple capricho, ni por razones políticas.

La Constitución venezolana no describe las atribuciones de los gobernadores. Se limita a indicar que a ellos corresponde el gobierno y administración de cada Estado, que serán elegidos popularmente para un periodo de cuatro años, y que anual y públicamente deberán rendir cuenta de su gestión ante el Contralor del Estado y presentar informe de la misma ante el Consejo Legislativo (artículos 160 y 161). Esta es en realidad materia propia de las constituciones de cada uno de los Estados, donde se organizan los respectivos poderes públicos (artículo 164-1).

La "Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público", de diciembre 28 de 1989, tiene sustento constitucional en el artículo 157 de la Constitución de Venezuela, según el cual la ley podrá atribuir a los Municipios y a los Estados determinadas materias de competencia nacional, "a fin de promover la descentralización". Lo curioso es que, en relación con los gobernadores, esta ley adopta medidas no para promover la descentralización sino para promover el centralismo. En efecto, más de la mitad de los 37 artículos que integran esta ley se dedica a establecer claras reglas de subordinación de los gobernadores a las instancias nacionales, bien sea al Presidente de la República, al Ministro de Relaciones Interiores, o a la Asamblea Nacional.

Justo es aclarar que esta ley ultracentralista se expidió antes de la Constitución de 1999. Sin embargo, conserva vigencia y ello solo es jurídicamente posible porque armoniza con el texto constitucional vigente. Entre sus notables disposiciones sobresale el artículo 22, en donde la condición de Jefe del Ejecutivo que tiene el gobernador en su

Estado, pasa a un segundo plano, para dejar en claro que es agente del Ejecutivo Nacional en su jurisdicción para todos los asuntos que este le encomiende. Y, para que no quede duda, el artículo 31 sentencia: “El incumplimiento reiterado de las órdenes resoluciones del Presidente de la República de conformidad con el artículo 22 de la presente Ley, será causal de remoción de los Gobernadores de los Estados, de conformidad con la ley respectiva.”

Es del caso preguntarse si estas disposiciones podrían ser declaradas inconstitucionales por el Tribunal Supremo de Justicia, dado que por su contenido son diametralmente opuestas a la norma constitucional que pretenden desarrollar, vulneran directamente numerosos principios constitucionales, comenzando por la forma federal del Estado y la autonomía de las entidades estatales, y alteran en materia esencial el régimen constitucional de los gobernadores, puesto que en ninguna parte la Carta Política de 1999 los reduce a la condición de simples agentes o subordinados políticos del Presidente de la República, ni faculta a este último para removerlos o destituirlos.

## **Las competencias**

### **Del departamento en Colombia**

El departamento carece de facultad para autodefinir las reglas de su propia organización. Ello compete a la Constitución y a la ley, como es lo propio de un Estado unitario. Las estructuras del gobierno departamental y las atribuciones de sus autoridades están definidas por la propia Constitución y a partir de allí son desarrolladas por la ley.

De acuerdo con la Constitución (artículo 300), las ordenanzas que expiden las Asambleas Departamentales pueden versar sobre materias tales como: planeación, desarrollo económico y social, apoyo financiero y crediticio a los municipios, turismo, transporte, ambiente, obras públicas, vías de comunicación y desarrollo de sus zonas de frontera, planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales, presupuesto anual de rentas y gastos, creación y

supresión de municipios, determinación de la estructura de la administración departamental, normas de policía.

El departamento está concebido esencialmente como un nivel de planificación y coordinación, en tanto que el municipio es la entidad estatal encargada de la prestación de los servicios y la ejecución de las obras públicas. Corresponde al Congreso expedir, mediante la ley orgánica de ordenamiento territorial, las disposiciones relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales (artículo 151) y a la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales (artículo 288), entre otras materias. Esta ley no se ha expedido de manera completa e integral debido a diversos inconvenientes de orden político, administrativo y fiscal.

Sin embargo, la ley 715 de 2001 determina las competencias que deberán cumplir las entidades territoriales con los recursos del Sistema General de Participaciones (transferencias). Algunas de las funciones asignadas a los departamentos en esta ley son las siguientes: Prestar asistencia técnica educativa, financiera y administrativa a los municipios, cuando a ello haya lugar, y eventualmente dirigir, planificar y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica, media en sus distintas modalidades, cuando el municipio carezca de capacidad para ejecutar estas funciones. Formular planes, programas y proyectos para el desarrollo del sector salud y del Sistema General de Seguridad Social en Salud, y adoptar, difundir, implantar, ejecutar y evaluar, en el ámbito departamental las normas, políticas, estrategias, planes, programas y proyectos del sector salud y del Sistema General de Seguridad Social en Salud, que formule y expida la Nación o en armonía con éstas. Financiar con los recursos propios, si lo considera pertinente, la prestación de servicios de salud a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda y los servicios de salud mental. Planificar y orientar las políticas de desarrollo y de prestación de servicios públicos en el departamento y coordinar su ejecución con los municipios. Promover, financiar o cofinanciar proyectos nacionales, departamentales o municipales de interés departamental. Adelantar la construcción y la conservación de todos los componentes de la infraestructura de transporte que les corresponda. Desarrollar y ejecutar programas y políticas para el mantenimiento del medio ambiente y los recursos naturales renovables.

Participar en la promoción del empleo y la protección de los desempleados. Prestar asistencia técnica y asesoría a los municipios e instituciones públicas que prestan servicios de salud, en su jurisdicción.

## De la entidad estatal en Venezuela

En opinión de Brewer-Carías la potestad que tienen los Estados de dictar su propia Constitución “para organizar los poderes públicos” (artículo 164,1) y para organizar los municipios (artículo 162) están vaciadas de contenido. La organización y funcionamiento de los órganos estatales (legislativo y ejecutivo) son reguladas por la ley y la regulación del Poder Judicial es de exclusiva competencia nacional. La organización de los municipios se efectúa conforme a la Constitución y a la ley (artículo 169).

La “Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público”, uno de cuyos objetivos consiste en delimitar competencias entre el Poder Nacional y los Estados, hace una prolija distribución de competencias entre niveles de gobierno, siendo algunas de ellas exclusivas de los Estados, otras concurrentes entre los niveles del Poder Público y otras residuales. Respecto de las materias de competencia exclusiva de los estados observa Brewer-Carías: “En contraste con la larga enumeración de materias de competencia exclusiva de los órganos del poder nacional (artículo 165), el 164 presenta una exigua lista de asuntos confiados a la exclusiva competencia de los estados: servicios públicos estatales, policía estatal, explotación de algunos bienes y recursos, infraestructura vial y transporte. Pero ocurre que en buena parte sobre estas materias tienen competencia otros órganos del poder público: ninguna norma constitucional confiere a los estados competencia en ningún servicio público específico; en materia de policía los estados ejercen su competencia ‘conforme a la legislación nacional aplicable’; igual ocurre en cuanto a la explotación de minerales no metálicos, salinas y ostrales, y la administración de tierras baldías; las competencias en materia de infraestructura vial y transporte son de ordinario reguladas por leyes nacionales y están sometidas a ‘coordinación con el poder nacional’. Las competencias concurrentes entre la república, los estados y los municipios son, por definición, reguladas por

la ley nacional, de manera que tampoco constituyen un ámbito propio de la autonomía de los estados.”

Sobre las competencias residuales señala este autor: “Conforme a la tradición de los sistemas federales, los estados tienen competencia en todo lo que no corresponda de conformidad con la Constitución a la competencia nacional o municipal” (artículo 164,11). Y agrega: “Sin embargo, el artículo 156,33 de la Constitución establece una competencia implícita a favor del poder nacional, consistente en lo que ‘le corresponda por su índole o naturaleza’. Además, corresponde al poder nacional legislar en materia de impuestos, tasas y rentas ‘no atribuidos a los estados y municipios’ por la Constitución y la ley (artículo 156,12). En todo sistema de distribución político territorial del poder (y por tanto en el federalismo) la Constitución es la que establece la garantía de la autonomía y, por tanto, sus límites.”

## **Modelo de financiación. Financiamiento nacional a departamentos y Estados**

### **Colombia**

De acuerdo con el artículo 356, la ley fija los servicios a cargo de la Nación y de los departamentos, distritos, y municipios, y para financiar adecuadamente su prestación se ha creado el “Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios”. El SGP es una partida del Presupuesto Nacional que viene aumentando anualmente desde 1991 y deberá seguir incrementándose año por año, y actualmente bordea el 50% del total de los ingresos ordinarios de la Nación. Sus recursos están prioritariamente destinados, por mandato de la Constitución, al servicio de salud y a los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media, garantizando la prestación de los servicios y la ampliación de cobertura.

Primera regla de oro de la descentralización: “No se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas”. Segunda regla de oro de la descentralización: “Teniendo en cuenta los principios de solidaridad, complementariedad

y subsidiariedad, la ley señalará los casos en los cuales la Nación podrá concurrir a la financiación de los gastos en los servicios que sean señalados por la ley como de competencia de los departamentos, distritos y municipios.”

Los criterios de distribución del sistema general de participaciones entre las entidades territoriales son, para educación y salud, los siguientes: población atendida y por atender, reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y equidad. Para otros sectores los criterios de distribución son: población, reparto entre población y urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y pobreza relativa.

### **Características del SGP**

- 1 Todas las entidades reciben sin excepción recursos fiscales de la nación.
- 2 Todas las entidades participan de estos recursos todos los años.
- 3 Los recursos se asignan con base en criterios objetivos y no subjetivos o políticos.
- 4 Los recursos se entregan directamente y por separado tanto a los departamentos como a los municipios.
- 5 El sistema es un instrumento para la redistribución de la riqueza a escala nacional.
- 6 Los recursos están principalmente enfocados al alivio de la pobreza.
- 7 La cuantía de los recursos aumenta todos los años en pesos absolutos, esto es, en proporción superior a la tasa de inflación<sup>9</sup>.
- 8 Las entidades territoriales deben acreditar mejoría en eficiencia fiscal y administrativa.

Las principales críticas que se han hecho al diseño de este sistema consisten en que si bien las entidades territoriales cuentan con diversas fuentes de financiación (impuestos, tasas, contribuciones, crédito y transferencias), no cuentan con autonomía suficiente para manejar la totalidad de sus recursos, pues el gasto territorial está en buena parte predeterminado por la ley y estrictamente monitoreado por las instancias técnicas del Gobierno Nacional (Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Departamento Nacional de Planeación).

El marco institucional no ofrece las condiciones mínimas requeridas



para desarrollar una descentralización fiscal conforme a las teorías que sobre federalismo fiscal han desarrollado autores como Musgrave, Oates e Inman. Más específicamente, si los departamentos (y los municipios) carecen de autonomía suficiente para decidir en materia de impuestos (porque carecen de potestad impositiva) y para decidir sobre gasto (porque la mayor parte de las transferencias se encuentran preasignadas por la ley), en la práctica la autonomía que predica la Constitución no significa mucho y, por tanto, los principios teóricos que justifican la descentralización no se cumplen en nuestro país. De otra parte, sin embargo, implicaría enorme riesgo otorgar mayores libertades fiscales a las entidades territoriales, que con frecuencia han demostrado ser incapaces para realizar eficientemente las funciones que les corresponden, carecen de capacidad económica y de recursos humanos idóneos, padecen de sobredimensionamiento administrativo y son muy vulnerables a la corrupción, en un clima generalizado de apatía ciudadana hacia la participación y el control cívico.<sup>10</sup>

Aun cuando es cierto que el SGP presenta considerable rigidez debido al fuerte direccionamiento del gasto por parte de la ley, al revisarlo en los próximos años deberá introducirse flexibilidad para permitir mayor libertad de decisión en el gasto especialmente a las entidades territoriales más desarrolladas administrativa y políticamente.

También obra poderosamente a favor de la responsabilidad y la capacidad administrativa de los municipios y departamentos la sorprendente recuperación fiscal de estas administraciones en ejecución de las drásticas medidas de racionalización y saneamiento fiscal dispuestas en la ley 617 de 2000.

Esta ley, teniendo en cuenta su capacidad de gestión administrativa y fiscal y de acuerdo con su población e ingresos corrientes de libre destinación, estableció cinco categorías de departamentos, y con base en ellas fijó el valor máximo de los gastos de funcionamiento autorizados, con el objeto de imponer un gradual incremento de los gastos de inversión. Fijó un período de transición de cuatro años para ajustar los gastos de funcionamiento, y obligó a los departamentos que no pudieran alcanzar estos valores a adelantar un programa de saneamiento fiscal en el cual se definieran metas precisas de desempeño. Fuertes restricciones al gasto, exigencias para lograr mayor eficiencia y reestructuraciones

administrativas que llevaron a suprimir entidades y organismos departamentales y a suprimir empleos, fueron algunas de las medidas aplicadas a este proceso de ajuste, estrictamente vigilado y controlado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Como resultado, en el año 2004 las finanzas territoriales registraron un superávit de 2,8 billones de pesos, equivalentes a cerca del 1,1% del PIB, tras haber presentado un déficit de 2 billones de pesos en el 2003. Cifras que contrastan con un persistente déficit fiscal del nivel nacional que ronda el 6% del PIB.

## Venezuela

El ingreso más importante de los Estados consiste en el “Situado Constitucional” que, de acuerdo con el artículo 167,4 de la Constitución, es una partida del Presupuesto Nacional equivalente a un máximo del 20% del total de los ingresos ordinarios estimados anualmente por el Fisco Nacional, y que en ningún caso podrá ser inferior al 15% del ingreso ordinario (artículo 167,5).

Los recursos del Situado Constitucional se distribuyen entre los Estados y el Distrito Federal así: un 30% por partes iguales y el 70% restante en proporción a la población de cada una de las entidades. Los Estados deben destinar a la inversión un mínimo del 50% de los recursos recibidos por concepto de Situado. A los municipios de cada Estado les corresponde, en cada ejercicio fiscal, una participación no menor del 20% del Situado y de los demás ingresos ordinarios del Estado. (¿AHB: criterios de asignación a los municipios?). ¿En qué pueden o deben gastar las entidades territoriales?

## Conclusiones

Colombia es formal y materialmente un Estado unitario que ha logrado descentralizar y conferir una relativa e insegura autonomía a sus municipios y departamentos. Suele decirse que el talón de Aquiles de la descentralización colombiana consiste en su debilidad institucional. Hablando con mayor precisión, debe señalarse que la autonomía no está

suficientemente garantizada en la Constitución porque sus contenidos han quedado a merced de la voluntad del legislador. Y, por tanto, expuesta a los vaivenes de la política gubernamental, que orienta y dirige la función legislativa. También adolece el proceso de la descentralización de indefinición del modelo territorial de Estado que se debe construir en el curso de dicho proceso, y de un excesivo desequilibrio entre una autonomía considerablemente avanzada de la entidad municipal y un ente intermedio excesivamente débil para ejercer su misión constitucional de direccionar y coordinar los municipios en un contexto regional, y para desempeñar una función subsidiaria en relación con los pequeños.

La organización material o real de los poderes del Estado venezolano, particularmente en cuanto concierne a la distribución de competencias entre el nivel nacional y los gobiernos subnacionales, y al modelo de distribución de recursos fiscales, las potestades de decisión en el gasto y los criterios de asignación de las transferencias, indica un estado de cosas constitucional que va más allá de una crisis del modelo federal.

Tras la fachada de un Estado federal, las instituciones venezolanas han adquirido todas las características no solo de un Estado unitario sino, además, altamente centralizado: concentración total de los poderes de gobierno en el Presidente de la República; ejercicio exclusivo de la facultad legislativa por la Asamblea Nacional, en detrimento de unas legislaturas estatales cuya función normativa (incluida la de expedir la Constitución del Estado) se ha visto reducida a un simple ejercicio de reglamentación de la ley nacional; en fin, “vaciamiento” de los poderes de municipios y Estados (si alguna vez los tuvieron) en favor de un aparato nacional que ha terminado absorbiendo todas las funciones públicas y ha disminuido dramáticamente las posibilidades de desarrollar en el país autonomía local o regional. Mucha razón asiste al profesor Fortunato González cuando, en un interesante estudio sobre la Constitución de 1999, concluye que “no consagra ni un sistema federal ni un sistema descentralizado”.<sup>11</sup>

En tanto que en Colombia la descentralización y la autonomía son principios constitucionales que han logrado transformar la organización de la administración pública y orientar las políticas públicas, en Venezuela, a pesar de las elocuentes expresiones de la Carta Política de 1999, es-

tos principios no han logrado permear la institucionalidad ni modificar una cultura política anclada desde el siglo XIX, a pesar de su forma federal, en el centralismo.

En Venezuela vienen tomando cuerpo dos corrientes de pensamiento que se oponen al centralismo, y que se complementan entre sí. Una es la propuesta de fortalecimiento y promoción de los municipios. Otra consiste en la construcción de un federalismo real o, como declara la Constitución, un federalismo descentralizado. En esta segunda perspectiva el constitucionalista Brewer-Carías identifica en la Constitución de 1999 cinco factores de centralismo, que deberán ser corregidos para avanzar hacia un federalismo auténtico y no meramente formal: precario ámbito de competencias estatales dado que su ejercicio quedó sujeto a lo que disponga la legislación nacional; la limitada y limitable autonomía que se consagra para los estados; ausencia de igualdad institucional de los estados por la eliminación del Senado; centralización tributaria y dependencia financiera de los estados; regulación de las relaciones intergubernamentales como sujeción institucional al poder central.<sup>12</sup>

El leviatán a derrotar en Colombia y Venezuela para mejorar nuestras democracias es el centralismo. Lo cierto es que en Colombia el centralismo conserva íntegro su vigor, en influyentes reductos políticos y tecnocráticos de los poderes nacionales, pero se enfrenta a una resistencia decidida de los territorios. Los espacios de descentralización y autonomía ya conquistados por municipios y departamentos se consideran irreversibles. El debate sobre el centralismo se plantea, por tanto, en el terreno táctico de las reformas que son necesarias para que la descentralización avance y se transforme en autonomía.

Noviembre 23 de 2005

## Notas

- 1 Las violencias autoritarias que finalmente sofocaron la persistente revuelta de los territorios durante el siglo XIX, frustraron en Colombia la vocación federal de las provincias, y lograron satanizar los ideales federalistas señalándolos como responsables de la anarquía y la violencia padecidas por el país.

- 2 Confederación en 1811, fórmula mixta en 1830 y federalismo desde 1864.
- 3 Allan R. Brewer-Carías. *La Constitución de 1999. Derecho Constitucional Venezolano*. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2004, tomo I, p. 207.
- 4 Allan R. Brewer-Carías. *Los problemas de la gobernabilidad democrática en Venezuela: el autoritarismo constitucional y la concentración y centralización del poder*, en "Gobernabilidad y constitucionalismo en América Latina". México, UNAM, 2005, p. 95
- 5 "La Constitución de 1999, que califica el Estado federal como 'descentralizado', es la más centralista de todas cuantas se han dictado en los casi doscientos años de existencia del Estado" (Allan R. Brewer-Carías, Allan R. Brewer-Carías. *La Constitución de 1999. Derecho Constitucional Venezolano*. op. cit., p. 717).
- 6 Augusto Hernández Becerra. *El principio de autonomía de las entidades territoriales*, en "Anuario de Derecho Constitucional", Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2003.
- 7 Allan R. Brewer-Carías. *La Constitución de 1999. Derecho Constitucional Venezolano*, op. cit., Tomo I, p. 355.
- 8 Ibid., p. 370.
- 9 "Artículo 357. El monto del sistema general de participaciones de los departamentos, distritos y municipios se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluida la correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución..."
- 10 Alejandro Jáuregui Gómez. *Aspectos críticos sobre descentralización en Colombia*.
- 11 Fortunato González Cruz. *El régimen federal en la Constitución venezolana de 1999*, en "Anuario de Derecho", N° 23-2001...p. 414.
- 12 Ibid., p. 721.

## Referencias bibliográficas

- A.A.V.V. 2002. Por qué primero el departamento, *Questiones Juridicae*, N° 25, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, septiembre
- A.A.V.V. 2003. *Crisis y futuro de los departamentos en Colombia*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia y Konrad Adenauer Stiftung.

- A.A.V.V. 2005. *Colombia regional: alternativas y estrategias*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia y Konrad Adenauer Stiftung.
- A.A.V.V. 2004. *Las regiones colombianas frente a los objetivos del milenio*. Bogotá, PNUD, CEPAL, DNP, ACCI.
- BREWER-CARÍAS, Allan R. 2004. *La Constitución de 1999. Derecho Constitucional Venezolano*. tomo I, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas.
- BREWER-CARÍAS, Allan R. 2005. Los problemas de la gobernabilidad democrática en Venezuela: el autoritarismo constitucional y la concentración y centralización del poder, en: *Gobernabilidad y constitucionalismo en América Latina*. UNAM, México.
- ECHEVERRI, Juan Carlos. 2002. *Evaluación de la descentralización en Colombia, balance de una década*. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.
- GONZÁLEZ, Edgar y Jaramillo, Iván. 2002. *El nivel intermedio en el arreglo institucional: diagnóstico y perspectivas en el ámbito latinoamericano*. CEPAL.
- HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto. 2003. El principio de autonomía de las entidades territoriales, en *Anuario de Derecho Constitucional*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto. 2003. Del departamento del siglo XIX al del siglo XXI, en *Crisis y futuro de los departamentos en Colombia*. Universidad Externado de Colombia y Konrad Adenauer Stiftung. Bogotá.
- JÁUREGUI GÓMEZ, Alejandro. Aspectos críticos sobre descentralización en Colombia, en <http://www.gestiopolis.com/recursos/documentos/fulldocs/eco/asp-criticosedescentralizacion.htm>
- GONZÁLEZ CRUZ, Fortunato. 2001. El régimen federal en la Constitución venezolana de 1999, en *Anuario de Derecho*, Universidad de Los Andes, Mérida, N° 23, p. 414.
- PALACIOS, Luis Carlos. Algunos problemas del federalismo fiscal venezolano, en <http://www.analitica.com/vam/1999.05/economia/03.htm>
- SÁNCHEZ MELEÁN, Jorge. 2004. *Participación, descentralización y Constitución del 99*. Universidad Católica Cecilio Acosta, Maracaibo.