

Bases constitucionales de las relaciones intergubernamentales

en Venezuela

Fortunato González Cruz

Director del Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales (CIEPROL). Universidad de Los Andes.
E-mail: cieprol@ula.ve

Resumen

Siendo Venezuela un Estado Federal Descentralizado como lo define la Constitución de 1999, se impone el establecimiento de mecanismos para la atención eficaz de los cometidos estatales y el ejercicio de las competencias exclusivas y concurrentes por cada uno de los tres niveles territoriales de gobierno. La coordinación intergubernamental es indispensable. Los principios de coordinación, solidaridad y cooperación están consagrados en la dogmática constitucional, y los mecanismos concretos que se diseñaron en el texto constitucional son el Consejo Federal de Gobierno y los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas.

Palabras clave: Federalismo, descentralización, coordinación, cooperación, solidaridad.

Abstract

Venezuela as a Decentralized Federal State, defined in the Constitution of 1999, needs the establishment of mechanisms for the effective attention of provincial and local functions which can be exclusive or concurrent. The intergovernmental coordination is indispensable. The principles of coordination, solidarity and cooperation are consecrated in the dogmatic part of the constitution, and the concrete mechanisms that were designed in the constitutional text are Government's Federal Council (Consejo Federal de Gobierno) and Consejo Estatal de Planificación de Políticas Públicas.

Key words: Federalism, decentralization, coordination, solidarity.

Todo Estado Federal requiere mecanismos que aseguren las relaciones entre los tres niveles territoriales de gobierno, dado que supone una distribución equitativa de competencias y recursos en cuyo ejercicio y administración concurren en forma solidaria. Aún en un estado unitario se da cierta distribución territorial de competencias y recursos, lo que también impone relaciones entre provincias y municipios, sólo que los términos competenciales son distintos.

La Constitución venezolana en su parte dogmática establece unos principios fundamentales que comprometen el desarrollo orgánico del propio texto constitucional, y el posterior desarrollo legislativo nacional, estatal y municipal. El objeto de este trabajo es exponer las bases de las relaciones intergubernamentales establecidas en la Constitución, y los mecanismos institucionales creados en ella para tales fines.

El Preámbulo de la Constitución venezolana define a la República Bolivariana de Venezuela como un “Estado de justicia, federal y descentralizado”. En el mismo sentido se establece en el Artículo 4 cuyo texto es el siguiente:

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.” Por su parte, el Artículo 6 dispone que “El gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y de las entidades políticas que la componen es y será siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables”.

En correspondencia con las definiciones anteriores, el Artículo 16 de la Constitución señala lo siguiente:

Artículo 16. “Con el fin de organizar políticamente la República, el territorio nacional se divide en el de los Estados, el del

Distrito Capital, el de las dependencias federales y el de los territorios federales. El territorio se organiza en Municipios. La división político-territorial será regulada por ley orgánica, que garantice la autonomía municipal y la descentralización político administrativa. Dicha ley podrá disponer la creación de territorios federales en determinadas áreas de los Estados, cuya vigencia queda supeditada a la realización de un referendo aprobatorio en la entidad respectiva. Por ley especial podrá darse a un territorio federal la categoría de Estado, asignándole la totalidad o una parte de la superficie del territorio respectivo.”

Y en el mismo sentido se inscribe el Artículo 136, que dice:

“El Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional. El Poder Público Nacional se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral.

Cada una de las ramas del Poder Público tiene sus funciones propias, pero los órganos a los que incumbe su ejercicio colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado”.

Mediante las disposiciones anteriores, la Constitución define a la República de Venezuela como Estado Federal, y consagra los siguientes principios:

- Del Estado Federal: Integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad.
- Del Gobierno: Democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables.
- De la organización territorial: Se divide en Estados, un Distrito Capital, dependencias federales y los territorios federales. El territorio se organiza en Municipios. Consagra además la garantía de la autonomía municipal y la descentralización político administrativa.

El principio de integridad territorial establece una política de unidad nacional al disponer que la República de Venezuela es un solo Estado, integrado por partes diferenciadas pero sobre las cuales se ejerce la soberanía. La existencia de dos niveles territoriales subnacionales no rompe la unidad, sino que reconoce aunque con timidez la diversidad nacional, con lo cual se fortalece la estabilidad del sistema de gobierno, permite la gobernabilidad democrática y abre caminos para la expresión de la riqueza cultural de la nación. Este principio es ratificado por el artículo 159 que dispone que los Estados son iguales entre sí y quedan obligados a mantener la independencia, la soberanía y la integridad del territorio nacional, así como cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes de la República.

Mediante los principios de cooperación y concurrencia se define la política de participación e interdependencia de los tres entes territoriales en la realización de los fines del Estado. Se refiere básicamente a las competencias en cuya realización, y en la prestación de los servicios que le son inherentes, deben acudir dos o los tres niveles territoriales de gobierno. Semejante régimen competencial impone una interdependencia política entre ellos, una distribución de funciones dentro de cada competencia que deben ser atendidas por cada nivel y que tienen necesariamente que coordinarse. La cooperación intergubernamental debe contar con instituciones que la hagan posible como el Consejo Federal de Gobierno, los Consejos Estadales de Coordinación de Políticas Públicas, los Consejos Locales de Planificación Pública; y alguna institución que facilite el financiamiento.

El federalismo venezolano se define fundamentalmente por la asignación de competencias exclusivas muy escasas a los Estados y abundantes al Poder Nacional y a los Municipios, lo cual impone una política de descentralización si se quiere dar contenido a la declaración de Estado Federal Descentralizado, y el establecimiento de relaciones intergubernamentales que son inherentes a la existencia de niveles territoriales autónomos, con potestades legislativas, administrativas y tributarias. Esta política puede desarrollarse mediante los mecanismos de coordinación sin olvidar que en cuanto

al ejercicio de las competencias exclusivas, cada nivel goza de plena autonomía, no existen relaciones de subordinación sino intergubernamentales que conduce a acuerdos de naturaleza política, no meramente administrativa.

El principio de la concurrencia se refiere al concurso de los diferentes niveles de gobierno en la realización del logro de los fines del Estado. De aquí surge la política de la corresponsabilidad de la República, los Estados y los Municipios en la consecución de los grandes objetivos nacionales. Uno de los retos mayores del trabajo legislativo será el cumplimiento de esta política en las leyes de base y orgánicas que se sancionen para desarrollar los principios de la Constitución. Entre estas leyes tendrán que estar la Ley Orgánica de Régimen Federal y la Ley Orgánica de Régimen Municipal, entre otras.

La solidaridad es un principio novedoso en el Derecho Constitucional Venezolano. Se trata de un principio que conduce a una política de solidaridad interinstitucional que orienta hacia la definición de mecanismos de comunicación en el trabajo legislativo y administrativo que asocian a la totalidad del Estado y del Gobierno, es decir, a cada ente territorial y a cada institución pública, con la causa común venezolana. De esta manera, los principios de la separación de los poderes, de la distribución territorial de competencias y de la desconcentración administrativa quedan sujetos a este principio de adhesión que requiere de un adecuado desarrollo doctrinario y jurisprudencial. Esta política conduce necesariamente al establecimiento de eficaces mecanismos de relaciones intergubernamentales.

En cuanto al principio de la autonomía municipal y de los Estados, tal como lo reconoce el constituyente Allan Brewer Carías (2000), lo ratifica la jurista Hildegard Rondón de Sanso (2002) y queda claro en un estudio anterior (2000), la misma resultó menguada y altamente comprometida por existir una excesiva ingerencia del Poder Nacional en asuntos propios de la vida local y de las competencias estatales.

La descentralización más que un principio es una política de Estado, tal como lo reconoce el artículo 158 que dice textualmente lo siguiente:

Artículo 158. “La descentralización, como política nacional, debe profundizar la democracia, acercando el poder a la población y creando mejores condiciones, tanto para el ejercicio de la democracia como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales.”

Del artículo transcrito se concluye que la descentralización consiste en un proceso de asignación de nuevas competencias y responsabilidades a los Estados y a los Municipios, en régimen de exclusividad o de concurrencia, para lograr una efectiva democracia participativa, que es el fin del principio de la subsidiaridad.

La declaración de los principios federales ha debido conducir a una asignación generosa de competencias exclusivas a los Estados y a los Municipios. Esto no fue así, por lo que existe una incongruencia entre los principios de la Constitución dogmática y su desarrollo orgánico. Los Estados tienen muy pocas competencias exclusivas y carecen de recursos propios, por lo que es de suponer que una ley orgánica desarrolle los principios constitucionales y llene esos dos vacíos.

En cuanto a los mecanismos específicos de coordinación, la Constitución crea dos instituciones que tienen específicamente esa función. Son el Consejo Federal de Gobierno y los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas.

Las disposiciones constitucionales están concebidas en los siguientes términos:

Artículo 185. “El Consejo Federal de Gobierno es el órgano encargado de la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los Estados y Municipios. Estará presidido por el Vicepresidente Ejecutivo

o Vicepresidenta Ejecutiva e integrado por los Ministros o Ministras, los gobernadores o gobernadoras, un alcalde o alcaldesa por cada Estado y representantes de la sociedad organizada, de acuerdo con la ley.

El Consejo Federal de Gobierno contará con una Secretaría, integrada por el Vicepresidente Ejecutivo o Vice Presidenta Ejecutiva, dos Ministros o Ministras, tres Gobernadores o Gobernadoras y tres Alcaldes o Alcaldesas. Del Consejo Federal de Gobierno dependerá el Fondo de Compensación Interterritorial, destinado al financiamiento de inversiones públicas para promover el desarrollo equilibrado de las regiones, la cooperación y complementación de las políticas e iniciativas de desarrollo de las distintas entidades públicas territoriales, y apoyar especialmente la dotación de obras y servicios esenciales en las regiones y comunidades de menor desarrollo relativo. El Consejo Federal de Gobierno, con base a los desequilibrios regionales, discutirá y aprobará anualmente los recursos que se destinarán al Fondo de Compensación Interterritorial y las áreas de inversión prioritaria a las cuales se aplicarán dichos recursos.”

Artículo 166. “En cada Estado se creará un Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, presidido por el Gobernador o Gobernadora e integrado por los Alcaldes o Alcaldesas, los directores o directoras estatales de los ministerios; y una representación de los legisladores elegidos o legisladoras elegidas por el Estado a la Asamblea Nacional, del Consejo Legislativo, de los concejales o concejales y de las comunidades organizadas, incluyendo las indígenas donde las hubiere. El mismo funcionará y se organizará de acuerdo con lo que determine la ley.”

El Consejo Federal de Gobierno es el organismo que crea la Constitución para el establecimiento de las relaciones intergubernamentales en el ámbito nacional. Es un organismo de planificación y de coordinación. Genera políticas públicas para el

cumplimiento de los principios que definen al Estado como federal y descentralizado. De acuerdo con la naturaleza que le ha sido definida en la Constitución, le correspondería al Consejo Federal de Gobierno el establecimiento de parámetros para medir los desequilibrios territoriales, aprobar los criterios de asignación de los recursos que se destinarán al Fondo de Compensación Interterritorial, los programas para la descentralización de competencias y la transferencia de servicios del Poder Nacional a los Estados y a los Municipios. La Ley de creación tendrá que definir si es suficiente la aprobación del Consejo Federal de Gobierno para el traspaso efectivo de competencias y servicios a los Estados y Municipios, o si por el contrario se requeriría de una posterior aprobación de la Asamblea Nacional. También tendrá que definirse en la Ley la forma como los alcaldes elegirán de entre ellos a quienes los representarán en el Consejo, y también cómo las comunidades organizadas designarán su representación.

A cuatro años de vigencia de la Constitución, pese al mandato contenido en las Disposiciones Transitorias de la Constitución, no se ha sancionado la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, por lo que a la fecha (enero del 2004), este mecanismo de coordinación no existe.

En cuanto a los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, se trata de un organismo cuyas funciones no están definidas en el texto constitucional, pero que por su denominación ubicamos como el mecanismo de relaciones intergubernamentales definido por el constituyente.

La Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas fue sancionada el 1º de agosto del 2002, y en el artículo 9 se definen sus funciones, aunque por un error de técnica legislativa denomina “competencias”, y son las siguientes:

Artículo 9. “Las competencias de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas son las siguientes:

1. Discutir, aprobar y modificar el Plan de Desarrollo Estatal, a propuesta del Gobernador o Gobernadora, de conformidad con las líneas generales aprobadas por el Consejo Legislativo Estatal, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo y del correspondiente Plan Nacional de Desarrollo Regional.
2. Establecer y mantener la debida coordinación y cooperación de los distintos niveles de gobierno nacional, estatal y municipal, en lo atinente al diseño y ejecución de planes de desarrollo.
3. Evaluar el efecto económico y social del gasto público consolidado en el Estado, de conformidad con los planes de desarrollo.
4. Evaluar el cumplimiento del Plan de Desarrollo Estatal a través de informes que deberán ser remitidos al Consejo Legislativo Estatal.
5. Formular recomendaciones y observaciones a los Planes de Desarrollo Local de acuerdo a los Planes de Desarrollo Estatal.
6. Emitir opinión sobre programas y proyectos presentados al Fondo Intergubernamental para la Descentralización por el Gobernador o la Gobernadora.
7. Proponer ante el Consejo Legislativo Estatal la transferencia de competencias y servicios desde los estados hacia los municipios y comunidades organizadas.
8. Promover, en materia de planificación del desarrollo, la realización de programas de formación, apoyo y asistencia técnica al recurso humano institucional y a la comunidad organizada.
9. Dictar su propio Reglamento de Funcionamiento y de Debates.
10. Conocer el informe anual de gestión del Gobernador o Gobernadora.
11. Las demás que le sean asignadas por ley.”

En cuanto a su integración, la ley dispone que los presida el gobernador del Estado, y están integrados por los alcaldes, los

directores de las oficinas estatales de los organismos nacionales, un tercio de los diputados nacionales, un tercio de los legisladores estatales, una representación de los concejales de acuerdo con el número de Municipios; un representante de las organizaciones empresariales, sindicales, campesinas, de la comunidad universitaria, de defensa del ambiente y el patrimonio histórico, de las organizaciones vecinales y de las comunidades indígenas.

Habrá que estudiar en cada caso, Estado por Estado, las disposiciones constituciones y legales que regulen con más detalle el funcionamiento de estos mecanismos de relaciones intergubernamentales y de participación ciudadana.

En fin, es pertinente señalar el retraso grave en que ha incurrido la Asamblea Nacional al no aprobar dentro de los plazos señalados en las Disposiciones Transitorias, las leyes que se refieren a la Hacienda Pública Estatal, al Régimen Municipal, al Consejo Federal de Gobierno y a las demás materias que deben desarrollar el principio de la descentralización. Tales disposiciones son la Transitoria cuarta y la Transitoria sexta, que se transcriben a continuación:

Disposición Transitoria Cuarta. “Dentro del primer año, contado a partir de su instalación, la Asamblea Nacional aprobará:...

6. Una ley que desarrolle la hacienda pública estatal, estableciendo, con apego a los principios y normas de esta Constitución, los tributos que la compongan, los mecanismos de su aplicación y las disposiciones que la regulen”.

7. La legislación que desarrolle los principios constitucionales sobre el régimen municipal. De conformidad con ella, los órganos legislativos de los Estados procederán a sancionar los instrumentos normativos que correspondan a la potestad organizadora que tienen asignada con respecto a los Municipios y demás entidades locales y a la división políticoterritorial en cada jurisdicción. Se mantienen los Municipios y Parroquias existentes hasta su adecuación al nuevo régimen.”

Sexta. La Asamblea Nacional en un lapso de dos años legislará sobre todas las materias relacionadas con esta Constitución. Se le dará prioridad a las leyes orgánicas sobre pueblos indígenas, educación y fronteras

Bibliografía

- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*. N° 5.453 Extraordinario. Caracas, viernes 24 de marzo del 2000
- Brewer Carías, Allan. 2000. *La Constitución de 1999*. Caracas. Editorial Arte.
- Combellas, Ricardo. 2000. *Derecho Constitucional. Una Introducción al estudio de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Caracas. Mc. Graw Hill.
- Rondón de Sansó, Hildegard. 2002. *Análisis de la Constitución Venezolana de 1999. Parte Orgánica y Sistemas*. Caracas. Ex Libris.

