

Comentarios Legislativos

DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS DEL PODER PUBLICO

Tulio Alberto Alvarez

Profesor Facultad de Derecho, UCAB

Profesor Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, UCV

1. INTRODUCCION

Cuando el Constituyente de 1961 definió la forma de estado en el artículo 2 de la Constitución, reflejó la magnitud y el carácter polémico que ha tenido el tema en Venezuela. En la exposición de motivos expresó: "Federación en Venezuela representa un sistema peculiar de vida, un conjunto de valores y de sentimientos que el constituyente está en el deber de respetar". Precisamente, es en el tema de la Forma de Estado y el sentido que tiene en nuestro país, que podemos captar la diferencia entre el tipo jurídico, abstracto y rígido, y la significación política, rica en matices y derivada de múltiples ingredientes. Federación es término jurídico; pero también, en Venezuela fenómeno político a analizar.

Si tomamos el término jurídico este implica que las diferentes actividades estatales están distribuidas entre el Organismo Federal y los estados miembros definidos como entidades políticas autónomas e iguales. Ahora bien, es de la asignación de competencias a cada ámbito de poder que se puede determinar el tipo de Federación venezolana por cuanto creemos con Allan R. Brewer-Carías que "ni hay una Federación perfecta, ni existe un tipo único de Federación".

El interés del tema se acentúa por la reciente promulgación el 28 de diciembre de 1989 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público que modificó radicalmente el sistema venezolano.

2. PROCESO DE REFORMA DEL ESTADO

A raíz de la creación de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, creada por el Decreto 403 del 17 de diciembre de 1984, se ha iniciado un proceso en doble sentido: a) La concientización de todos los sectores de la vida nacional sobre la necesidad de establecer cambios en el orden político, administrativo, jurídico, económico, social y cultural; y b) La concreta realización de esos cambios mediante el procedimiento legislativo como se evidencia de la promulgación de la ley Sobre Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado y la reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

El desarrollo del modelo previsto en la Constitución de 1961 mediante la adecuación parcial de ciertas Instituciones a las nuevas situaciones se remonta casi al inicio de la vigencia de nuestra Carta Fundamental potenciándose con la creación de la Comisión de Administración Pública de la Presidencia de la República en 1969. Sin embargo, es importante advertir que no se perseguía una Reforma Integral del Estado Venezolano, sino más bien la eficiencia de la Administración Pública en el cumplimiento de los cometidos estatales.

En nuestro criterio la crítica fundamental al estridente y reciente proceso de Reforma del Estado se deriva del hecho que una Reforma Integral implica un proceso de Reforma Constitucional y que la pretendida "Reforma" sólo vino a desarrollar el programa político de 1961 con modificaciones en aquellas áreas que se mues-

tran más ineficientes agotándose éstos en el "mejoramiento" de los procedimientos, organismos y sistemas existentes. En tal sentido, cabe destacar el carácter apresurado de la modificación del Sistema de Elección de Gobernadores que se limitó a la formalidad de establecer los mecanismos de elección directa o popular sin adentrarse en el problema de fondo que existía y que, con los cambios, se pudo agravar. Se modifica uno de los elementos del Sistema sin cambiar las interrelaciones de los restantes elementos que lo conforman. En efecto, antes de la promulgación de la Ley en referencia el Gobernador del Estado tenía un doble carácter; máximo órgano decisor de las políticas administrativas a nivel regional y agente del Ejecutivo Nacional de cuya elección dependía su nombramiento y remoción. En virtud de tal hecho el Sistema se adecuaba a buscar un equilibrio en el proceso de toma de decisiones y la asignación de recursos a los efectos del cumplimiento de los cometidos regionales.

Con los cambios derivados de la elección directa o popular de los Gobernadores de Estado, supuestamente, se les daba a los mismos autonomía de acción; pero persistía el mismo sistema de distribución de competencias y de asignación de recursos. Tenemos así un Gobernador de Estado que con su nueva autonomía perdió hasta la vigencia de la referida Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, su carácter de agente del ejecutivo nacional. De tal forma los electores eligieron a autoridades sin competencias precisas y condicionadas a los concretos resultados electorales.

3. SISTEMA DE DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS

La asignación de competencias a los dos bloques de Poder se constituye en elemento esencial a la hora de descifrar la estructura federal de un país determinado.

3.1. *Delimitación de Competencias entre los Poderes Nacional, Estatal y Municipal*

La distribución de competencias ha sido entendida como causa eficiente de una doble soberanía en ejercicio de atribuciones de los respectivos ámbitos de Poder, lo que contraría la esencia misma de soberanía: la indivisibilidad. En efecto, la soberanía es una; producto del pacto federal originario, que se irradia a pesar del pluralismo territorial.

La demarcación de las competencias entre la Federación y los Estados miembros se lleva a cabo en las Constituciones Federales, bien enumerando las funciones asignadas a la Federación o a los Estados Miembros creándose una zona intermedia de competencias concurrentes que podrá ser subsiguientemente determinada, bien asignando a los Estados miembros o la Federación las tareas no enumeradas¹.

La tesis de la doble soberanía fue determinante, en un principio, en la definición del Sistema de Distribución de Competencias, ya que los Estados sólo delegan en el Poder Nacional aquellas materias que expresamente se enumeran, y que después de la Constitución de 1864 aparecieron bajo el concepto de reserva a la Competencia Federal. Era la norma básica de que los Estados conservan en toda su plenitud la soberanía no delegada en la Constitución². Tal situación cambia radicalmente, en especial en la Constitución de 1947, al consagrarse que corresponde al Poder Estatal toda materia que la Constitución no atribuyera expresamente a otro Poder.

La Constitución de 1961 consagra un Sistema aún más complejo. En primer lugar, se atribuye la competencia residual a los Estados como entes políticos autó-

1. Loewestein, Karl. Teoría de la Constitución. Segunda Edición (Barcelona), p. 356.

2. Exposición de Motivos de la Constitución del 23 de Enero de 1961, Título IV, Capítulo II.

nomos al indicarse en el ordinal 7 del artículo 17 que es competencia de cada Estado: "Todo lo que no corresponda, de conformidad con esta Constitución, a la competencia nacional o municipal". En segundo lugar, después de la larga enumeración de competencias del Poder Nacional en el artículo 136 se añade en el ordinal 25 que le corresponde: "Toda otra materia que la Constitución Nacional le atribuye o que le corresponde por su índole o naturaleza. Evidentemente, tal ordinal rompe con el precario equilibrio que en principio pareciera existir al establecerse la competencia residual a favor de los Estados ya que, en definitiva, corresponde determinar la naturaleza de determinada competencia a un órgano del Poder Nacional.

Es imprescindible referirnos a la connotación de la Ley de Transferencia de Competencias en varios puntos:

- 3.1.1. Competencias Intransferibles: La Constitución no establece límites a la transferencia de competencias a los niveles estatal y municipal. No obstante, por la naturaleza misma del Estado Federal consideramos intransferibles las competencias relacionadas.
 - 3.1.1.1. Representación y actuación en el plano internacional;
 - 3.1.1.2. Sistema Monetario;
 - 3.1.1.3. Organización y Régimen de las Fuerzas Armadas;
 - 3.1.1.4. Régimen de Pesas y Medidas;
 - 3.1.1.5. La Legislación Reglamentaria de las Garantías Constitucionales y los mecanismos que las resguardan; y
 - 3.1.1.6. Legislación sobre Nacionalidad, Inmigración y Colonización.
- 3.1.2. Revisión de Competencias: otro punto que trajo dudas en el proceso de discusión fue la posibilidad de que el Ejecutivo Nacional reasumiera la competencia transferida. En tal sentido, creemos que tal posibilidad es una forma de control vertical no consona con los objetivos de la Reforma Global planteada. La Ley de Transferencia de Competencias debió ser una Ley Constitucional con una jerarquía superior a las leyes orgánicas, formalmente consideradas, por regular la organización del Estado materia de estricto orden constitucional. En este orden de ideas cualquier modificación que se produzca trae como consecuencia el desequilibrio del Sistema. Sin embargo, el artículo 8 de la Ley Orgánica de Descentralización, delimitación y Transferencia de competencias del Poder Público establece textualmente:

Artículo 8: Los servicios transferidos de conformidad con lo establecido en los Artículos 5º y 6º de la presente Ley, podrán ser reasumidos por el Poder Ejecutivo Nacional, de acuerdo con el siguiente procedimiento:

1. El Ejecutivo Nacional o el Gobernador solicitará la reversión del servicio ante el Senado;
 2. El Senado autorizará o no la reversión en el lapso establecido en el Artículo 6º y comunicará su decisión al Ejecutivo Nacional o al Gobernador, según el caso; y
-

3. Cuando sea el Gobernador quien solicite la reversión, se requerirá la opinión previa de la Asamblea Legislativa”.

La crítica surge de inmediato por cuanto si se prevé la reversión de Competencias el mecanismo ha debido ser el mismo de la transferencia. La Constitución Nacional establece en el Artículo 137 que:

Artículo 137: “El Congreso por el voto de las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara, podría atribuir a los Estados o a los Municipios determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la descentralización administrativa”.

El Congreso confundió el establecimiento de los principios para promover la descentralización administrativa, delimitar competencias entre el Poder Nacional y los Estados, determinar las funciones de los Gobernadores de Estado en el nuevo sistema, determinar las fuentes de ingresos y los Planes de Inversión y, en definitiva, mecanismo de transferencia de competencias con la transferencia misma que, en nuestro criterio no amerita promulgar una ley orgánica que sólo podría ser derogada por otra Ley Orgánica sino que bastaba que el Congreso emitiera un acuerdo transfiriendo competencias a los poderes Estadales y Municipales.

Por otra parte, se deja a la discrecionalidad del Senado la posibilidad de Reversión interpretando que dicha Cámara es la representación de los Estados cuando, como consecuencia del principio de la representación proporcional de las minorías y de la adscripción al cuerpo de los ex presidentes de la República, se desvirtúa la representatividad de los Estados típica del concepto puro de Estado Federal.

3.2. *Competencias Concurrentes*

En virtud del Sistema de Distribución de Competencias establecido en la Constitución, se fija el concepto de “Competencias Concurrentes” que permite la transferencia de servicios mediante convenios entre la Gobiernación y el Ejecutivo Nacional.

La iniciativa de cualquiera de las partes debe ser aprobada por los órganos legislativos de los Estados y por el Senado, ya que implica la transferencia de Recursos de un nivel a otro de Poder que, en nuestra opinión, debe ser fiscalizada por la Contraloría General de la República. El artículo 4 *ejusdem* regula las materias o competencias concurrentes al indicar:

Artículo 4: En ejercicio de las competencias concurrentes que establece la Constitución, y conforme a los procedimientos que esta Ley señala, serán transferidos progresivamente a los Estados los siguientes servicios que actualmente presta el Poder Nacional.

1º La planificación, coordinación y promoción de su propio desarrollo integral, de conformidad con las leyes nacionales de la materia;

2º La protección de la familia y, en especial del menor;

3º Mejorar las condiciones de vida de la población campesina;

4º La protección de las comunidades indígenas atendiendo a la preservación de su tradición cultural y la conservación de sus derechos sobre su territorio;

5º La educación, en los diversos niveles y modalidades del sistema educativo, de conformidad con las directrices y bases que establezca el Poder Nacional;

- 6º La cultura en sus diversas manifestaciones, la protección y conservación de las obras, objetos y monumentos de valor histórico o artístico;
- 7º El deporte, la educación física y la recreación;
- 8º Los servicios de empleo;
- 9º La formación de recursos humanos, y en especial los programas de aprendizaje, capacitación y perfeccionamiento profesional; y de bienestar de los trabajadores;
- 10º La promoción de la agricultura, la industria y el comercio;
- 11º La conservación, defensa y mejoramiento del ambiente y los recursos naturales;
- 12º La ordenación del territorio del Estado de conformidad con la Ley Nacional;
- 13º La ejecución de las obras públicas de interés estatal con sujeción a las normas o procedimientos técnicos para obras de ingeniería y urbanismo establecidas por el Poder Nacional y Municipal, y la apertura y conservación de las vías de comunicación estatales;
- 14º La vivienda popular, urbana y rural;
- 15º La protección a los consumidores, de conformidad con lo dispuesto en las leyes nacionales;
- 16º La salud pública y la nutrición, observando la dirección técnica, las normas administrativas y la coordinación de los servicios destinados a la defensa de las mismas que disponga el Poder Nacional;
- 17º La investigación científica; y
- 18º La defensa civil.

3.3. *Transferencia de Competencias*

La concreta Transferencia de Competencias nacionales que, insistimos, debió realizarse mediante acuerdo se da en el artículo 11 *ejusdem* que reza textualmente:

Artículo 11: A fin de promover la descentralización administrativa y conforme a lo dispuesto en el Artículo 137 de la Constitución, se transfiere a los Estados la competencia exclusiva en las siguientes materias:

1. La organización, recaudación, control y administración del ramo de papel sellado;
2. El régimen, administración y explotación de las piedras de construcción y de adorno o de cualquier otra especie que no sean preciosas, el mármol, pórfido, caolín, magnesita, las arenas, pizarras, arcillas, calizas, yeso, pulanas, turbas, de las sustancias terrosas. Las salinas y los ostrales de perlas, así como la organización, recaudación y control de los repuestos respectivos. El ejercicio de esta competencia está sometido a la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio y a las leyes relacionadas con la protección del ambiente y de los recursos naturales renovables;
3. La conservación, administración, aprovechamiento de las carreteras, puentes y autopistas en sus territorios. Cuando se trate de vías interestadales, esta competencia se ejercerá mancomunadamente, a cuyos efectos se celebrarán los convenios respectivos;
4. La organización, recaudación, control y administración de los impuestos específicos al consumo, no reservados por Ley al Poder Nacional;
5. La administración y mantenimiento de puertos y aeropuertos públicos de uso comercial.

Parágrafo Unico: Hasta tanto los Estados asuman estas competencias por ley especial, dictada por las respectivas Asambleas Legislativas, se mantendrá vigente el régimen legal existente en la actualidad.

Tal transferencia se complementa con las competencias estatales preexistentes consignadas por la Constitución Nacional en su artículo 17. Igualmente, las Constituciones Estadales enumeran una serie de competencias que constituyen el marco de actuación del Estado y que fueron un antecedente importante en el proceso de Reforma del Estado. En tal sentido la Constitución de Yaracuy, promulgada el 31 de diciembre de 1979 por el entonces gobernador Juan José Caldera, siendo Presidente de la República el Dr. Luis Herrera Campíns, fue el primer signo innovador y de reforma, estableciendo en su artículo 21 como competencias del Estado las siguientes:

1. La promoción del desarrollo integral del Estado y, en particular del desarrollo económico y social, con el fin de crear nuevas fuentes de riqueza y aumentar el nivel de vida de la población del Estado;
2. La protección de las asociaciones, sociedades y comunidades que tengan por objeto el mejor cumplimiento de los fines de la persona humana y de la convivencia social;
3. El fomento de la organización social del pueblo, de cooperativas y demás instituciones destinadas a mejorar la economía popular;
4. La promoción de la participación de los ciudadanos en el proceso de formulación, toma y ejecución de las decisiones estatales;
5. La protección de la familia como célula fundamental de la sociedad y velar por el mejoramiento de su situación moral y económica;
6. Compartir con los padres, de modo subsidiario y atendiendo a las posibilidades de aquellos, la responsabilidad que les incumbe en la formación de los hijos;
7. Velar por el mantenimiento de la salud pública y proveer los medios de prevención y asistencia a quienes carezcan de ellos, con sujeción a la dirección técnica, las normas administrativas y la coordinación de los servicios destinados a la defensa de la salud pública que disponga el Poder Nacional, y sin perjuicio de las competencias municipales en el campo de la salubridad y asistencia social;
8. El mejoramiento de las condiciones de vida de la población campesina;
9. La creación y sostenimiento de escuelas, instituciones y servicios suficientemente dotados para asegurar el acceso de todos, en forma gratuita, a la educación y a la cultura, conforme a las directrices y bases de la educación nacional dispuestas por el Poder nacional;
10. El estímulo y la protección de la educación privada que se imparta de acuerdo con los principios contenidos en la Constitución de la República y en las leyes;
11. El fomento de la cultura en sus diversas manifestaciones, velar por la protección y conservación de las obras, objetos y monumentos de valor histórico o artístico que se encuentren en el Estado y procurar que ellos sirvan al fomento de la educación;
12. Procurar que toda persona apta pueda obtener colocación que le proporcione una subsistencia digna y provechosa;
13. La protección de la iniciativa privada, sin perjuicio de la facultad para dictar medidas con el objeto de planificar, racionalizar y fomentar la producción en el Estado, a fin de impulsar el desarrollo económico;

14. La promoción y regulación del comercio y de la industria manufacturera, con sujeción a las regulaciones nacionales destinadas a planificar, racionalizar y fomentar la producción y regular la circulación, distribución y consumo de la riqueza y con las limitaciones previstas en la Constitución de la República al asignarle competencias al Poder Nacional;

15. La protección, fomento y conservación del ambiente, con sujeción a las regulaciones dictadas por el Poder Nacional;

16. La defensa y la conservación de los recursos naturales renovables de su territorio y cuidar que la explotación de los mismos esté dirigida primordialmente al beneficio colectivo de los venezolanos, sin perjuicio de las competencias del Poder Nacional en la conservación, fomento y aprovechamiento de los montes, aguas y otras riquezas naturales;

17. La ordenación del territorio del Estado y la localización industrial en el mismo, conforme a las normas establecidas por el Poder Nacional;

18. La ejecución de las obras públicas de interés estatal con sujeción a las normas o procedimientos técnicos para obras de ingeniería y urbanismo establecidas por el Poder Nacional;

19. La apertura y conservación de las vías de comunicación estatales, excepto las vías férreas;

20. El fomento de la vivienda rural con sujeción a los planes nacionales en materia de vivienda popular;

21. La organización, recaudación y control de los impuestos que recaigan sobre la producción y el consumo de bienes que no hayan sido reservados por Ley al Poder Nacional y de los demás impuestos permitidos por la Constitución de la República;

22. Las materias que el Congreso atribuya al Estado, a fin de promover la descentralización administrativa.

4. INGRESOS DEL ESTADO

4.1. *Régimen Presupuestario Estatal*

El Proceso Centralizador en Venezuela fue iniciado por la vía de reducción de recursos, privando a los Estados de la administración de sus propios bienes. Evidentemente, no hay autonomía política sin autonomía económica, lo que hace indispensable describir ese proceso.

La constitución de 1864 consagró que la administración de los recursos naturales de los Estados era competencia de los propios gobiernos locales. Igualmente, como primer antecedente del Situado Constitucional, se establecía un subsidio de veinte mil pesos de las rentas nacionales a aquellos Estados que no tenían minas de explotación. En aquella difícil época, los presupuestos de gastos eran sumamente limitados producto, casi exclusivamente, de los Ingresos de Aduana, lo que obligaba a cubrir las deficiencias del Tesoro con empréstitos contratados en el extranjero.

Fue la Constitución de 1881 la que, sin dejar de reconocer la disposición por parte de los Estados de sus recursos naturales, eliminó la potestad de administración de los mismos, la cual fue conferida al Poder Central. En compensación a la renuncia, los Estados tendrían como renta propia "las dos terceras partes del total que produzcan en todas las aduanas de la República, el impuesto que se cobra como contribución de tránsito y las dos terceras partes de lo que produzcan las minas, terrenos baldíos y salinas administradas por el Poder Federal, distribuyéndose esa

renta entre todos los Estados de la Federación en proporción a la población de cada uno"³.

El artículo 6 de la constitución de 1901 estableció como únicos ingresos de los Estados:

- a) Lo que produzca en todas las aduanas de la República la contribución de impuesto de tránsito.
- b) El total de lo producido por minas, salinas, y terrenos baldíos distribuidos proporcionalmente con base en la población;
- c) El producto del papel sellado; y
- d) Los impuestos de los otros productos naturales de los Estados no provenientes de terrenos baldíos.

Es con la Constitución de 1925, cuando las fuentes de Ingresos de los Estados sufren directamente el proceso centralizador, ya que las rentas provenientes de la explotación de las salinas, ostrales, minas, tierras baldías, producción de tabaco y aguardiente forman parte de la hacienda Pública Estatal, teniendo el Poder Federal absoluta libertad de administración, quien está obligado a repartir una suma global que en principio fue de diez millones de bolívares (10.000.000) siendo aumentado en un veinticinco y veinte por ciento del total de los ingresos nacionales por rentas en las Constituciones de 1928, 1947 y 1953.

El régimen fiscal y económico de los Estados debe ser entendido en relación con los regímenes nacional y municipal. En este sentido, el artículo 18 de la Constitución Nacional prohíbe a los Estados:

- a) Crear aduanas ni impuestos de importación, de exportación o de tránsito sobre bienes extranjeros o nacionales, o sobre las demás materias rentísticas de la competencia nacional o municipal;
- b) Gravar bienes de consumo antes de que entren en circulación dentro de su territorio;
- c) Prohibir el consumo de bienes producidos fuera de su territorio, ni gravarlos en forma diferente a los producidos en él.
- d) Crear impuestos sobre el ganado en pie o sobre sus productos o subproductos. Por otra parte, se establece otro cúmulo de ingresos para los Municipios en el artículo 31 *ejusdem* en los siguientes términos:
 - 1) El producto de sus ejidos y bienes propios;
 - 2) Las tasas por el uso de sus bienes o servicios;
 - 3) Las patentes sobre industria, comercio y vehículos, y los impuestos sobre inmuebles urbanos y espectáculos públicos;
 - 4) Las multas que impongan las autoridades municipales, y
 - 5) Las subvenciones estatales o nacionales y los donativos.

Por último, debe indicarse las numerosas competencias del Poder Nacional en la organización, recaudación y control de impuestos, organización y Régimen de Aduanas, Régimen y Administración de los Recursos Naturales del País, Régimen de Pesas y Medidas y la legislación sobre Crédito Público (ordinales 8, 9, 10 y 24 del artículo 136).

Con base en estas normas podemos indicar que son las leyes nacionales las que determinan los bienes sobre los que recaen impuestos, tanto para la producción como para el consumo, caso contrario, los Estados tienen una potestad tributaria originaria, en lo no regulado, sujeta a la condición resolutoria de que sea reservada por

3. Ambrosio Oropeza. La Constitución Venezolana, Tercera Edición, Caracas 1981, p. 201.

ley al Poder Nacional, la determinación y recaudación de tales impuestos. Tal potestad está limitada al marco territorial de cada Estado.

El Régimen Presupuestario de los Estados está determinado por la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, a nivel nacional, y las leyes estatales de Régimen Presupuestario, Hacienda Pública y Administración del Estado que sujetan a sus disposiciones a:

1. Los órganos del Poder Ejecutivo Estadal.
2. Los institutos autónomos y los servicios autónomos sin personalidad jurídica adscrito al Ejecutivo Estadal, y demás personas de derecho público en las que el Estado tenga participación.
3. Las fundaciones constituidas por el Ejecutivo Estadal.
4. Las sociedades en las cuales el Ejecutivo del Estado tenga participación igual o mayor al cincuenta por ciento del capital social.

En cuanto a los principios del Régimen Presupuestario Estadal debemos indicar:

- 1º El Ejecutivo del Estado fija la política presupuestaria única del Estado, debidamente compatibilizada con las respectivas políticas nacionales y regionales. Dicha política debe elaborarse de acuerdo con las normas técnicas que dicte la Oficina Central de Presupuesto y servirá de base para la elaboración de los respectivos Proyectos de Presupuestos por Programas.
- 2º El Presupuesto de Gastos se clasifica por sectores, en función de los establecidos en los planes nacionales y regionales y que habrán de corresponderse con los previstos en la Ley de Presupuesto de la República. Cada sector se subdividirá en programas, subprogramas, proyectos y demás categorías programáticas que consideren necesarias, de acuerdo con las instrucciones que dicte la Oficina Central de Presupuesto.
- 3º La Ley de Presupuesto contiene los programas y demás categorías programáticas bajo responsabilidad directa del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo Estadal, así como los aportes que pudieran acordarse a los demás organismos públicos o a instituciones privadas. Generalmente consta de tres títulos: Disposiciones Generales, Presupuesto de Ingresos y Presupuesto de Gastos; Un anexo contentivo de la Distribución Institucional del Presupuesto de Gastos; un anexo sobre los Programas Coordinados del Situado Constitucional; un anexo sobre los Programas Coordinados del Situado Municipal y los Convenios a que se refiere la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público.

4.2. *Situado Constitucional*

Con rango Constitucional está prevista una partida dentro de la Ley de Presupuesto, montante a un quince por ciento (15%), como mínimo del total de ingresos ordinarios previstos en la misma, que debe distribuirse entre los Estados, el Distrito Federal y los Territorios Federales, un treinta por ciento (30%) de dicho porcentaje por partes iguales, y el setenta por ciento (70%) restantes en proporción a la población de cada una de las citadas entidades. Dicha Partida, Situado Constitucional, pareciera ser la contraprestación por haber privado a los Estados de la administración y rentas de sus bienes y constituye el instrumento idóneo de Control por parte del Poder Nacional, que interviene además de forma directa en los usos y disponibilidad de los recursos provenientes del Situado Constitucional en virtud del

mandato contenido en el artículo 229 de la Constitución Nacional de que "la ley podrá 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".

Los artículos 12 y 13 de la novísima Ley de Transferencia establecen los Ingresos del Estado y la regulación del Situado Constitucional de la forma siguiente:

Artículo 12: Son ingresos de los Estados,

1. El Situado Constitucional;
2. Los que formen parte de los ingresos adicionales del país o de planes y proyectos especiales que les sean asignados de conformidad con la Ley;
3. Los aportes o contribuciones diferentes al situado Constitucional que el Poder Nacional les asigne con ocasión de la transferencia de servicios específicos de conformidad con esta Ley;
4. Los que provengan de la recaudación por la prestación de los servicios públicos que los Estados asuman;
5. Los recursos provenientes de la recaudación de sus propios impuestos, tasas, contribuciones y los que se generen de la administración de sus bienes;
6. Los derivados de la administración y explotación de las obras de infraestructura de su jurisdicción;
7. Los provenientes de operaciones de crédito público;
8. Los ingresos que provengan por concepto de multas o sanciones pecuniarias establecidas en la Legislación Estatal; y
9. Los demás que establezcan las leyes.

Artículo 13: En la Ley de Presupuesto de Ingresos y Gastos Públicos de 1990, el Situado constitucional será el dieciséis por ciento (16%) del total de los ingresos ordinarios estimados en el respectivo presupuesto. Tal porcentaje se incrementará anual y consecutivamente en uno por ciento (1%), hasta alcanzar un veinte por ciento (20%).

De la misma manera, a los Estados corresponderá un porcentaje igual al del Situado Constitucional, del respectivo año fiscal, sobre los ingresos ordinarios adicionales que perciba la República.

- 4.3. *La transferencia de Recursos se constituye en problema fundamental a resolver a los efectos del cabal cumplimiento de los objetivos, pudiéndose dar como consecuencia de:*
 - 4.3.1. Transferencia de competencias concurrentes: a) Transferencias de bienes personales y recursos financieros; b) Los Estados adquieren la propiedad de bienes muebles e inmuebles asignadas a los servicios y c) Se hará transferencia de Partidas de Presupuestos Nacionales a Presupuestos Estadales.
 - 4.3.2. Transferencia directa de Competencias del Poder Nacional y;
 - 4.3.3. Asignaciones Económicas Especiales, de conformidad con el ordinal 10º del artículo 136 de la Constitución Nacional como consecuencia de la administración que hiciere el Poder Nacional de Recursos en su territorio.

5. MECANISMOS DE COORDINACION

5.1. *Planificación de las Inversiones*

Un aspecto innovador es el relacionado con el Plan Coordinado de Inversiones que debe elaborar el Ejecutivo Nacional con las Gobernaciones de los Estados. Se mantiene en este aspecto la obligación de cada entidad federal de destinar un mínimo del cincuenta por ciento (50%) de los recursos provenientes del Situado Constitucional en los programas de inversión consagrados en el artículo 17 *eiusdem* limitados a:

1. Programas de desarrollo agropecuario a nivel estatal y regional, los cuales comprenderán especialmente la construcción de caminos de penetración rural, de obras de riego, otras obras de aprovechamiento de aguas y saneamiento de suelos;
2. Programas de desarrollo educativo cultural, científico y tecnológico, especialmente la construcción y dotación de centros educacionales, tomando en cuenta los niveles y modalidades del sistema educativo vigente, de instalaciones culturales y deportivas e igualmente los programas sociales de atención a la familia y al niño en situación irregular;
3. Programas de salud y asistencia social, especialmente los nutricionales; la construcción y dotación de edificios médico-asistenciales; la construcción de acueductos rurales; la construcción y el financiamiento de viviendas de interés social;
4. Programas de reordenación de las áreas urbanas y marginales;
5. Programas de promoción, construcción y financiamiento de obras y servicios destinados al desarrollo de la industria, especialmente a la pequeña y mediana industria y del turismo, así como la asistencia técnica y capacitación profesional del personal necesario para tales fines;
6. Programa de construcción y mantenimiento de vías de comunicación y servicios de transporte;
7. Programas para la conservación, mantenimiento, reconstrucción y reposición de las edificaciones e instalaciones públicas; y
8. Programas de conservación del ambiente y de los recursos naturales.

Es interesante destacar que en la Convención de Gobernadores se concretan los Planes Coordinados de Inversión que posteriormente deben ser aprobados por el Presidente de la República en Consejo de Ministros. Se evidencia que, en última instancia, el Poder Nacional podría bloquear y anular la actuación de cualquier Gobernador, dadas las amplias atribuciones del Presidente de la República de las Oficinas Centrales y del Congreso. Igualmente, corresponde al ministro de Relaciones Interiores velar por el cumplimiento de los planes de inversión y mantener informados al Consejo de Ministros y al Congreso sobre la materia.

En este primer año de ajuste a la nueva normativa corresponde a Cordiplan la elaboración de los planes estatales de desarrollo y armonizarlos con el VIII Plan de la Nación. En tal sentido, la Dirección de Planificación Regional de Cordiplan está elaborando un cronograma en cuatro etapas para elaborar los distintos planes de desarrollo regional.

En el período que va desde el mes de marzo hasta julio de 1990, se procederá conjuntamente con las gobernaciones a la identificación y selección de los problemas del Plan, las limitaciones existentes y las metas y objetivos que se deben alcanzar en el período del Plan y sus respectivas estrategias.

Posteriormente, en los meses de julio y agosto se realizará la consulta institucional de estos planes regionales, con los organismos del ejecutivo nacional y regio-

nal a objeto de lograr mayor homogeneidad y coherencia en cuanto al enfoque y contenido del Plan.

Posteriormente, se procederá a actuar en la etapa de concertación y aprobación política, de setiembre a noviembre del presente año, donde se buscará la participación entre la Sociedad Civil organizada, y las autoridades estatales y nacionales para su sanción definitiva.

Los planes nacionales contemplan un listado de los principales problemas que afectan al Estado. Luego de esta selección se procederá a determinar los objetivos y metas tomando en cuenta el tipo de problema planteado, la problemática y orientación de la gestión gubernamental y la armonía de los mismos con las políticas diseñadas en el VIII Plan de la Nación.

5.2. *Atribuciones del Gobernador*

Una crítica en la cual hemos sido siempre consecuentes es en el mecanismo y orden que cumplió el proceso. No encontramos sentido, a la promulgación apresurada de la Ley sobre Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado publicada en *Gaceta Oficial* Nº 34.039 de fecha 29 de agosto de 1988, reformada posteriormente en fecha 13 de abril de 1989, y a las elecciones de diciembre de 1989, sin previamente lograr la definición de las atribuciones y recursos de los Gobernadores electos en forma popular. Podría, en esta forma, establecerse condicionamientos a la transferencia de Competencias y obstaculizarse el proceso teniendo por resultado Gobernadores sin competencias, recursos y autonomía.

Sin embargo, una de las virtudes de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público ha sido regular el carácter del Gobernador de Estado como Agente del Ejecutivo Nacional, el cual lo había perdido por la omisión irresponsable que se presenta en la Ley sobre Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado. Se establece en el artículo 22 de la Ley Orgánica:

Artículo 22: El Gobernador, además de ser el Jefe del Ejecutivo de su Estado, es agente del Ejecutivo Nacional en su jurisdicción y como tal le corresponde:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución y Leyes de la República, y ejecutar y hacer ejecutar las órdenes y resoluciones que reciba del Ejecutivo Nacional;
2. Colaborar con el Poder Público Nacional en la realización de los fines del Estado venezolano;
3. Coordinar la acción de las diversas dependencias de la Administración Pública Nacional, Central o Descentralizada, que actúen en su jurisdicción;
4. Participar en los órganos del sistema nacional de Planificación del Desarrollo Económico y Social;
5. Participar en los órganos del sistema nacional de regionalización; y
6. Cumplir las demás funciones que le atribuyan las Leyes y le encomiende el Ejecutivo Nacional.

En tal carácter, el enlace del Gobernador con el Ejecutivo Nacional es el Ministro de Relaciones Interiores y aquél tiene potestades administrativas en relación a los Jefes de Oficinas Nacionales en el territorio del Estado que puede extenderse hasta la remoción de los funcionarios que no colaboren y presten la información requerida.

5.3. *Situado Municipal*

La Ley Orgánica de Coordinación de la Inversión del Situado Constitucional con los Planes Administrativos Desarrollados por el Poder Nacional, de fecha 19 de diciembre de 1980, derogada por la novísima normativa en materia de transferencia de competencias, establecía en su artículo 20 la figura del Situado Municipal al consagrar expresamente:

Artículo 20: En las Leyes de Presupuesto de los Estados se incorporará una partida denominada Situado Municipal, no menos del doce y medio por ciento (12,5%) ni mayor del veinte por ciento (20%) de la porción del Situado Constitucional no sujeta a coordinación, para ser distribuida entre los Concejos Municipales. Dicho Situado Municipal se distribuirá en la forma siguiente:

Un treinta por ciento (30%) por partes iguales; y el setenta por ciento (70%) restante en proporción a la población de cada Entidad Municipal.

La inversión del cincuenta por ciento (50%) del Situado Municipal se hará en coordinación con los Ejecutivos Regionales en términos similares a los previstos en esta Ley para la Coordinación de los Situos de los Estados.

El Situado Municipal fue mantenido por la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público sin modificaciones al establecerse:

Artículo 14: En las Leyes de Presupuesto de los Estados se incorporará una partida destinada a las Municipalidades y denominada Situado Municipal que para 1990 será del diez por ciento (10%) del total de los ingresos ordinarios estimados de la Entidad Federal. Tal porcentaje se incrementará anual y consecutivamente en uno por ciento (1%), hasta alcanzar un veinte por ciento (20%).

El Situado Municipal se distribuirá entre los Municipios de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

Artículo 15: El Ejecutivo nacional remitirá el Situado Constitucional a las Gobernaciones por dozavos, dentro de los primeros siete (7) días de cada mes. Dentro de los cinco (5) días siguientes a la recepción respectiva, lo harán las Gobernaciones de los Estados a los Municipios, por lo que respecta al Situado Municipal.

La Ley Orgánica de Régimen Municipal, de fecha 14 de junio de 1989, publicada en *Gaceta Oficial* N° 4109-E, regula la distribución del Situado Municipal entre los Municipios y establece la Obligatoriedad de invertirlo en la construcción de obras y adquisición de equipos para la prestación de servicios públicos. En los artículos 128 y 129 se establece la proporcionalidad correspondiente al indicarse:

Artículo 128: El Situado que de conformidad con la Ley corresponda a los Municipios, será distribuido por los Estados en la forma siguiente: Un cincuenta por ciento (50%) en partes iguales y un cincuenta por ciento (50%) en proporción a la población de cada uno de ellos.

Artículo 129: Los Distritos Metropolitanos percibirán el cincuenta por ciento (50%) de la cuota-parte del Situado asignado a los Municipios que lo integran, el cual será invertido, en forma proporcional al número de habitantes de cada Municipio.

En cuanto a la coordinación de recursos derivados del Situado Constitucional debemos criticar el carácter limitativo de la gestión fiscal del Estado desde el ángulo de la asignación de recursos a planes nacionales y de afectación de recursos a las Municipalidades.

5.4. *Competencias del Senado y de las Asambleas Legislativas*

La relación existente entre los Estados y los niveles Nacional y Municipal es controlada por los diversos órganos deliberantes en cada nivel de Poder. El Senado y la Asamblea Legislativa de los Estados tienen amplias facultades, específicamente:

- 5.4.1. En la aprobación de los programas de transferencia de servicios incluidos en las competencias concurrentes;
- 5.4.2. El Senado autoriza la reversión de servicios;
- 5.4.3. La Asamblea Legislativa debe emitir opinión cuando la reversión de servicios sea solicitada por el Gobernador del Estado;
- 5.4.4. La Asamblea Legislativa debe dictar la Ley mediante la cual se asume la transferencia de competencias reservadas al Poder Nacional;
- 5.4.5. En materia de planes coordinados de inversión, las Asambleas Legislativas aprueban los aportes y dictan las leyes de presupuesto;
- 5.4.6. En general, el Senado y las Asambleas Legislativas tienen amplias facultades en la evaluación y verificación del proceso de transferencia de Competencias.

6. CONCLUSIONES

Sin lugar a dudas el proceso de Reforma del Estado en materia de organización político-administrativa de las entidades federales ha revitalizado el esquema federal consagrado en la Constitución Nacional y detenido el proceso de concentración de poder que vaciaba el contenido a la forma federal en Venezuela.

Las reformas realizadas tienen la virtud de fortalecer económicamente al Estado y lograr una distribución más racional del Poder; pero deben complementarse con la promoción de las sociedades intermedias como fórmula de acercar al individuo a los focos de Poder y resguardar en forma directa sus intereses.

Los resultados y evaluación del Proceso de Transferencia de Competencias dependen de la gestión de los gobernadores electos en diciembre de 1989, ya que, en definitiva, las reformas legales no bastan para revertir un proceso y una organización administrativa con muchos años de desarrollo.