

Cuestiones Políticas No. 16, 1996, 173-193  
IEPDP - Facultad de Ciencias Jurídicas y  
Políticas - LUZ • ISSN 0798-1406

## Una visión normativa de la descentralización en Venezuela

### A normative approach to decentralization in Venezuela

María Milagros Matheus \*

#### Resumen

La Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público ha significado un paso importante dentro del proceso de descentralización que se está llevando a cabo, en la actualidad en Venezuela. Sin embargo, esta Ley presenta deficiencias técnico jurídicas que es importante que sean corregidas. El objeto de este trabajo es realizar un análisis con el propósito de sugerir su posible reforma, dado que pareciera que en algunos aspectos la Ley se encuentra divorciada de la realidad, este problema encuentra su principal asidero en el excesivo centralismo en el que continúa inmerso el país, apoyado además, en una Constitución Nacional que le proporciona el basamento necesario para que tal situación se mantenga.

Por lo antes expuesto, se deduce que no basta con la reforma a la LODDT, sino que además es indispensable una reforma sustancial a la Constitución Nacional de 1961, para otorgarle un impulso contundente a la Descentralización.

**Palabras claves:** Constitución Nacional, descentralización, voluntad política.

#### Abstract

The Organic Law of Decentralization ,Delimitation and Transference of

---

Recibido el 26-02-96. Aceptado el 29-04-96

\* Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad del Zulia. Maracaibo, Venezuela.

Public Power and Competence has meant a significant advance within the process of decentralization which is being actively pursued at the moment in Venezuela. However the Law presents several technical and judicial deficiencies which require correction. The objective of this paper is to analyze these deficiencies with the purpose of proposing a possible reform of the law, given that it seems to be somewhat divorced from reality. This problem finds its principle crux in the excessive centralism in which the country is immersed, seconded by a National Constitution which provides a basis for this problem to prolong itself into the future.

Based on these reasons, the reform of the LODDT is not enough, since it is also necessary to reform the National Constitution of 1961 to give more impulse to the process of decentralization.

**Key words:** National Constitution, decentralization, political will.

## Introducción

La importancia de realizar un análisis sobre la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (LODDT), se basa en su trascendencia como instrumento legislativo de los últimos tiempos en materia de Reforma del Estado.

El estudio de la LODDT se hará con el propósito de analizar los objetivos de ésta y las deficiencias técnico jurídicas que en su texto quedaron contenidas, entorpeciendo el proceso de descentralización e impidiendo con ésto la consecución de los fines perseguidos. La determinación de tales objetivos supone el fundamento para la evaluación del proceso y para la formulación de propuestas posteriores.

Es significativo para proceder al análisis de la LODDT tomar en cuenta ciertos factores: en principio, dicha ley se aprobó bajo el enfoque altamente centralista de la Constitución de 1961, que aun cuando permite que comience la descentralización no es óbice para reconocer y sostener que necesita reformarse para dar paso a un verdadero proceso de apertura que garantice efectivamente los cambios que hacen falta para lograr la eficiencia y la eficacia que son en definitiva los verdaderos objetivos del proceso; por otro lado, debido a la imperiosa necesidad que existía de otorgarle un verdadero desiderátum a la Ley de Elección y Remoción de Gobernadores que ya había sido aprobada en el año 1988, es por ello, que se impone la urgente sanción y posterior

promulgación de la LODDT, obteniendo con tal apresuramiento las consabidas deficiencias técnico jurídicas, las cuales son una constante en las leyes Venezolanas, circunstancia tal que no beneficia para nada a la provincia. Finalmente, a estos factores se agrega la poca voluntad política que existe para permitirle a los estados asumir sus competencias.

Sin embargo, aun cuando la Ley no colme todas las expectativas reinantes no se debe negar, porque sería injusto hacerlo, que es el instrumento legislativo con el cual se da inicio a un nuevo proceso que no podía ser retardado por más tiempo.

## **Disposiciones generales**

El artículo 1o. expresa el objeto de la LODDT y cuando hace referencia a la **descentralización administrativa** ya comienzan las imprecisiones terminológicas, debido a que este término conlleva a confusiones, ya que ha sido reiterada la opinión de algunos autores de que sólo se transfieren competencias de tipo administrativo.

No obstante lo anterior, es importante realizar una lectura coordinada tanto del artículo 137o., como del artículo 17o. ordinal 6o. y del artículo 20o. ordinal 1o. de la Constitución Nacional, con los cuales puede rebatirse el argumento anterior. Es cierto, que el artículo 137o. habla de descentralización administrativa, sin embargo, se considera un error del Constituyente porque al hacer una referencia parcial de los otros dos artículos se observa que se le atribuye a las Asambleas Legislativas la potestad de legislar sobre las materias de la competencia estatal. Si sólo hubiese estado en la intención del Constituyente otorgar facultades meramente administrativas no le hubiese dado tal potestad a las Asambleas Legislativas (ANDRADE: 1993, 500).

Por otra parte, la descentralización político-administrativa es una condición necesaria pero no suficiente, para lograr efectos concretos y profundos en el sistema. Es indispensable que los Estados posean autonomía financiera y fiscal, ya que éstos la necesitan para potenciar el desarrollo regional y local, para alcanzar un mejor aprovechamiento de los recursos naturales, también resulta importante la intervención de actores capaces de impulsar iniciativas de gran envergadura. La falta de una verdadera descentralización fiscal y financiera empujaría al fracaso un proceso que resulta irreversible y frustraría las esperanzas

de profundizar la democracia no sólo en su expresión político-social sino también en su referente económico (VILLALOBOS: 1991, 4).

En consecuencia, para que los Estados puedan asumir las funciones y atribuciones constitucionales, las competencias exclusivas y concurrentes establecidas en la LODDT, el Poder Central tendrá no sólo que garantizar el Situado Constitucional sino también asignar los recursos presupuestarios de apoyo a los servicios transferidos a los Estados y promover aquellas actividades económicas que ofrezcan ventajas competitivas regionales para que el sistema tributario sea una fuente sólida y permanente de ingresos para los mismos (VILLALOBOS: 1991, 16).

Resulta relevante una Reforma Integral del Aparato Estatal, en cuanto a su concepción, estructura y funcionamiento. Se necesita la revisión Constitucional en lo referente a los niveles de competencia de cada uno de los Poderes Públicos, del sistema de ingresos tributarios, de la asignación de los recursos, de financiamiento y el establecimiento de un sistema efectivo de coordinación administrativa entre los diferentes niveles de gobierno que en última instancia procuren el objetivo de optimizar la gestión del Estado en todas sus instancias (GONZALEZ y MORALES: 1995, 6).

Estos aspectos son importantes en cuanto sirven de base al Proceso de Descentralización, ya que para que pueda cumplir las metas propuestas resulta indispensable una Constitución Nacional acorde con las nuevas tendencias descentralizadoras y no como resulta en la actualidad que presenta escollos para al avance del proceso.

Por último, el artículo 3o. de la LODDT es una copia del artículo 17o. de la Constitución Nacional con algunas variantes y en relación a la "exclusividad" que dicho artículo les otorga, limitado tal carácter tanto por la misma Constitución como por las leyes nacionales. De alguna manera, éste es otro freno que el centralismo le impone a la provincia debido a que si bien es cierto que deben guardarse los lineamientos Constitucionales, no pasa lo mismo con las otras leyes nacionales que en todo caso no deben invadir el campo de acción de las Asambleas Legislativas estatales (LARES: 1983, 63).

## **De las competencias concurrentes entre los niveles del poder público**

El artículo 4o. habla de la transferencia de servicios, esta expresión no sería tan correcta si tomamos en cuenta que dichas actividades siempre han sido compartidas por los tres poderes, en consecuencia se debe hablar es de DELIMITACION O DEMARCACION de las esferas de acción y responsabilidades que atañen a cada nivel, ya que mal se puede transferir o ceder aquello que ya se posee (ANDRADE: 1993, 498).

En relación con los ordinales del artículo 4o., ha resultado complicado determinar cuales servicios serán los ejecutados por los estados, ya que este artículo ha resultado ser una amalgama entre las competencias que le corresponde ejercer al Poder Nacional y al mismo Poder Municipal de manera exclusiva, por otra parte, se introdujeron dentro de este artículo competencias residuales al confundirlas con competencias concurrentes, violándose con ello el ordinal 7o. del artículo 17o. de la Constitución Nacional y causándole un grave daño a los estados al arrebatarle la facultad de legislar que corresponde a la competencia residual.

Pueden ser considerados los siguientes supuestos: dentro del ordinal 4o., el referido a la protección de las comunidades indígenas; el ordinal 7o., relativo al deporte; el ordinal 9o., que habla de los recursos humanos; en el caso del ordinal 10o., lo referente a la industria; el ordinal 13o., que trata sobre las obras de interés estatal y la conservación de las vías de comunicación estatal; el ordinal 15o., referente a la protección de los consumidores; los ordinales 17o. y 18o., que establecen lo relativo a la investigación científica y a la defensa civil respectivamente. Ninguno de estos ordinales poseen soporte constitucional como para haberlos establecido en la LODDT como materia concurrente.

El otro problema, es el relacionado con la falta de precisión al establecer los servicios en el mencionado artículo 4o. Es indispensable efectuar una clara delimitación relacionada con aquello que le corresponde efectivamente a los estados, existen aspectos que son exclusivos del Poder Nacional y respecto a los cuales no se ha cumplido con el requisito exigido por el artículo 137o. de la CN "...por el voto de las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara..." para ejecutar la

transferencia, sería el caso de la promoción de la agricultura, el fomento de la vivienda popular, la salud pública.

Otra complicación es que existen otros servicios, ejemplo de ello, sería el fomento de la vivienda no popular, dentro de estos mismos aspectos, que sí pudieran ser transferidos; es por ello, la importancia de aclarar muy bien a quien le va a corresponder cada servicio para evitar la duplicidad de esfuerzo y de recursos.

En el mismo orden de ideas también se plantea una confrontación con el Poder Municipal porque el artículo 30o. de la CN expresa "... es de la competencia municipal el gobierno y administración de los intereses peculiares de la entidad..." como puede observarse dentro de esta denominación de "intereses peculiares de la entidad" caben infinidad de aspectos, en el caso de las competencias concurrentes podría citarse, por ejemplo, el deporte y la vivienda como de interés particular para el municipio.

En consecuencia, es recomendable que en una futura revisión Constitucional se tengan en cuenta el artículo 17o., 30o. y 136o. para eliminar en forma definitiva las **Competencias Implícitas** y de esta manera establecer sin dejar ningún margen de dudas las competencias y los servicios que a cada sector del Poder Público le corresponden (Subrayado Nuestro).

Una disquisición particular merece el artículo 5o., debido a la exclusión que se hizo en el artículo 4o. de los servicios de agua, luz, teléfonos, transporte y gas. El legislador con toda la intención no incluyó dichos servicios en el ya muy nombrado artículo 4o. El propósito fundamental fue que con tales servicios no se lograra una verdadera descentralización sino, una especie de desconcentración administrativa y así, el Poder Central continuaría con el control.

No fueron incluidos por otro lado, los servicios de drenaje, aguas residuales y otros de la misma naturaleza, es fundamental que a cada Estado se le otorgue el ejercicio de dichas actividades, ya que son ellos y sus Municipios los que están en la mejor capacidad para asumirlos porque se encuentran afectados por el problema (ANDRADE: 1993, 501).

En los artículos 6o. y 7o. de la LODDT, se notan deficiencias tanto técnicas como jurídicas y además, se le otorga un poder decisorio desmesurado al Poder Central -la aprobación del Senado, la falta de

lapso para decidir del mismo- estas situaciones se convierten en mecanismos que implican condiciones limitantes para las entidades menores.

En el ordinal 2o. del artículo 6o., se habla sobre el lapso de los noventa (90) días que posee el Ejecutivo Nacional para someter el Programa de Transferencia del Servicio a la consideración del Senado, plazo que casi nunca se cumple, debido a la falta de Políticas Definidas y Mecanismos Institucionales idóneos que conduzcan a una efectiva Descentralización.

Luego, se habla sobre la "aprobación" del Senado, tal aprobación sin un lapso preestablecido, lo que genera es un retardo inexplicable dentro del proceso.

Otro obstáculo que se enfrenta al tratar de poner en práctica la LODDT es el relacionado con el uso de los recursos de origen nacional, destinados a financiar el proceso directamente por el organismo estatal a cargo de la ejecución. Es indispensable, que en lo tocante al ordinal 5o. del artículo 6o. se establezca una norma expresa que permita el **Uso Inmediato de los Recursos**, debido a que se ha dado el caso de que en algunos estados los organismos contralores estatales exigen que en virtud de los Principios Constitucionales que regulan la ejecución del gasto público no se puede disponer de los recursos hasta tanto no sean aprobados por la Asamblea Legislativa respectiva (ROMERO: 1995, 2) (Subrayado Nuestro).

La lógica jurídica y el principio de celeridad administrativa han de considerar este doble proceso aprobatorio como un atentado en contra del cumplimiento del objetivo planteado en la Ley. Esto significa que el citado principio constitucional está siendo violentado, ya que la aprobación del Congreso de la República ~~ha~~ sido otorgada cuando permite la transferencia de las partidas correspondientes y además, el principio del control del gasto también se respeta cuando la Contraloría General de la República realiza el control previo que por Ley le corresponde.

Por lo anteriormente expuesto, es conveniente insistir en una norma clara que soslaye este doble procedimiento por demás engorroso y permita a los estados manejar los recursos inmediatamente le sean concedidos, evitando con ésto, problemas al gerenciar el servicio.

Al margen de lo anterior, pero no por ello menos importante, al inicio del proceso es conveniente la creación y competencia específica de una **Autoridad Unica** a nivel regional para dicho servicio; tal dispo-

sición es necesaria pues algunas leyes especiales le otorgan a ciertos organismos competencias referidas al servicio en cuestión y la derogatoria de dichas competencias sólo puede provenir de otra ley (ROMERO: 1995, 3) (Subrayado Nuestro).

El beneficio de tal figura es evitar los obstáculos en la gerencia del servicio; ya que la existencia e intervención de varios organismos involucrados en la toma de decisiones, sin duda, entorpecería el buen funcionamiento del servicio, como de hecho ya está sucediendo en algunos casos.

En el artículo 8o. se encuentra de nuevo la sombra del centralismo debido al establecimiento de la figura de la **REVERSION** de los servicios al Poder Ejecutivo Nacional. La Reversión consiste " ... en el reintegro de la propiedad al dueño primitivo..." (OSSORIO: 1986, 678), en consecuencia, ¿Cuál reversión? si ya se estableció que aquí lo que existe es una delimitación dado el carácter de competencia concurrente (Subrayado Nuestro).

Por otro lado, no se determinan, ni siquiera, las causas que pueden dar lugar a esa mal llamada reversión, por tanto, esta carencia de supuestos que llevan a la reasunción podría prestarse a arbitrariedades por parte del Poder Central.

Este artículo como tal, debería eliminarse de la Ley dada la confusión en la cual incurren los legisladores en el concepto de transferencia de servicios.

El artículo 9o. de la LODDT obliga al Ejecutivo Nacional a impulsar la descentralización y desconcentración de funciones. Esta disposición sirve como marco legal para la realización de acuerdos provisionales tendentes a facilitar la transferencia (URDANETA: 1993, 643).

En este sentido, es importante incorporar en la LODDT los **Acuerdos Previos a la Transferencia de Servicios y la Cogestión de los Servicios susceptibles de Transferencia**, contenidos en el Decreto 3250 del 18 de noviembre de 1993 sobre el Reglamento Parcial # 1 de la misma Ley.

Tales acuerdos tienen por finalidad realizar, a través del nombramiento de una Comisión Mixta conformada por el Ministro de Relaciones Interiores (pudiera sustituirse por el Ministro para la Descentralización), el Ministro al que le corresponda el servicio y el Gobernador del Estado respectivo, los estudios minuciosos sobre el servicio a transferir y

tendrán un plazo no mayor de un año, de esta manera, al procederse a la transferencia formal, los lapsos fijados por la Ley no podrán ser excedidos.

Otro aspecto que merece especial mención y que en una posible reforma a la LODDT debiera tratarse en capítulo aparte es aquel que hace referencia a la **DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA** en lo que toca a las competencias que no fueron transferidas y continúan siendo exclusivas del Poder Nacional o Municipal (Subrayado Nuestro).

En este mismo orden de ideas, la desconcentración se ha venido gestando en el proceso actual, a través de una figura que ya se ha utilizado en varias materias y a su vez ya se encuentra reglamentada, la cual se denomina, **ENCOMIENDA**, consiste en delegar a los Gobernadores en su carácter de agentes del Ejecutivo Nacional, el ejercicio de algunas competencias que en principio le corresponde a los Ministerios (Subrayado Nuestro).

Ha sido necesaria la utilización de tal figura, debido a que muchas actividades cumplidas por los órganos del Poder Nacional, podrían ser desarrolladas con mayor eficiencia por los órganos del Poder Estatal, pero no se les podían transferir en los términos establecidos en la LODDT, pues no estaban contenidas ni en el artículo 4o., ni en el artículo 11o. ejusdem (Informe sobre la Descentralización en Venezuela: 1994, 909).

La encomienda como figura para colaborar en la prestación de un mejor servicio, sería conveniente que se consagrara y regulara en la LODDT, sin embargo, habría que tener cuidado con ciertos aspectos que podrían poner en peligro la autonomía de los Estados.

El problema se presenta debido a la connotación que se le continúa otorgando a la función de los Gobernadores como agentes del Ejecutivo Nacional. Si se entiende este atributo como una manera de mantener la coordinación para alcanzar los fines del país, es válido mantener al gobernador como agente del Ejecutivo Nacional, pero si la interpretación solapada es mantener la vieja subordinación que los Gobernadores de Estado vivían cuando eran de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República, entonces se persiste por el mal camino.

Para ilustrar lo anteriormente expresado, es conveniente traer a colación sólo uno de varios de los ejemplos que existen. En el régimen de Encomienda en materia de Turismo, el Reglamento Parcial de la Ley

de Turismo y de la LODDT sobre Encomienda a los Gobernadores de Estado en materia de Turismo (ver artículos 3 y 7).

Estos dos artículos poseen un tinte altamente centralista; ya que el tratamiento que se les da a los Gobernadores es de un simple subalterno, el cual con la excusa de que es un agente del Ejecutivo Nacional, pasa a ser un subordinado del Presidente de un Instituto Autónomo, e inclusive los actos de aquél serán revisados por este funcionario.

Descentralización política implica autonomía de entidades territoriales. Es por esta razón que la Constitución Nacional de 1961 establece la autonomía de los Estados (artículo 16o.) y la autonomía Municipal (artículo 29o.), garantizándolas de tal manera, de excluir todo control de tutela de las entidades territoriales unas sobre otras. Por tanto, ni los órganos ejecutivos o legislativos de la República pueden controlar las autoridades de los Estados, ni revisar ni suspender sus decisiones; ni los órganos ejecutivos o legislativos de la República o de los Estados pueden controlar, revisar o suspender las decisiones de los órganos municipales. Los actos estatales y municipales, por tanto, sólo pueden ser revisados por vía judicial (BREWER: 1990, 50-51).

## **De la transferencia a los estados de competencias reservadas al poder nacional**

El capítulo III consta de un sólo artículo, el cual no es uno más de la Ley, sino que tiene rango de norma constitucional, dado su carácter sui generis debido a que ningún otro modifica el contenido de la Constitución Nacional. El artículo 11o. contiene estipulaciones concernientes a las competencias exclusivas del Poder Nacional, las cuales son trasladadas al Poder Estatal (LUZARDO: 1993, 665).

El capítulo de las competencias exclusivas no llenó las expectativas de los Estados, ya que éstos esperaban un mayor número de competencias de tal naturaleza y otras de mayor importancia.

No obstante, lo anterior, en relación con los TRIBUTOS ESTATALES, es indispensable dejar establecido en la Ley la obligación de pagar los impuestos estatales por parte de algunos entes, ya que tal sujeción no está muy clara en la actual redacción de la LODDT.

Sería conveniente referirse a un caso específico para aclarar este asunto. El hecho ha sido que las empresas operadoras de la Industria

petrolera se niegan a cancelar los impuestos estatales alegando el artículo 7o. de la Ley de Nacionalización de dicha industria. Es el criterio de la Consultoría Jurídica del Estado Zulia de que tales empresas sólo pueden negarse a cancelar los tributos si éstos pechan las actividades específicas de esas industrias, es decir, la exploración, explotación, transporte, refinación y mercadeo interno o externo de hidrocarburos. La exención es lógica en estos casos pues tales materias están reservadas al Poder Nacional por la Constitución.

Si el argumento de las empresas operadoras fuera el acertado, entonces ellas podrían dedicarse a la explotación de una cantera de piedras de construcción y no cancelar el impuesto previsto en la ley estatal.

En todo caso, si el propósito es conceder alguna exención o exoneración, éstas deben estar perfectamente establecidas en la ley, la cual nada prevé en este sentido. Por lo anteriormente expresado, y para evitar errores que perjudiquen los ingresos del Estado, es aconsejable que en una posible reforma a la LODDT se especifique tajantemente la sujeción de todas las empresas a la tributación estatal (ROMERO: 1995, 5-6).

## **Del situado constitucional y demás ingresos de los estados**

Este capítulo IV debería transformarse y tratar de fijar las bases de una verdadera Descentralización Fiscal hacia los Estados y de éstos hacia los Municipios.

Es indispensable, precisar de manera más clara el poder tributario de los Estados. Hay que dotarlos de la capacidad de crear y recaudar tributos para que puedan financiar una cuota de responsabilidad mayor a la que ya poseen. En el ámbito tributario los Estados federados, apenas cuentan constitucionalmente con una competencia tributaria residual, porque casi en su totalidad está absorbida o reservada al Poder Nacional y Municipal ( MORALES y ROMERO: 1994, 144).

Si además se analizan las prohibiciones del artículo 18o. de la CN, es de notar que el ámbito tributario de los Estados queda reducido a lo previsto en el artículo 17o. ejusdem, el cual sólo trata de las competencias tributarias en los ordinales 3o., 4o. y ... el 7o. que hace referencia

a la competencia residual, la cual no es mucho lo que ha resuelto, por el contrario, el proceso se ha invertido.

Es pertinente en este momento aclarar que a los Estados les correspondía como competencia residual los impuestos generales a las ventas, al consumo o al valor agregado, ya que tales impuestos no habían sido asignados ni al Poder Nacional, ni al Poder Municipal expresamente, sin embargo, los Estados fueron víctima del despojo realizado por el Poder Nacional en lo referente al ejercicio de potestades del Gobierno Central, a través de las cuales se reservó tales impuestos. Esta situación ha querido subsanarse creando el Decreto-Ley No. 3265, del 25-11-93, **QUE REGULA LOS MECANISMOS DE PARTICIPACION DE LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS EN EL PRODUCTO DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO Y EL FONDO INTERGUBERNAMENTAL PARA LA DESCENTRALIZACION** (en adelante Ley del FIDES).

El FIDES se creó a los fines de la asignación y administración por parte de los Estados y Municipios de los recursos que les correspondan provenientes del Impuesto al Valor Agregado (denominado luego, Impuesto General Sobre Las Ventas -IGSLV-), además de tales recursos, por vía reglamentaria posterior fue aumentado el caudal de ingresos.

El FIDES constituye un Servicio Autónomo sin personalidad jurídica, con autonomía administrativa, financiera y de gestión de sus recursos físicos, presupuestarios y de personal. Está integrado administrativamente al Ministerio de Relaciones Interiores, quien debe ejercer sus funciones en coordinación con la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia (artículo 4o.).

El Fondo tiene por objeto apoyar administrativa y financieramente el proceso de descentralización, atendiendo a criterios de eficiencia, de compensación interterritorial y de desarrollo regional.

El FIDES como puede observarse, sería un ingreso importante para Estados y Municipios, contempla una participación creciente en las sumas recaudadas por concepto del Impuesto al Consumo Suntuario y las Ventas al Mayor, hasta un tope del 30% como máximo. El Presidente de la República en Consejo de Ministros puede modificar el porcentaje correspondiente de los recursos del Fondo, pero referido a un incremento para llegar al 30% antes del año 2000 y no podría pensarse jamás en una disminución, ya que el artículo 2o. en su parágrafo primero expresa

**"...en función del avance en las transferencias efectivas de competencias y servicios a los Estados y Municipios..." (Subrayado Nuestro).**

El problema consiste en que los recursos destinados al FIDES, provenientes del IVA y del IGSLV eran percibidos por el Ministerio de Relaciones Interiores y tal Ministerio basándose en la inexistencia de solicitudes de financiamiento en el ejercicio fiscal de 1994 (lo cual se debió al retardo en la instrumentación del aparato administrativo del Fondo) dió un destino diferente a los recursos del mismo, violentando con ello la norma (GONZALEZ Y MORALES: 1995, 20).

El profesor Rachadell, expone brillantemente las razones que demuestran la ilegalidad de esta actuación, tales razones serán reproducidas a continuación:

#### **1o. Las asignaciones del FIDES no ingresan al tesoro nacional**

El artículo 2o., en su párrafo 2o.. (Ver Ley del FIDES) contiene la única posibilidad de reintegro al Ejecutivo Nacional de recursos no comprometidos del FIDES, sin distinguir las razones por las cuales los recursos no fueron comprometidos. Este es el único supuesto en que los recursos del FIDES pueden ser revertidos al Tesoro Nacional. Los recursos del FIDES no ingresan al Tesoro Nacional, debido a que el Fondo es un Servicio Autónomo sin personalidad jurídica, el cual constituye una de las excepciones al Principio General de los Ingresos Públicos denominado PRINCIPIO DE LA NO AFECTACION O NO ADSCRIPCION DE LOS RECURSOS PUBLICOS, se encuentra consagrado en la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario (ver artículo 16, numeral 5).

La naturaleza jurídica de los recursos del FIDES es diferente a la del Situado. El Situado es una transferencia contenida en una partida presupuestaria calculada sobre el total de ingresos ordinarios, la cual puede ser reajustada proporcionalmente en caso de disminución de los ingresos (artículo 229o. CN). Por el contrario, las asignaciones al FIDES están determinadas por un porcentaje de un tributo individualizado, porcentaje éste que no ingresa al Tesoro ni es objeto de sanción en la Ley de Presupuesto, ni es ajustado según las variaciones de los ingresos ordinarios, puesto que su monto depende de la recaudación del tributo que origina la asignación.

## **2o. Las asignaciones del FIDES son obligatorias por imperio de la Ley**

La asignación de recursos al FIDES la hace directamente la Ley, la cual no otorga al Ejecutivo Nacional discrecionalidad alguna en esta materia. La no asignación y el retiro de las sumas asignadas constituye una infracción a la Ley del FIDES.

## **3o. Los recursos asignados al FIDES están afectados al cumplimiento de fines establecidos en la Ley**

El artículo 4o. de la Ley del FIDES establece que los recursos a ser asignados a los Estados y Municipios serán destinados exclusivamente al financiamiento de los programas que allí se definen (Subrayado Nuestro).

## **4o. En caso de extinción del FIDES, sus recursos no comprometidos se distribuirán entre los estados y los municipios**

El artículo 55o. de la Ley del FIDES regula la hipótesis de la extinción del Fondo, en cuyo caso sus recursos "... previa cancelación de sus obligaciones, se distribuirán entre los Estados y Municipios en la misma forma prevista para la distribución de los Situados Constitucional y Municipal..."

En consecuencia, resulta bastante claro que ni aún con la extinción del FIDES, sus recursos pasan al Tesoro Nacional.

## **5o. Las asignaciones al FIDES deben ser enteradas efectivamente en las cuentas del fondo**

En efecto, también forman parte de los recursos del FIDES "Los intereses devengados por los recursos administrados por cada Cuenta de Participación..." (artículo 28o., Ley del FIDES). En consecuencia, si la asignación de recursos no se produce efectivamente, las disponibilidades líquidas no podrán mantenerse en la forma contemplada en los artículos 34o. y 35o. ejusdem, y se disminuyen los recursos de los Estados y Municipios por la ausencia de intereses, en infracción a la Ley.

## **6o. El Ejecutivo Nacional no puede declarar la insubsistencia de créditos del FIDES**

Es oportuno agregar que no puede alegarse como razón para justificar la declaratoria de insubsistencia de los recursos del FIDES, el que no se hayan formulado las directrices del Fondo en cuanto al manejo

y administración de las Cuentas de los Estados y Municipios, y por lo tanto, que los recursos del Fondo no pueden usarse. En todo caso, para el Ejecutivo Nacional es muy importante determinar las razones por las cuales las Cuentas de Participación no han comenzado sus actividades, e introducir los correctivos a que haya lugar, pero ello no autoriza ni a negar los recursos al Fondo, ni a sustraer los recursos asignados, por las razones que ya han sido mencionadas.

#### **7o. El Ejecutivo Nacional no puede decretar traspasos de partidas en relación a los recursos del FIDES**

En consecuencia, los recursos del FIDES no pueden ser reasignados a otros programas, proyectos o partidas, porque no son créditos presupuestarios y porque su efecto sería incrementar los ingresos presupuestarios, mediante una operación ilegal, cual es la sustracción de recursos extra presupuestarios de un servicio autónomo, contrariando la afectación establecida en la Ley.

#### **8o. El Congreso no puede autorizar ni el Ejecutivo Nacional decretar créditos adicionales con base en los recursos del FIDES**

En ningún caso pueden decretarse créditos adicionales con base en la declaratoria de insubsistencia de recursos que están fuera del Presupuesto, como son los ingresos afectados para fines específicos por la Ley, y que constituyen una excepción al principio de Unidad de Caja del Tesoro. Tampoco podrían decretarse créditos adicionales recurriendo al mecanismo de declarar insubsistentes recursos propios de institutos autónomos o empresas del Estado (RACHADELL, 1995, 4-7).

Como corolario, resulta imperioso que la regulación jurídica sobre el FIDES esté contemplada en la LODDT y no en un Decreto-Ley dada la importancia relacionada con los ingresos, es conveniente por otra parte, puntualizar ciertos aspectos de éste: es imperativo dejar sentado que tales recursos deben ser utilizados única y exclusivamente para el proceso de descentralización y tendrán que ser aportados por el Ejecutivo en períodos perfectamente delimitados, evitando con ello las distracciones que se han venido sucediendo, además se deben determinar mecanismos más ágiles para el otorgamiento de los aportes y éstos tendrán que ser destinados a programas muy concretos para ejercer los procesos de transferencia de servicios que llevan a cabo los Estados. Otro aspecto de singular trascendencia, el cual debe ser tratado con

sumo interés es el del Fortalecimiento Municipal a través del Proceso de Descentralización, nada se conseguirá repitiendo el esquema nacional a nivel estatal, es decir si se traslada el esquema centralista de un nivel a otro, en modo alguno será logrado el objetivo (Subrayado Nuestro).

Los Municipios constituyen la unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional (Artículo 25o. CN). En consecuencia, los Municipios deben ejercer un papel protagónico, el cual tendrá que ser considerado por los gobiernos regionales, al momento de plantear las solicitudes y los programas de transferencias de servicios que se concretan en los convenios que se firman con el Ejecutivo Nacional en el contexto de la descentralización (DELGADO: 1995, 13).

En una próxima reforma a la Constitución Nacional es indispensable establecer una norma que permita las transferencias de los Estados a los Municipios, ya que ninguno de sus artículos prevé esta situación, la cual resulta fundamental para fortalecer el proceso descentralizador de estos entes a los otros y de esta manera atender con ello de manera efectiva las aspiraciones de las comunidades y el mejoramiento de la prestación de los servicios públicos locales (ALVAREZ Y OTROS: 1995, 113).

## **Del plan coordinado de inversiones**

La Ley Orgánica de Coordinación del Situado, resultó ser altamente centralista y con algunos visos de inconstitucionalidad que maniató a los Estados para disponer de la mitad de su Situado Constitucional, imponiéndoles además mecanismos engorrosos para acceder a los recursos y para su manejo y empleo. A través del Plan Coordinado de Inversiones contemplado en el Capítulo V de la LODDT, se deroga la Ley Orgánica de Coordinación del Situado (LOCS).

Sin embargo, los cambios introducidos en el ya mencionado capítulo no fueron tan sustanciales como se esperaban.

Los artículos 17o. y 18o. al parecer han sido redactados a espaldas de la nueva realidad política, social y económica del país.

En el artículo 17o. se les impone a los Gobernadores el deber de destinar el cincuenta por ciento (50%) del Situado a los programas de inversiones que ya estaban previstos en la LOCS. Los Estados, cada cual tiene sus diferencias y serán sus autoridades quienes deben decidir

sobre las prioridades a resolver. Actuar dentro de un marco de consonancia con el Poder Nacional y Municipal sería lo más adecuado, pero no siempre posible.

En el artículo 18o. se someten los Planes Coordinados de Inversiones a una doble aprobación, la del Presidente de la República, por un lado, la cual resulta inexplicable, ya que según el artículo 16o. ejusdem el mencionado Plan es elaborado por el Ejecutivo Nacional y las Gobernaciones, significa ésto que ya tiene conocimiento al respecto. La otra aprobación depende del Congreso y de las Asambleas Legislativas.

## **De los gobernadores como agentes del Ejecutivo Nacional. De la convención de los gobernadores y Del incumplimiento de las órdenes**

Los capítulos VI, VII y VIII le restan unidad temática a la LODDT, sería más recomendable incorporar esta materia en otra ley que bien podría ser la Ley Sobre Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado u otra Ley especial reguladora de las facultades, deberes y responsabilidades de los Gobernadores (SANCHEZ MELEAN, ANDRADE DELGADO).

En segundo lugar, la figura del Gobernador como Agente del Ejecutivo Nacional no puede seguir siendo interpretada bajo la sombra de la concepción que se tenía de ella para el año 1961, por eso se reitera la importancia de la reforma Constitucional.

Es de asumir que el país es uno sólo y a todos debe interesar que los Niveles Estatales actúen de manera coordinada para la consecución de los fines del Estado, ya que, el mantenimiento del sistema democrático depende de la capacidad que posea la República, los Estados y Municipios para actuar coherentemente y satisfacer necesidades colectivas.

Sin embargo, de ello no deriva -y en ésto hay que insistir- la subordinación de los Gobernadores, ni de los Alcaldes, de allí la existencia de la autonomía que plantea la cuestión de cómo hacer para lograr que armonicen los planes y programas de las administraciones públicas, sin infringir atributos que configuran la existencia de niveles

territoriales no sometidos al control jerárquico y ni siquiera al de la tutela. La repetida frase de que el Plan de la Nación es vinculante para el Sector Público no tiene asidero ni en el derecho, ni en la política, y de hecho nunca ha tenido tal carácter (RACHADELL: 1990, 55).

Si se logra introducir la temática de los Gobernadores en otra ley, es conveniente precisar de una manera enfática que el ejercicio del cargo de Gobernador como Agente del Ejecutivo Nacional en modo alguno, menoscaba la condición de éste como jefe del Ejecutivo de su Estado (MORALES Y OTROS: 1994).

## **Disposiciones transitorias y finales**

El artículo 33o. trata de los privilegios y prerrogativas fiscales y procesales de las que gozan los Estados al igual que la República.

En cuanto a las prerrogativas fiscales, la Ley de Impuesto al Consumo Suntuario y las Ventas al Mayor no posee en la actualidad ninguna norma que permita a los Estados liberarse del pago de tal impuesto.

Se reconoce en la Teoría General de las Finanzas Públicas un principio de general aceptación que han denominado los teóricos de esta disciplina de la soberanía tributaria y, que es aplicable a los Estados que adoptan la forma federativa de organización del gobierno y supone que existiendo en éstos, varios niveles de ejercicio del Poder Público, cada uno de ellos otorgue y reconozca inmunidad tributaria respecto a los otros, al momento de crear tributos, es decir: ningún nivel de gobierno tendrá con respecto a otro la condición de sujeto pasivo.

En efecto " ...existe imposibilidad de que el Estado ejerza la potestad tributaria sobre sus propios entes descentralizados, es decir los entes territoriales menores, o sobre los organismos descentralizados creados por éstos; y finalmente, la imposibilidad de que estas entidades territoriales menores ejerzan su potestad tributaria originaria sobre el Estado y sobre los entes descentralizados creados por éste. Esto es lo que se ha denominado Inmunidad Tributaria Intergubernamental..." (URDANETA: 1994, 24).

La conclusión del SENIAT es que en el presente, a nivel administrativo, es imposible ofrecer soluciones a este problema sin violar en forma expresa la Ley mencionada, la cual no prevé en favor de los

Estados mecanismo alguno de exención, en consecuencia, la respuesta sólo puede venir por vía legislativa.

## **Conclusiones**

El Proceso de Descentralización en Venezuela está tratando de dotar de mayor eficacia al Estado Venezolano en su conjunto, es decir, la utilización de los recursos públicos con la mayor efectividad posible, en beneficio de la población (RACHADELL: 1990, 65).

Sin embargo, tal objetivo es difícil de alcanzar con la actual normativa, ya que luego del análisis realizado a la LODDT se observan deficiencias técnico jurídicas importantes que es preciso sean corregidas, además en algunos aspectos pareciera que ésta fue redactada a espaldas de la realidad que vive en la actualidad Venezuela, por otra parte, la Ley no abarcó todo cuanto se aspiraba de ella y por si fuera poco, la Constitución Nacional de 1961 cercena por su lado, la posibilidad de dirigir el proceso de descentralización por una vía más expedita. En consecuencia, existen puntos vitales que deben ser tomados en cuenta el momento de reformar la LODDT:

Descentralización fiscal y mejor redistribución de los ingresos.

Fortalecimiento municipal.

Desconcentración administrativa.

Delimitación precisa de las competencias que corresponden a cada nivel público.

Inmunidad fiscal para estados y municipios.

Verdadera voluntad política para aceptar y promover los cambios, por parte de los gobernantes.

## **Bibliografía**

ANDRADE D, Octavio (1993). "El Régimen Legal de la Descentralización y su proceso de aplicación", en **El Derecho Constitucional en el Umbral del Siglo XXI**. Memorias del III Congreso Venezolano de Derecho Constitucional, Valencia (Venezuela), Universidad de Carabobo. pp. 488-514.

ALVAREZ, Miriam y otros (1995). "Perspectivas de la Descentralización Municipal". **Cuestiones Políticas**, No. 14, Maracaibo, Universidad del Zulia, Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público, pp. 105-116.

- BREWER C., Allan (1990). **Leyes para la Descentralización Política de la Federación**, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana.
- (1994). **Informe sobre la Descentralización en Venezuela 1993**, Caracas, Editorial Arte.
- DELGADO, José (1995). "La Descentralización y el Fortalecimiento Municipal en la República de Venezuela". **Agenda de Cabildo**. No.2 y 3, Año 4, Caracas, pp. 17-24.
- GONZALEZ, José y MORALES, Eduvigis (1995). "FIDES, La Descentralización Fiscal. Una Visión Crítica". Mimeo. Ponencia presentada en el Foro Taller "Los Retos de la Democracia en el Año 2.000".
- LARES M, Eloy (1983). **Manual de Derecho Administrativo**. Caracas, Cromotip.
- LUZARDO B., Rodolfo (1993). "Notas sobre la Descentralización Fiscal", en **El Derecho Constitucional en el Umbral del Siglo XXI**. Memorias del III Congreso Venezolano de Derecho Constitucional, Valencia (Venezuela), Universidad de Carabobo. pp. 661-682.
- MORALES, Eduvigis y PIRELA Rafael (1994). "Distribución de las Competencias Tributarias en Venezuela". **Cuestiones Políticas**, No. 12, Maracaibo, Universidad del Zulia, Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público, pp. 137-164.
- MORALES, Eduvigis y otros (1994). "El Poder Municipal en la Nueva Constitución del Estado Zulia". Mimeo.
- OSSORIO, Manuel (1986). **Diccionario de Ciencias Jurídicas y Políticas**. Montevideo (Uruguay), Editorial Heliasta.
- RACHADELL, Manuel (1990). **Una Propuesta para la Descentralización**. Caracas, COPRE-ILDIS,
- (1995). "Consideraciones sobre la Sustracción de Recursos del FIDES". Mimeo.
- ROMERO, Rafael (1995). "Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y transferencia de Competencias del Poder Público. Ideas para su Reforma." Mimeo.
- SANCHEZ, Jorge (1995). "Consideraciones Generales sobre la Reforma a la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación, y Transferencia de Competencias del Poder Público". Mimeo.
- URDANETA, Argenis (1993). "Transferencia de Servicios en el Proceso actual de Descentralización", en **El Derecho Constitucional en el Umbral del Siglo XXI**. Memorias del III Congreso Venezolano de Derecho Constitucional, Valencia (Venezuela), Universidad de Carabobo. pp. 637-660.

URDANETA, Gustavo (1994). "La Actividad Comercial de las Empresas Públicas frente a la Imposición Municipal", en *Agenda de Cabildo*, No. 4, Año 4, Caracas, pp. 36.

VILLALOBOS, Neuro (1991). **Un Sistema Financiero y Fiscal para la Descentralización**. Trabajo de Ascenso. Maracaibo, Universidad del Zulia, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas.

### **Leyes y Otros**

Constitución Nacional de la República de Venezuela. 1961.

Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público. 20 de Diciembre de 1989.

Decreto Ley que Regula los Mecanismos de Participación de los Estados y Municipios en el Producto del Impuesto al Valor Agregado y el Fondo Intergubernamental para la Descentralización. Gaceta Oficial No. 35359 de 13-12-93. Decreto ley No. 3265.

Reglamento Parcial No. 1 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias Sobre las Transferencias de los Servicios y Competencias a los Estados, Los Acuerdos Previos a la Transferencia de Servicios y la Cogestión. Gaceta Oficial No. 35359 del 13-12-93. Decreto No. 3250.

Reglamento Parcial de la Ley de Turismo y de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias sobre Encomienda a los Gobernadores de Estado de Atribuciones en materia de Turismo. Decreto No. 3.304, de 22 de Diciembre de 1993.