

LA SOLIDARIDAD INTERTERRITORIAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1999

POR MANUEL RACHADELL*

I. CONSIDERACIONES INTRODUCTORIAS

La expresión *solidaridad* se incorpora en nuestro ordenamiento constitucional en la Ley Fundamental de 1936, en la que, al regular las atribuciones de las Cámaras Legislativas actuando como Cuerpos Colegisladores, se dispone que éstas podrán “Dictar leyes para fomentar las instituciones de solidaridad social” (art. 77, numeral 13), norma ésta que se repite sin modificaciones en la Constitución de 1945 (art. 78.13). En la Constitución de 1961 se retoma este concepto cuando se pauta que “Las obligaciones que corresponden al Estado en cuanto a la asistencia, educación y bienestar del pueblo no excluyen las que, en virtud de la solidaridad social, incumben a los particulares según su capacidad” (art. 57). En la Constitución Bolivariana de Venezuela se hace reiterada mención a la idea de solidaridad, referida tanto a lo social como a lo interterritorial. Pero antes de entrar en ese análisis debemos referirnos al significado de la palabra que consideramos.

Solidaridad se deriva de *sólido*, éste es, de un concepto elaborado por la Física que alude “al cuerpo cuyas moléculas tienen entre sí mayor cohesión que la de los líquidos”¹. Un sólido es, pues, un objeto material de tres dimensiones que se caracteriza por ser un cuerpo macizo, denso y fuerte². De la Física el concepto pasa al Derecho Civil para denominar un tipo de obligación, la obligación

*. Profesor de Derecho Administrativo y de Finanzas Públicas de la U.C.V.

1. Real Academia Española: *Diccionario de la Lengua Española*.

2. *Ibidem*.

“*in solidum*” o solidaria, que es “aquella cuyo objeto, por expresa disposición del título constitutivo o por precepto de la ley, puede ser demandada totalmente por cualquiera de los acreedores o a cualquiera de los deudores”³. En este supuesto, entre los acreedores o entre los deudores se forma respectivamente un bloque, de manera que cualquier miembro de cada bloque puede accionar contra todos o algunos de los del otro bloque, o responde por todos los obligados, según el caso. De aquí se derivan dos sentidos diferentes para la expresión: la solidaridad como una manera de responder uno por todos o la de actuar uno en nombre del conjunto, pues la solidaridad puede ser activa o pasiva. En todo caso, lo que caracteriza a estas obligaciones, sea desde la perspectiva de los deudores o de los acreedores, es que cada individuo forma parte de un bloque. Aquí interviene de nuevo la Física, pues el sólido es uno de los tres estados de la materia, que se distingue de los líquidos y de los gases en “su capacidad para soportar tensiones”.⁴ También en las relaciones sociales, la solidaridad permite soportar mejor las tensiones. A esta acepción del término se refiere Cabanellas cuando otorga a la palabra “solidaridad”, entre otros, el sentido -que no ha recogido la Academia Española- de “Identificación personal con una causa o con alguien, ya por compartir sus aspiraciones, ya por lamentar como propia la adversidad ajena o colectiva”⁵, y a la voz “solidario”, el significado de “Adherido, asociado a una causa; simpatizante de la misma, colaborador suyo. Esta solidaridad demuestra una actitud generalmente altruista, ya que se manifiesta con quien es objeto de una persecución o agravio, o con las víctimas de un siniestro o delito”.⁶

En su evolución, la voz *solidaridad* ha pasado a significar que nos debemos ayudar unos a otros los que somos miembros de una misma causa (lo que incluye a los integrantes de una Nación) y en esta acepción ha tenido amplia aplicación en la política, e incluso en las constituciones de los países. En este último caso sobre todo desde el momento en que las leyes fundamentales dejaron de ser exclusivamente unas normas sobre competencias y garantías, para incluir en su texto un programa de gobierno, lo cual ocurrió a partir de la Constitución de México de 1917, ejemplo éste imitado luego -tímidamente al principio- por las demás constituciones latinoamericanas.

Pero el auge del concepto de *solidaridad* se produjo realmente a partir de la fundación del sindicato del mismo nombre por el dirigente polaco Lech

3. Guillermo Cabanellas de Torres: *Diccionario Jurídico Elemental*, Editorial Eliastra, S.R.L., Buenos Aires, 1981, p. 221.
4. Enciclopedia Británica: Enciclopedia Hispánica, 1991-1992, Volumen 13, p. 258.
5. Cabanellas, op. cit., p. 298.
6. *Ibidem*, p. 299.

Walesa, organización que entre sus ejecutorias cuenta nada menos que haber contribuido decisivamente al derrumbe del bloque comunista y haber llevado a su líder a la Presidencia de su país. Con posterioridad el nombre *solidaridad* ha sido ampliamente usado por partidos políticos, sindicatos, cooperativas, instituciones ambientalistas y, en general, por organizaciones no gubernamentales.

Con el surgimiento y aplicación de las ideas que peyorativamente han sido calificadas como “neoliberales”, las que produjeron una mejora notable de las cifras macroeconómicas de los países -sobre todo en los del tercer mundo- y que ocasionó situaciones de agravamiento de la pobreza, por la falta de medidas compensatorias pensadas con realismo y con anticipación, la necesidad de la solidaridad para paliar los efectos negativos de esta política se hizo evidente. En ese momento -como en Polonia- esta expresión se aplicaba sobre todo con una connotación cercana a la actitud altruista que se manifiesta con quien es objeto de una persecución o agravio, o con las víctimas de un siniestro o delito, y esa proximidad estaba dada porque se refería a la pobreza, que no es un mal menor. El comercio mismo trató de marcar distancia con las ideas de competencia y explotación y comenzó a ofrecer sus mercancías a “precios solidarios”.

En ese ambiente se inicia el proceso político en que estamos inmersos (“el proceso”), que proclama entre sus banderas la solidaridad como una reacción contra el “capitalismo salvaje” -blandiendo una expresión usada por el Papa Juan Pablo II- y la ayuda a las personas, a las familias y a las comunidades de menores recursos. Una idea fuerza de tanta significación para el proceso debía necesariamente manifestarse en el texto constitucional de 1999, y así la encontramos en las siguientes declaraciones:

1. En el Preámbulo se expresa que, entre los valores del Estado de Justicia, federal y descentralizado que se propone crear el Constituyente están “la libertad, la independencia, la paz, la solidaridad, el bien común, la integridad territorial, la convivencia y el imperio de la paz para ésta y las futuras generaciones”.

2. En el artículo 2 se incluye entre los valores superiores del ordenamiento jurídico y de la actuación del Estado de Derecho y de Justicia en que se constituye Venezuela: “la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y en general, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político” (art. 2).

3. Se define a la República Bolivariana de Venezuela como un “Estado federal descentralizado en los términos consagrados por esta Constitución,

y se rige por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad” (art. 2).

4. Conforme al artículo 123 “Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y promover sus propias prácticas económicas basadas en la reciprocidad, la solidaridad y el intercambio”.

5. “Toda persona tiene el deber de cumplir sus responsabilidades sociales y participar solidariamente en la vida política, civil y comunitaria del país...” (art. 132).

6. En el artículo 135 se pauta que “Las obligaciones que correspondan al Estado, conforme a su Constitución y a la ley, en cumplimiento de los fines del bienestar social general, no excluyen las que, en virtud de la solidaridad, correspondan a los particulares según su capacidad. La ley proveerá lo conducente para imponer el cumplimiento de estas obligaciones en los casos en que fuere necesario...”.

7. En el artículo 156 se enumeran las materias que son competencia del Poder Público Nacional, y entre éstas se contempla en el numeral 13 la potestad de crear “fondos específicos que aseguren la solidaridad interterritorial”, para referirse a las relaciones de la República con las personas públicas territoriales menores: los Estados y los Municipios.

8. Al regular los principios que rigen las relaciones internacionales se incluye la “solidaridad entre los pueblos en la lucha por la emancipación y el bienestar de la humanidad” (art. 152).

9. Se prevé que “De las decisiones del Consejo de Ministros son solidariamente responsables el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva y los Ministros o Ministras que hubieran concurrido, salvo aquellas que hayan hecho constar su voto adverso o negativo” (art. 242).

10. Los órganos del Poder ciudadano deben, entre otros aspectos, promover “la solidaridad, la libertad, la democracia, la responsabilidad social y el trabajo” (art. 274).

11. El régimen socioeconómico de la República “se fundamenta en los principios de justicia social, democratización, eficiencia, libre competencia, protección del ambiente, productividad y solidaridad...” (art. 299).

12. “La seguridad de la Nación se fundamenta en la corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad civil para dar cumplimiento a los principios de independencia, democracia, igualdad, paz, libertad, justicia, solidaridad...” (art. 326).

13. En la Disposición Transitoria Quinta de la Constitución se anuncia una reforma del Código Orgánico Tributario para establecer, entre otros aspectos, “la extensión del principio de solidaridad, para permitir que los directores o directoras, o asesores o asesoras respondan con sus bienes en caso de convalidar delitos tributarios” (numeral 10).

Como puede observarse, la voz solidaridad aparece dos veces con una connotación negativa, porque alude a casos en que una persona, aunque no haya cometido un hecho reprobable, responde como parte de un conjunto (arts. 242 y Disposición Transitoria Quinta). En los demás supuestos se refiere a una actitud o a un sentimiento altruista, y entre éstos cabe distinguir entre: la solidaridad política en el ámbito internacional (art. 152), la solidaridad en el cumplimiento de determinados deberes (arts. 132 y 135), la solidaridad social, que es el principio general, y la solidaridad interterritorial (art. 156.13). Nos referiremos a esta última, pero antes debemos hacer unas acotaciones breves sobre la solidaridad social.

La solidaridad social tiene un aspecto de deber o de obligación que generalmente es de carácter ético: los que están en mejor situación deben ayudar a los más desfavorecidos. Estos últimos, por su parte, están legitimados para exigir a los otros que sean solidarios con ellos. En este sentido, el concepto de solidaridad se enlaza con el de justicia social: los que poseen más no tienen más derechos, sino más obligaciones. Desde el punto de vista económico, la relación así concebida es fácil de delimitar, porque se trata de adoptar políticas que aparezcan una transferencia de activos o la prestación de servicios en forma gratuita o subsidiada. En lo jurídico, en cambio, a menudo se presentan dificultades y contradicciones con otros principios proclamados en la Constitución. Por ejemplo, en la Constitución se establece que el ingreso a los cargos de carrera se hará por concurso público, pero dado que los más pobres han tenido menos oportunidades de capacitarse, el resultado de los concursos será diferente según se aplique el principio de la imparcialidad o el de la solidaridad. Asimismo, cuando se producen invasiones a inmuebles privados, la actuación de las autoridades variará si se atiende a las normas que garantizan el derecho de propiedad o a las que promueven la solidaridad. Para evitar las contradicciones en casos como el segundo de los mencionados, sería necesario que la ley desarrollara el principio contenido en el artículo 135 de la Constitución

y determinara las circunstancias en que la solidaridad es obligatoria y aquellas en que es facultativa, y las consecuencias para las personas que resulten afectados en sus derechos por la actuación solidaria de los organismos públicos o por la imposición de obligaciones por la ley para hacer efectivo el principio de la solidaridad social. Esta regulación legal presenta dificultades en su confección, porque la exigencia de la solidaridad debe hacerse sin menoscabar otros derechos constitucionales de las personas. En cuanto al primer supuesto, la solución ha sido más fácil, aunque no muy jurídica: las autoridades han optado por prescindir del sistema de mérito.

II. SIGNIFICADO Y CONTENIDO DE LA SOLIDARIDAD INTERTERRITORIAL

La solidaridad interterritorial se refiere a que los organismos ubicados en los diferentes niveles del Poder Público deben actuar como un bloque para lograr los fines del Estado, sobre todo los de tipo social. En tal sentido existe una vinculación entre la solidaridad social y la interterritorial.

El concepto de solidaridad interterritorial se relaciona con la forma del Estado Venezolano, que consagra un federalismo a tres niveles: “El Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional” (art. 136 de la Constitución). En este mismo artículo se determinan las ramas del Poder Público Nacional: Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral y en el aparte único se dispone que “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”. Este principio de colaboración se refiere a las ramas del Poder Público, pero de un conjunto de normas que examinaremos seguidamente se desprende que también se prevé la colaboración entre los entes territoriales del Poder Público.

El principio de solidaridad interterritorial se manifiesta en relación con otros principios constitucionales, como son los siguientes:

1. EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

La Constitución asigna las competencias que les corresponden a los entes que componen los diferentes niveles del Poder Público. Para el caso de competencias que no están expresamente atribuidas, nuestra Ley Fundamental consigna dos principios orientadores para determinar los titulares de las mismas: de un lado, que es de la competencia del Poder Público Nacional toda otra materia “que le corresponda por su índole o naturaleza” (art. 156.33); del otro,

que es de la competencia exclusiva de los Estados. “Todo lo que no corresponda, de conformidad con esta Constitución, a la competencia nacional o municipal” (art. 164.11). En el primer caso se trata de atribuir poderes implícitos al Poder Nacional, en el segundo de otorgar los poderes residuales a los Estados. Con relación a este segundo supuesto, debemos señalar que, en materia tributaria, la competencia residual no es estatal sino del Poder Nacional, porque así se dispone expresamente en la parte final del artículo 156.12. Ahora bien, en los casos concretos pueden surgir dudas de si una materia no atribuida expresamente es implícita del Poder Nacional o residual de los Estados, y a los fines de hacer la determinación del caso es importante tener en cuenta el principio de subsidiariedad que consagra el artículo 165 de la Constitución.

En efecto, las competencias concurrentes son las que pueden ser ejercidas por dos o más organismos del sector público. En algunos casos, el ámbito que corresponde a cada organismo con relación a una misma competencia puede estar determinado, y en este supuesto se trataría más bien de competencias compartidas, mientras que en otros el ejercicio por unos u otros puede ser indistinto. La Constitución no hace esta diferenciación, sino que se refiere a que “Las materias objeto de competencias concurrentes serán reguladas mediante leyes de base dictadas por el Poder Nacional, y leyes de desarrollo aprobadas por los Estados” (art. 165). A continuación se dispone en el mismo artículo que “Esta legislación estará orientada por los principios de interdependencia, coordinación, cooperación, corresponsabilidad y subsidiariedad”. Luego, el principio de subsidiariedad, que había sido propuesto como una orientación general para regir el Estado federal descentralizado que se preveía en la Constitución, en el debate constituyente pasó a ser uno de los principios aplicables a la legislación sobre competencias concurrentes.

El antecedente más remoto sobre el concepto de subsidiariedad (que también se designa como subsidiaridad), lo encontramos en Adam Smith. Este autor, considerado por muchos como el padre del “capitalismo salvaje”, aboga por la necesidad de impulsar la educación para todos, y expresa que el Estado debe asumir esta función cuando la sociedad no pueda realizarla.⁷

El concepto se utiliza en la Encíclica *Quadragesimo Anno*, del Papa Pío XI (1931), para expresar que, en materia educativa, el Estado debe actuar en forma supletoria con relación a la familia. Posteriormente la noción se amplió y la Real Academia Española define la subsidiariedad como una voz proveniente de la sociología que significa:

7. Véase: Mariano Grondona: *Los pensadores de la Libertad. De John Locke a Robert Nozick*, Editorial Suramericana, Buenos Aires, 1989, p. 46.

“Tendencia favorable a la participación subsidiaria del Estado en apoyo de las actividades privadas o comunitarias”.

En los casos anteriores, la expresión se refiere a que el Estado debe suplir las fallas de la sociedad, asumiendo -cuando el caso lo requiera- funciones que normalmente corresponderían a ésta. Pero la subsidiariedad se aplica también en lo interno del Estado, sobre todo en los Estados federales, para significar que la Unión debe respetar las competencias de las unidades federadas y que sólo puede asumirlas cuando éstas se encuentren incapacitadas para administrarlas con eficiencia. Con esta connotación, un autor contemporáneo ha expresado lo siguiente:

“El federalismo, como configuración normativa del principio de subsidiariedad, descansa en el principio de que el cumplimiento de las tareas públicas deben ser asignadas al menor nivel posible. Las instancias superiores o el nivel nacional sólo asumirán aquellas funciones que los subsistemas no están en condiciones de resolver en forma autónoma. En tal sentido, el principio de subsidiariedad es un repudio a cualquier tipo de centralismo y, al mismo tiempo, una afirmación de la multiplicidad, diversidad y libertad”.⁸

En el proyecto de Constitución española de 1873, propuesta por Francisco Pi y Margall y que no fue promulgada, se consagraba este principio en la siguiente forma:

“En la organización política de la Nación española, todo lo individual es de la pura competencia del individuo; todo lo municipal es del Municipio; todo lo regional es del Estado, y todo lo nacional es de la federación” (art. 40).

El principio de subsidiariedad fue consagrado en Europa desde la creación de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA) en 1951, y en el Proyecto de Constitución de la Unión Europea, que desde julio de este año está siendo sometido a un proceso de consultas para llegar a un documento que regule las relaciones entre los miembros de dicha Unión en lugar de los tratados actualmente existentes, se incluye la subsidiariedad entre los Principios Fundamentales, en los siguientes términos:

“En virtud el principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva la Unión intervendrá sólo en la medida en que los objetivos no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros bien a nivel central o bien a nivel regional y local,

8. Hartmut Klatt: “Bases conceptuales del federalismo y la descentralización” en *Contribuciones 4/93* Revista de la Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires, Nº 4, enero-diciembre 1993, p. 9.

sino que pueden alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel de la Unión” (art. 9.3).⁹

Con anterioridad, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en sus sentencias de 12 de noviembre de 1996 (Asunto C-84/94, Rec. I-5755) y de 13 de mayo de 1997 (Asunto C-233/94, Rec. I-2405), había afirmado que el cumplimiento del principio de subsidiariedad es una de las condiciones incluidas en el requisito de motivar los actos comunitarios, con arreglo al artículo 253 (190) del Tratado CE. En cuanto a los informes de la Comisión relativos a la aplicación del principio de subsidiariedad en el transcurso de los años 1994, 1995 y 1996, en su Resolución de 13 de mayo de 1997, el Parlamento hizo hincapié en el carácter vinculante con rango constitucional del aludido principio, el cual está sujeto a la interpretación del Tribunal.¹⁰ En la actualidad, la aplicación, extensión y consecuencias de este principio es uno de los tópicos que ha despertado mayor interés en las discusiones para la formación de la nueva Unión Europea.¹¹

Ahora bien, el respeto al principio de la subsidiariedad, sobre todo por el Poder Nacional, forma parte del principio de la solidaridad. Por ello, la Asamblea Nacional no debe sancionar leyes que atribuyan competencia al Poder Nacional sobre aspectos que correspondan a los Estados o que puedan ser mejor administrados por éstos, ni debe el Ejecutivo Nacional asumir tareas que signifiquen la infracción al principio. De igual manera, los Municipios deben tener como propias las atribuciones relacionadas con la vida local, las cuales no pueden ser asumidas ni por los Estados ni por el Poder Nacional.

2. EL PRINCIPIO DE COLABORACIÓN O COOPERACIÓN

En el artículo 4 de la Constitución se define a Venezuela como un Estado federal descentralizado, el cual se rige, por principios como el de la solidaridad y el de la cooperación. En realidad, en el concepto de solidaridad está incluido el de cooperación entre los niveles territoriales de la República. Por otra parte, en el artículo 165, *eiusdem*, se determina que la legislación sobre las materias objeto de competencias concurrentes entre el Poder Nacional y los Estados se regirá por diversos principios, entre ellos el de cooperación.

9. Véase la página Web: www.european-convention.eu.int/docs/treaty

10. Véase la página Web: www.europarl.eu.int/factsheets/1_2_2_est.htm. En el buscador google.com aparecen 26.000 páginas en español sobre el principio de subsidiariedad.

11. Antonio López Pina: “Del principio de subsidiariedad como límite al ejercicio de las competencias en la Unión Europea”, en la Revista *Politeia*, Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Central de Venezuela, Caracas, enero-junio 2001, pp. 203 y ss.

En el artículo 185, *eiusdem*, se regulan dos instituciones que son fundamentales para hacer efectivo el principio de cooperación entre los niveles territoriales: el Consejo Federal de Gobierno y el Fondo de Compensación Interterritorial. El primero 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”, y el segundo, dependiente del anterior, esta “destinado al financiamiento de inversiones públicas dirigidas a promover el desarrollo equilibrado de la 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”.

Pero además, como una manifestación de la cooperación interterritorial, se dispone en la Constitución que los Estados, por órgano de los Consejos Legislativos tendrán facultad de iniciar leyes ante la Asamblea Nacional cuando se trate de leyes relativas a ellos (art. 204, numeral 8); que “Los Estados serán consultados por la Asamblea Nacional a través del Consejo Legislativo, cuando se legisle en materias relativas a los mismos” (art. 206), que la Asamblea Nacional o las Comisiones Permanentes consultarán a los Estados “a través de un representante designado o designada por el Consejo Legislativo” (art. 211) y que corresponde a la Asamblea Nacional “Velar por los intereses y autonomía de los Estados” (art. 187, numeral 16).

También son expresiones del principio de cooperación, las previsiones sobre transferencias de competencias del Poder Nacional a los Estados y Municipios, para promover la descentralización (art. 157), dado que “La descentralización, como política nacional, debe profundizar la democracia, acercando el poder a la población y creando las mejores condiciones, tanto para el ejercicio de la democracia como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales” (art. 158). El Poder Nacional debe también, en cumplimiento de este principio, asignar por ley a los Estados impuestos, tasas y contribuciones especiales, “para promover el desarrollo de las haciendas públicas estatales” (art. 167.5), y lo debe hacer dentro del primer año de la instalación de la Asamblea Nacional (Disposición Transitoria Cuarta, numeral 6), otorgar a los Estados participación en determinados tributos nacionales (art. 167.6) y “crear fondos específicos que aseguren la solidaridad interterritorial” (art. 156.13).

En la Ley Fundamental que nos rige se prevén posibilidades de cooperación entre los niveles del Poder Público, cuyo tratamiento exhaustivo desbordaría los límites de este ensayo. Nos limitaremos a mencionar el

contenido del artículo 170, conforme al cual “Los Municipios podrán asociarse en mancomunidades entre sí o acordar con los demás entes públicos territoriales, la creación de modalidades asociativas intergubernamentales para fines de interés público relativas a materias de su competencia”. Esta norma constituye una invitación a acometer programas conjuntos entre entes territoriales ubicados en diferentes niveles y les permite crear personas jurídicas asociativas para el desarrollo de determinadas regiones o para la realización de programas de interés común.

3. EL PRINCIPIO DE LA INTEGRIDAD TERRITORIAL

Al mismo tiempo que la Constitución de 1999 define al Estado como federal descentralizado, es sumamente reiterativa en exigir respeto al principio de la integridad territorial. En efecto, tanto en el Preámbulo de la Constitución como en los artículos 1, 4, 15, 126 y 159 de la Constitución se consagra este principio, el que aparece como uno de los fines del pacto político que nos une. En la constitución se encomienda especialmente a los Estados que lo preserven, excepto en el artículo 126, en el cual se pone a cargo de los pueblos indígenas el deber de salvaguardar la integridad y la soberanía nacional.

La insistencia en este principio, cuya preservación por los diferentes niveles del Poder Público se fundamenta en el principio de solidaridad interterritorial, parece derivarse del temor a la secesión, que supuestamente podría originarse de la autonomía que se confiere a los Estados. A este respecto debemos observar que tanto en la práctica como en la teoría del Estado Federal la secesión no es un derecho que pueda ser invocado por ninguno de los Estados miembros, ni siquiera en los sistemas políticos que tienen un federalismo avanzado. En cambio, la hipótesis del desmembramiento -situación de hecho que puede darse en Estados unitarios-, nunca ha tenido su fundamento en la forma federal del Estado sino en el abandono de extensiones del territorio o en la discriminación de entidades subnacionales.

En todo caso, el principio de solidaridad, que obliga a los entes territoriales a comportarse como un bloque para el logro de los fines del Estado, es también una garantía para la integridad del territorio y aleja la posibilidad de desmembramiento.

III. EL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD INTERTERRITORIAL EN LA PRÁCTICA

A pesar de que sin duda Venezuela es el país del mundo que consagra en forma más reiterada y enfática el principio de solidaridad, sin embargo, en

cuanto respecta al bloque de acción que deben formar los entes territoriales, la situación que se observa en el funcionamiento del sistema político presenta un aspecto muy diferente al que postula la Constitución.

Debemos decir de una vez que ninguna situación irregular se ha presentado con relación al principio de la integridad territorial. La unidad de la Nación está férreamente consolidada y el bloque no presenta fisuras en este sentido. No obstante, el panorama es diferente en cuanto al principio de subsidiariedad y al funcionamiento de los mecanismos de cooperación.

1. LAS INFRACCIONES A LA SUBSIDIARIEDAD

En Venezuela el proceso de descentralización que estaba previsto como posibilidad en la Constitución de 1961 se había venido cumpliendo desde el año 1989, cuando se sancionó la versión final de la Ley sobre Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado, se realizaron las primeras elecciones de Gobernadores y Alcaldes en diciembre de ese año y se sancionó, a fines de ese mismo mes, la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público.

Para el momento en que se reúne la Asamblea Nacional Constituyente el proceso de descentralización llevaba diez años de iniciado, había mostrado logros importantes, sobre todo en lo político, pero tenía una agenda pendiente en lo administrativo y en lo financiero. Con sus fallas, la descentralización había obtenido el apoyo total del país, y la Asamblea Nacional Constituyente se consideró obligada a manifestar su disposición de continuar y profundizar ese proceso. Lo esperado era que dicha Asamblea consagrara en el nuevo texto constitucional un esquema de funcionamiento descentralizado del Poder Público, con los correspondientes mecanismos de coordinación entre los diferentes niveles. Pero la Asamblea, aparte de incorporar a la Constitución la elección de los Gobernadores y de los Alcaldes que estaba prevista en la ley, no definió las competencias específicas ni los recursos que correspondían a los Estados, sino que dejó esa tarea al legislador ordinario. Por ello, en las líneas que siguen haremos algunas consideraciones sobre la forma como la Asamblea Nacional ha interpretado el principio de subsidiariedad en algunos casos concretos, y la manera como lo ha aplicado el Ejecutivo Nacional, tanto en lo referido a las competencias como a los recursos.

En la Exposición de Motivos de la Constitución se expresa que “En cuanto a la estructura del Estado Venezolano, el diseño constitucional consagra un Estado que se define como descentralizado, para así expresar la voluntad

de transformar el anterior Estado centralizado en un verdadero modelo federal con las especificidades que requiere nuestra realidad". En un verdadero Estado federal las unidades componentes tienen definido un ámbito competencial propio, dentro del cual pueden sancionar sus normas y aprobar sus políticas, pero no es esto lo que propugna la Constitución. En efecto, en el artículo 164 se definen las materias "de la competencia exclusiva de los Estados", pero en la mayor parte de las veces se agrega la coletilla "de conformidad con la ley". Ello significa que, en realidad, no existen competencias exclusivas, sino que todas las competencias son concurrentes.

En el documento presentado por el Presidente Chávez a la Asamblea Nacional Constituyente llamado *Ideas Fundamentales para la Constitución Bolivariana de la V República*, para que sirviera de guía para la formulación de la nueva Constitución, se enumeraban expresamente las competencias concurrentes y se agregaba a continuación que "Las competencias concurrentes se reglamentarán mediante la celebración de convenios celebrados (sic) entre el Poder Nacional y los Estados". Pero como resultado del debate constituyente la norma sobre delimitación de dichas competencias quedó así: "Las materia objeto de competencias concurrentes serán reguladas mediante leyes de base dictadas por el Poder Nacional, y las leyes de desarrollo aprobadas por los Estados. Esta legislación estará orientada por los principios de (...) subsidiariedad" (artículo 165). Debemos advertir que los constituyentes sabían lo que significaba la subsidiariedad, porque cuando en la plenaria de la Asamblea Gastón Parra Luzardo pide explicaciones sobre el significado de la palabra subsidiariedad,¹² Ricardo Combellas responde que "La subsidiariedad es un principio que se ha ido imponiendo, ha venido siendo recogida por las últimas reformas constitucionales que han establecido el principio federal, o han remozado el principio federal en sus constituciones. Tiene su origen histórico, en la doctrina social de la Iglesia Católica. ¿Qué quiere decir esto? En términos muy básicos que en la medida en que la función estatal la pueda realizar adecuadamente la unidad inferior, tanto mejor y debe protegerse que la realice; por ejemplo, en Venezuela, si el municipio puede llevar adelante la función que queremos que lleve adelante dentro de nuestro Estado, se la damos al municipio y así escalonadamente, si el municipio no puede o lo hace inadecuadamente, ineficientemente, pasa al rango superior que serían los Estados de la Federación y luego si no a la Federación que une al país".¹³ Conforme a lo expuesto, las leyes de base que dicte la Asamblea Nacional para delimitar las competencias entre el Poder Nacional y los Estados, deben asignar a aquel únicamente las funciones que éstos no puedan gestionar eficientemente.

12. Véase Diario de Debates de la Asamblea Nacional Constituyente, sesión del 19/10/99, p. 17.

13. *Ibidem*, p. 21.

La Asamblea Nacional, sin embargo, con el pretexto de velar por la moralidad en los asuntos públicos, ha legislado para uniformizar los procesos administrativos de los Estados, como nunca se había hecho, sin tener presente que de acuerdo al texto constitucional las entidades federales tienen competencia “para organizar sus poderes públicos, de conformidad con lo dispuesto en esta Constitución” (art. 164.1). Así, en la Ley de Licitaciones, del 13 de noviembre de 2001, se ordena a los Estados y los Municipios aplicar los mismos procedimientos establecidos para el ámbito nacional, lo que impide a los entes subnacionales dictar normas que se ajusten a sus particularidades y a sus necesidades. De modo similar, en la Ley del Estatuto de la Función Pública, del 11 de julio de 2002, se regulan las relaciones de empleo público correspondiente a las administraciones públicas nacionales, estatales y municipales. En otros conjuntos normativos como la Ley Orgánica de Turismo, la Ley de Aviación Civil o la Ley General de Puertos, de noviembre de 2000, de septiembre de 2001 y de diciembre de 2002, respectivamente, se establecen unas regulaciones que colocan a los Estados y Municipios en situación de dependencia jerárquica de la Administración Nacional, pues se establecen sistemas sectoriales en que los entes subnacionales no son sino la dimensión regional o local de un sistema global dirigido por el Ejecutivo Nacional.

Por otra parte, en la Ley de Tránsito Terrestre, dictada mediante decreto ley del 8 de noviembre de 2001, se confiere al Ministerio de Infraestructura la competencia para autorizar el establecimiento de peajes en las vías de comunicación y para decidir sobre el monto de las tarifas a cobrar a los usuarios a pesar de que, según la Constitución, es de la competencia exclusiva de los Estados la conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas, tanto estatales como nacionales (art. 164, numerales 9 y 10).

La legislación que hemos tomado como ejemplo, promulgada después de la vigencia de la nueva Constitución, revela una tendencia que se caracteriza por la consideración de los Estados y Municipios como organismos sometidos a relaciones de subordinación, incluso en las materias que la Constitución les atribuye como competencias exclusivas. Al mismo tiempo, parece existir en el legislador nacional el concepto de que los entes subnacionales carecen de la habilidad y la responsabilidad necesarias para manejar sus propios asuntos y que en el centro político del país se concentra la sabiduría y la honestidad, criterio éste que no ha sido comprobado y, en su lugar, los indicios existentes evidencian precisamente lo contrario.

En general, la situación de la descentralización con relación a la que existía en el momento en que se inicia el proceso constituyente muestra un

franco retroceso, a pesar que en la nueva Carta las declaraciones a favor de la descentralización y el federalismo no tienen precedentes en el mundo. En realidad, en los años recientes se ha profundizado una especie de esquizofrenia institucional, por el cisma que cada vez se profundiza más entre la normas constitucionales y la realidad. En el tema que nos ocupa, esta situación se ha traducido en que el principio de la subsidiariedad opera al revés: se asigna a los Estados únicamente las competencias que por diversas razones el Poder Nacional no puede administrar.

Pero además, la actuación del Poder Ejecutivo Nacional ha sido coincidente con la de la Asamblea Nacional. El Ejecutivo ha asumido un conjunto de programas para ejecutarlos a través de órganos nacionales -a menudo de carácter militar- en áreas que pertenecen al ámbito de los Estados y de los Municipios, en abierto desacato al principio de la subsidiariedad y a las declaraciones constitucionales a favor de la descentralización y a la letra misma del texto constitucional. En esas condiciones, podemos decir que desde que se formula el principio de solidaridad en la Constitución, el Poder Nacional ha sido menos solidario con los Estados y Municipios que en cualquier época anterior.

2. LAS INFRACCIONES AL PRINCIPIO DE COOPERACIÓN

Como hemos visto, en el sistema político-administrativo venezolano actual la tendencia del Poder Nacional es hacia la regulación de las relaciones interterritoriales con fundamento en los conceptos de supra y subordinación, e incluso de concurrencia (competencia), en detrimento de las relaciones de comunión (común unión) y de cooperación, y ello se manifiesta en diversas formas:

El órgano fundamental de diálogo y concertación entre los diversos niveles territoriales del Poder Público es el Consejo Federal de Gobierno, pero la previsión constitucional al respecto no se ha desarrollado. Como no se ha dictado la Ley sobre el Consejo Federal de Gobierno contemplada en la Constitución (art. 185), no se sabe cuántos son los representantes de la sociedad civil que deben participar en sus deliberaciones ni cuál es la forma de su elección; por ello, este organismo no se ha reunido hasta el presente. Esto trae dos consecuencias inmediatas:

Por una parte, como compete a este órgano "la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias", dicho proceso se encuentra paralizado. A pesar de que la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación

y Transferencia de Competencias del Poder Público no ha sido expresamente derogada, los mecanismos de transferencia que en ella se regulan resultan inaplicables, porque los programas de transferencia deben ser aprobados por el Senado y éste órgano no existe. Tampoco se ha dictado ninguna ley que desarrolle la previsión del artículo 157 de la Constitución sobre atribución a los Estados y Municipios de materias de la competencia nacional ni se han continuado los procesos de transferencia iniciados desde 1990. En materia de servicios de salud, que era la transferencia más adelantada, restaba por cancelar las indemnizaciones laborales a los trabajadores que dejaban de ser funcionarios nacionales para pasar a ser estatales, pero ese pago no se ha hecho desde hace más de una década, y no existe previsión alguna al respecto. Por ello, los servicios de salud continúan siendo nacionales, excepto los que pueden financiar los Estados o el Distrito Metropolitano de Caracas con recursos propios.

Por otra parte, el Fondo de Compensación Interterritorial, que debería depender del mismo Consejo Federal de Gobierno según el artículo 185 de la Constitución, tampoco ha sido creado, y la existencia de este organismo es fundamental para que pueda instrumentarse una efectiva solidaridad interterritorial, en beneficio de los habitantes de las zonas de menor desarrollo relativo. Tampoco se han creado ninguno de los fondos específicos previstos en la Constitución para asegurar “la solidaridad interterritorial” (art. 156.13).

Al inicio del proceso constituyente, el Presidente de la República consignó el documento a que antes nos referimos llamado *Ideas Fundamentales para la Constitución Bolivariana de Venezuela*, en el cual proponía que se asignara a los Estados “La organización, recaudación, control y administración de los tributos correspondientes a: cigarrillos, licores, gasolina, impuestos específicos al consumo, así como de aquellos no reservados por la Constitución al Poder Nacional ni a los Municipios”. En el proceso constituyente ninguna de estas promesas se cumplió y en algunos aspectos los Estados quedaron en una situación menos favorecida que la que antes tenían: de un lado, se les privó del poder de establecer tributos sobre los minerales no metálicos y las piedras no preciosas que les había concedido la Ley Orgánica de Descentralización; del otro, el poder residual en materia tributaria, conforme al cual los Estados podían crear los tributos que no estuvieran asignados al Poder Nacional ni a los Municipios, fue atribuido al Poder Nacional.

Algunos miembros de la Asamblea Nacional Constituyente mostraron su preocupación por la circunstancia de que se proclamaba el federalismo descentralizado como forma de Estado y la descentralización como política nacional, pero al mismo tiempo no sólo se incumplían las promesas de

descentralización y transferencia de recursos, sino que se disminuían las posibilidades financieras de los Estados,¹⁴ lo que se traducía, entre otros aspectos, en que el Situado Constitucional, que antes era el 20% de los ingresos ordinarios del Presupuesto nacional como mínimo, pasó a ser un porcentaje máximo. Ante esta situación, se acordó en la Asamblea Nacional Constituyente que por ley se harían transferencias tributarias a los Estados, “para promover la Hacienda Pública estatal” (art. 167.5), y que esa ley sería dictada en el plazo máximo de un año, contado a partir de la instalación de la Asamblea Nacional (Disposición Transitoria Cuarta, numeral 6) . En la actualidad, transcurridos más de dos años del vencimiento del plazo estipulado, tal obligación constitucional no se ha cumplido.

En otro orden de ideas, la Constitución consagra que la Asamblea Nacional debe consultar a las entidades federales cuando se vayan a discutir leyes que los afectan. En la práctica, como la mayor parte de las leyes han sido promulgadas por el Presidente de la República mediante decretos leyes, dictados en ejercicio de facultades que le han sido delegadas por el órgano legislativo mediante leyes habilitantes, en el Ejecutivo Nacional ha privado el criterio de que en esos casos la consulta a los Estados no es obligatoria, por lo que no se ha realizado.

La existencia de un espíritu de colaboración entre los diversos niveles del Poder Público se ha visto impedida, además, por un conjunto de conflictos entre el Poder Nacional y los Estados y el Poder Nacional y los Municipios, algunos de los cuales son:

a. La ausencia de solidaridad del Ejecutivo Nacional con los Estados se ha expresado en retardos en entregar a éstos, o a algunos de ellos, los recursos que les corresponden por la Constitución y la ley, y ello ha dado lugar a acciones judiciales y a reclamos parlamentarios como los siguientes:

- El 6 de febrero de 2003, el Gobernador del Estado Carabobo interpuso ante la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo acción de carencia o abstención, conjuntamente con solicitud de medida cautelar innominada por “el incumplimiento por parte del Ejecutivo Nacional de la obligación contenida en el artículo 15 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, que obliga a remitir el Situado Constitucional a las Gobernaciones por dozavos, dentro de los primeros siete (7) días de cada mes”. La Corte declaró procedente la medida cautelar y ordenó a

14. Véase el *Diario de Debates de la Asamblea Nacional Constituyente*, sesión del 13/11/99, p. 58.

los titulares de la Dirección de Desarrollo Regional del Ministerio de Interior y Justicia y a la Tesorería Nacional que “inmediatamente y en tiempo perentorio, realicen todo lo conducente a los fines de transferir efectivamente los recursos que por situado constitucional, al 31 de diciembre de 2002, se le adeuda al Estado Carabobo, así como la emisión de la orden de pago a favor del Estado Carabobo”.

- El Gobernador del Estado Yaracuy interpuso una acción similar en la misma Corte, el 13 de febrero del mismo año, y el órgano judicial dictó idénticas providencias.

- En la sesión de la Asamblea Nacional del 21 de octubre de 2003, el diputado Alejandro Arzola denunció que “1.5 billones de bolívares se le deben a las regiones por concepto de Ley de Asignaciones Económicas Especiales del 2002, 2003 y específicamente del Fides. No encontramos por ningún lado del Presupuesto los 1.3 billones de bolívares que le deben a la provincia venezolana por concepto del FIEM”.

- En la misma sesión de la Asamblea Nacional, en la que se aprobó en primera discusión el proyecto de Ley de Presupuesto para el ejercicio fiscal del 2004, un conjunto de diputados denunció que en dicho proyecto se califica como ingresos extraordinarios los recibidos por el Tesoro Nacional por concepto de utilidades del Banco Central de Venezuela, por un monto de 1,5 billones de bolívares; que como tal ramo de ingresos debe ser considerado ordinario conforme a lo dispuesto en el artículo 7, numeral 5 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, y así ha sido clasificado por la Oficina Nacional de Presupuesto en el Plan Único de Cuentas vigente y en los anteriores, le corresponden a los Estados -y de éstos a los Municipios- un 20% de esa cifra por concepto de Situado Constitucional. Ello significa que en el Presupuesto del año próximo se le está escamoteando a los Estados y Municipios la suma de 300 millardos de bolívares en el Presupuesto de 2004, en forma similar a como se había hecho en el presupuesto aprobado el año anterior, en el que tales utilidades se estimaban en 1,3 billones de bolívares.

b. Demostrativo de la falta de solidaridad del Ejecutivo Nacional con un organismo creado por la Asamblea Nacional Constituyente, el Distrito Metropolitano de Caracas, fue la ocupación (toma) de la Policía Metropolitana de Caracas y la sustracción de su armamento más importante y de los equipos adscritos al Cuerpo, por parte de funcionarios del Ministerio del Interior y Justicia, lo que ocurrió el 16 de noviembre de 2002. En su sentencia del 19 de diciembre

siguiente la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia ordenó el cese a la intervención del organismo policial y la devolución de su armamento. Ante la contumacia del Ejecutivo Nacional a cumplir esta sentencia, el fecha 6 de octubre de 2003, la Sala Constitucional, con el propósito de ejecutar forzosamente el fallo antes mencionado, ordenó al Ministerio de la Defensa “el retiro de los efectivos militares que continúan aún en las instalaciones de la Policía Metropolitana de Caracas. Ello dado que expiró el plazo de quince (15) días hábiles otorgado por el Consejo de Seguridad Ciudadana en sesión del 8 de enero del 2003, para la permanencia de efectivos militares en dichas instalaciones... “El plazo para que se produzca el retiro de los funcionarios militares será de setenta y dos (72) horas contadas a partir de la publicación del presente fallo”. Esta decisión judicial fue cumplida por el Ejecutivo Nacional con algunas horas de retardo, pero el armamento de la Policía Metropolitana permanece en manos militares, contra lo estatuido por la Sala Constitucional. El fundamento alegado para la intervención a que nos referimos fue la aplicación del concepto de “coordinación”, al que se ha acudido para intentar someter un organismo autónomo a una relación de subordinación del Poder Nacional. En la sentencia antes citada del 19 de diciembre, la Sala Constitucional determinó que la coordinación formal consiste en “la búsqueda de acuerdos consentidos o *autocoordinación*” y que “la coordinación no anula la voluntad del coordinado, conservando éste su amplia discrecionalidad”.

IV. REFLEXIONES FINALES

Expuestos los hechos anteriores, que no son más que ejemplos aislados de situaciones que caracterizan el desenvolvimiento de las relaciones entre el Poder Nacional y los entes territoriales menores que conforman el federalismo venezolano, a partir de la vigencia de la Constitución de 1999, hemos considerado oportuno formular algunas consideraciones sobre la vigencia de los principios constitucionales a que nos hemos referido.

1. Entendida la solidaridad como un compromiso entre personas e instituciones para afrontar como un bloque situaciones que afectan al conjunto, y para acometer conjuntamente acciones para el mejoramiento de todos, es evidente que en el estado actual del sector público venezolano no hay disposición para actuar en la forma prescrita por la Constitución. La ruptura de los nexos de solidaridad entre los entes territoriales se deriva de la actuación o de la omisión, según el caso, del Poder Nacional, el que por su importancia, por los recursos de que dispone y por imperativo constitucional, está más obligado a buscar entendimientos entre los organismos públicos, para el logro de los fines del Estado. En su lugar, se observa que, por razones político partidistas, el

Ejecutivo Nacional ha emprendido una política de discriminación hacia las Gobernaciones o Alcaldías que no son afectas al proceso, lo que se traduce a menudo en negarles los recursos que les corresponden según la Constitución o la ley. Anticipándose a esta situación, en la Constitución se establece una regulación sobre el fondo de estabilización macroeconómica en la que se advierte que “las reglas de funcionamiento del fondo tendrán como principios básicos la eficiencia, equidad y no discriminación entre las entidades públicas que aportan recursos al mismo” (art. 321).

2. El federalismo venezolano, que según la ley fundamental se rige por el principio de colaboración entre los niveles del Poder Público, está cada vez más distante de ser un “federalismo cooperativo”. La ausencia de disposición del Poder Nacional a dictar la legislación que permita el funcionamiento del Consejo Federal de Gobierno, ha vaciado de contenido las manifestaciones de intención consignadas en la Exposición de Motivos de la Constitución, donde se expresó que:

“Como órgano constitucional de carácter interterritorial se crea el Consejo Federal de Gobierno, reflejo en el plano de la organización del Estado de los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y responsabilidad, sancionado en el Título I de la Constitución relativo a los Principios Fundamentales. Es pues, un órgano producto de la fase más avanzada del federalismo, el federalismo cooperativo...”

3. La falta de aplicación de los principios de solidaridad interterritorial, de cooperación y de subsidiaridad, ha impedido que se produzca una acción conjunta de los organismos del Poder Público para erradicar las zonas de atraso económico, social y cultural, donde los seres humanos carecen de acceso a la educación, a la salud y a la igualdad de oportunidades.

4. Desde un punto de vista jurídico se plantea la cuestión de si la vigencia de los principios consagrados en el texto constitucionalmente son susceptibles de ser exigidos en vía judicial. En mi criterio sí lo son. Según la Ley Fundamental que nos rige, “Todos los jueces o juezas de la República, en el ámbito de sus competencias y conforme a lo previsto en esta Constitución y en la ley, están en la obligación de asegurar la integridad de la Constitución” (art. 334). En particular, el Constituyente asigna a la Sala Constitucional la función superior de velar por la vigencia y aplicación de nuestra Ley Fundamental (arts. 335 y 336). Pero además, en los Estados modernos los principios constitucionales no son simples manifestaciones de intención que se aplican si buenamente es posible, y en caso contrario no pasa nada. En este sentido, entre nosotros se ha

admitido la tesis que considera que “la Constitución no es una mera norma programática, sino que se trata de una norma jurídica, con carácter superior y de aplicación directa”.¹⁵ Si ese no fuera el caso, seguiríamos en el siglo XXI en la misma situación que Vargas Llosa describía con relación a las dos centurias anteriores:

“Enfrascarse en estas constituciones que, en la historia de Hispanoamérica, se suceden como las bengalas de un fuego de artificio, es pasear por la irrealidad, entrar en contacto con un curioso híbrido: lo imaginario-forense, lo poético-legal”.¹⁶

-
15. Luis A. Ortiz-Alvarez y Jacqueline Lejarza A., “Estudio preliminar” en *Constituciones Latinoamericanas*, Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 1997, p. 38.
 16. Mario Vargas Llosa: “América Latina y la opción liberal” en Barry B. Levine (compilador): *El desafío neoliberal*, Grupo Editorial Norma, Colombia, 1992, p. 20.