

CONSIDERACIONES SOBRE LA FORMA DEL ESTADO Y LA REPARTICIÓN VERTICAL DEL PODER

Gustavo Tarre
Profesor de Derecho Constitucional

Resumen: *Este trabajo tiene por objeto analizar la propuesta de reforma constitucional formulada en agosto de 2007 por el Presidente de la República, particularmente en los aspectos que tocan la forma federal del Estado y la distribución vertical del poder mediante la introducción de una “nueva geometría del Poder”.*

I. ANTECEDENTES

A partir de la entrada en vigencia de la Constitución de 1999, se inicia el retorno al centralismo autoritario. Las declaraciones de principios del texto constitucional reiteran que Venezuela “es un Estado federal descentralizado”, que “se rige por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad” y más adelante (artículos 157 y 158) se agrega: “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”. Aunque la Constitución de 1999 establece ese principio descentralizador, las decisiones políticas del régimen han tenido una clara dirección centralista.

Leyes que debían coadyuvar a la descentralización, como las relativas al Consejo Federal de Gobierno, al Fondo de Compensación Interterritorial y a la Hacienda Pública Estatal, nunca se dictaron. El Poder Nacional empezó a prestar servicios bajo nuevas modalidades de las que quedaron marginados los estados y los municipios (Plan Bolívar 2000 y Misiones), la existencia de presupuestos paralelos, de inmensa magnitud, formulados a espaldas de la Asamblea Nacional, trajo consigo una violación del derecho de Estados y Municipios a percibir una proporción del ingreso público y por último, la creación de los consejos comunales que pretende vaciar de contenido y de recursos a las entidades regionales existentes.

La práctica administrativa y el discurso oficial no pueden ser más centralistas: La idea de una estricta planificación decidida desde el centro, aunada paradójicamente con la práctica de gobernar en base a “ocurrencias” presidenciales, deja a los poderes regionales y locales fuera de toda decisión. La Administración central, paulatinamente, ha ido limitando las facultades que, a finales del siglo pasado, fueron transferidas a las gobernaciones. El discurso del Presidente ha sido frecuentemente despreciativo: Los estados pretenden ser “republiquetas”, los gobernadores “caudillitos” o “reyecitos” y se condena la autonomía “mal entendida”. De la propuesta presidencial que analizamos, se desprende de manera inequívoca que se pretende modificar la Constitución para consolidar el poder central, en detrimento de los poderes estatal y municipal. La reforma contiene unos niveles de centralización que retrotraen a Venezuela a la época de Marcos Pérez Jiménez. Pero algo mucho más grave: Desplaza el poder regional y local de funcionarios elegidos (alcaldes y gobernadores) a funcionarios nombrados por el Presidente de la República y descarta el sufragio como fuente de la soberanía popular.

II. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

PRIMERO.- La “nueva geometría del poder” que adquiere rango constitucional, no pasa de ser un mero slogan.

Los mecanismos de reparto vertical que se proponen se caracterizan por el uso de conceptos de contenidos imprecisos, equívocos, difusos y a veces contradictorios. Las “células geo-humanas”, el “núcleo espacial básico e indivisible del Estado Socialista”, las “formas de agregación humana político-territorial” no pasan de ser formulaciones pseudo-científicas de contenido dudoso y que reflejan un manejo caricatural de la técnica legislativa. El establecer que el soberano no se expresa a través del sufragio sino a través de “grupos organizados” es la negación de la democracia.

SEGUNDO.- La Nueva Geometría del Poder es sustancialmente menos democrática y menos participativa que la actual forma del Estado. Esta disminución de los espacios democráticos que trae consigo una mayor concentración del poder en manos del Presidente de la República es una constante a lo largo de toda la propuesta que analizamos, pero tiene expresiones concretas en el campo de la centralización del poder.

Así vemos que el artículo 136 establece que “el pueblo es el depositario de la soberanía y la ejerce directamente a través del Poder Popular. Este no nace del sufragio ni de elección alguna, sino que nace de la condición de los grupos humanos organizados como base de la población. El Poder Popular se expresa constituyendo las comunidades, las comunas y el autogobierno de las ciudades, a través de los consejos comunales, los consejos obreros, los consejos campesinos, los consejos estudiantiles y otros entes que señale la ley.”

Se establece entonces que el gobierno de las comunas, las comunidades, los consejos comunales y el autogobierno de las ciudades no será producto del sufragio “ni de elección alguna”. “Nace de la condición de los grupos humanos organizados como base de la población”. No se entiende qué significa la frase que se acaba de repetir, pero si está claro que **las autoridades de las entidades mencionadas no serán elegidas por el pueblo.**

Las Provincias Federales, las Ciudades Federales, y los Distritos Funcionales (así como cualquier otra entidad que establezca la Ley) serán creadas por el Presidente de la República, previo acuerdo de la Asamblea Nacional. Ni los habitantes de las regiones y localidades afectadas, ni los consejos legislativos estatales ni los concejos municipales tendrán participación alguna en estos procesos.

El Poder Nacional (no se indica cómo), designará las autoridades de los territorios federales, los municipios federales y ciudades federales. Se admite la figura del referendo revocatorio de esos funcionarios pero los mandatarios revocados serán sustituidos por el Presidente de la República.

La creación de la Ciudad Comunal está sujeta a un referendo, pero esta consulta puede sólo ser convocada por el Jefe del Estado en Consejo de Ministros. A más de constatar el carácter centralizador de esta norma, cabe preguntar si se trata de un referendo para la creación de cada ciudad comunal, como parece entenderse o si se propone un solo referendo para la creación de todas las ciudades comunales, lo que parece poco probable pues estas ciudades se constituyen “cuando en la totalidad de su perímetro se hayan establecido las Comunidades Organizadas, las Comunas y los Autogobiernos Comunales.

El país debe negarse a aceptar este proceso de sustitución de la democracia y exigir que **todos**, léase bien, **todos** los funcionarios que encabezan los entes subnacionales sean elegidos y revocados por el pueblo mediante el voto libre, universal y secreto.

TERCERO.- Pasamos a analizar la propuesta de división política de la República. En las modificaciones de los artículos 16 y 18 de la Constitución se proponen los siguientes entes “subnacionales”:

a) El regreso al **Distrito Federal**, sede la capital de la República y que será regido por una ley especial que “establecerá la unidad político territorial de la ciudad de Caracas, la cual será llamada la Cuna de Bolívar y reina del Garaira Repano”.

b) Las **Provincias Federales** que pueden agregar “indistintamente” estados y municipios y que “se conformarán como unidades de agregación y coordinación de políticas territoriales, sociales y económicas a escala regional, siempre en función de los planes estratégicos nacionales y el enfoque estratégico internacional del Estado venezolano”.

c) Los **Estados**.

d) Los **Municipios**, que dejan de ser “la unidad política primaria de la organización nacional como lo establece el artículo 168 de la Constitución vigente que recoge a su vez varios siglos de tradición colonial y republicana.

e) Las **Regiones Marítimas** cuyos límites, funciones y autoridades no se mencionan.

f) Los **Territorios Federales** que no se definen en la propuesta pero que en la teoría federal son porciones del territorio nacional gobernados y administrados por el Poder Central.

g) La **Ciudad** que pasa a ser la nueva “unidad política primaria y que se entiende “como todo asentamiento poblacional dentro del municipio e integrada por áreas o extensiones geográficas denominadas comunas.

h) Las **Comunas** que son “células geo-humanas” del territorio y que estarán conformadas por “comunidades” que constituyen el “núcleo espacial básico del Estado Socialista Venezolano.

i) Las **Ciudades Federales** cuya “organización y funcionamiento se hará de conformidad con lo que establezca la ley respectiva” y que “implica la activación de una Misión Local con su correspondiente Plan Estratégico de Desarrollo”

j) El **Sistema Nacional de Ciudades**.

k) Los **Municipios Federales**, mencionados pero no definidos ni explicados en la propuesta.

l) Los **Distritos Insulares**, no definidos en la propuesta y que coexistirán con las actuales dependencias federales, previstas en el artículo 17 del texto vigente, cuya modificación no se solicita.

m) Los **Distritos Funcionales**, creados “conforme a las características históricas, socio-económicas y culturales del espacio geográfico correspondiente, así como en base a las potencialidades económicas que, desde ellos, sea necesario desarrollar en beneficio del país”. Todo ello implica la creación de una “Misión Distrital, de acuerdo al “respectivo Plan Estratégico-funcional. Los Distritos Funcionales “podrán ser conformados por uno o más municipios o lotes territoriales (?) de estos (*sic*), sin perjuicio del Estado al cual pertenezcan”.

n) Las **Regiones Especiales Militares** que se crearán “con fines estratégicos y de defensa, en cualquier parte del territorio y demás espacios geográficos de la República.

o) Las **formas de agregación comunitaria Político-Territorial** (*sic*) desarrolladas a partir de las comunidades o comunas y que serán reguladas por la Ley

A las nuevas entidades propuestas en la reforma, deben agregarse aquellas ya existentes y que no fueron ni mencionadas ni eliminadas:

- p) Las **Mancomunidades de municipios** (artículo 170).
- q) Las **Parroquias** (artículo 173)

Esta larga enumeración es poco coherente, contradictoria y tiene por consecuencia el solapamiento de autoridades y ámbitos territoriales. La Constitución debe limitarse a las grandes subdivisiones político-territoriales (estados y municipios) y dejar a las leyes sobre el régimen municipal, ordenación territorial y defensa nacional la creación de otras entidades administrativas. El carácter federal de nuestro gobierno, que se mantiene en el artículo 6° de la Constitución obliga a reconocer la autonomía de los estados para descentralizarse y desconcentrarse. Si los municipios conservaren la autonomía, son ellos los encargados de establecer las unidades territoriales de rango inferior.

CUARTO.- La propuesta presidencial constituye la abolición del federalismo en Venezuela, lo que no puede hacerse, de conformidad con los artículos 6 y 342 de la Constitución vigente por la vía de la reforma. La federación es un pacto entre los estados que la conforman. La modificación del pacto requiere el consentimiento de quienes lo suscribieron. No se niega el derecho del pueblo venezolano a cambiar su forma de Estado pero el hacerlo de la manera que se propone es potestad del Poder Constituyente originario, con la convocatoria de una Asamblea Constituyente y de tomarse esa decisión, nuestro Estado dejaría de ser Federal. Mantener el calificativo federal obliga a reconocer la autonomía de los estados para descentralizarse y desconcentrarse y no permite que el poder estatal se vea vaciado de contenido.

Ya eran pocas las competencias estatales, según el texto de 1999, sometidas además a la interferencia de la ley nacional, pero ahora se ven reducidas casi a la nada si se toma en cuenta que pasan a ser competencia del Poder nacional según la reforma del artículo 156:

- 10. La ordenación y gestión del territorio y el régimen territorial del Distrito Federal, los Estados, los Municipios, Dependencias Federales y demás entidades regionales.
- 11. La creación, ordenación y gestión de Provincias Federales, Territorios Federales y Comunales, Ciudades Federales y Comunales.
- 27. El régimen de la navegación y del transporte aéreo, terrestre, marítimo, fluvial y lacustre, de carácter nacional; de los puertos, aeropuertos y su infraestructura, así como la conservación administración y aprovechamiento de autopistas y carreteras nacionales.

Un rasgo definitorio de las federaciones es la autonomía financiera de sus componentes. Según la tradición constitucional venezolana las potestades recaudatorias de los estados siempre han sido muy limitadas y se recurre a la figura del Situado, en virtud de la cual un porcentaje del ingreso público se transfiere a los estados y municipios. En la reforma que se considera se incrementa la alícuota del Situado según el ordinal 4° del artículo 167 que dice:

“El situado es una partida equivalente a un mínimo del veinticinco por ciento de los ingresos ordinarios estimados en la ley de presupuesto anual, el cual se distribuirá entre los Estados, el Distrito Federal, los Territorios Federales, los Municipios Federales, las Comunas y las Comunidades, de acuerdo a lo establecido en la ley orgánica del situado constitucional.

En cada ejercicio fiscal, los Estados destinarán a la inversión un mínimo del cincuenta por ciento del monto que les corresponda por concepto de situado. A los Municipios de cada Estado les corresponderá, en cada ejercicio fiscal, una participación no menor del veinticinco por ciento del situado y de los demás ingresos ordinarios del respectivo Estado.

La ley establecerá los principios, normas y procedimientos que propendan a garantizar el uso correcto y eficiente de los recursos provenientes del situado constitucional” Se observa que, si bien se incrementa la alícuota del situado a un 25 % de los ingresos ordinarios, los

municipios federales, la comunas y comunidades (sometidas a una total dependencia del Poder Nacional) participan en el reparto, resultado de ello un menor ingreso para los estados. Debe recordarse también que la existencia irregular de gastos públicos paralelos que se ejecutan por la vía de fondos especiales o de Petróleos de Venezuela y que no son ingresos ordinarios, priva a los estados de considerables sumas de dinero.

Una de las disposiciones más centralizadora e invasora de competencias estatales y municipales establece que el Poder nacional, por intermedio del poder ejecutivo, “dispondrá todo lo necesario para el reordenamiento urbano, reestructuración vial, recuperación ambiental, logros de niveles óptimos de seguridad personal y pública, fortalecimiento integral de los barrios, urbanizaciones, sistemas de salud, educación, deporte, diversiones y cultura, recuperación total de su casco y sitios históricos, construcción de un sistema de pequeñas y medianas Ciudades Satélites a lo largo de sus ejes territoriales de expansión y, en general, lograr la mayor suma de humanización posible en la Cuna de Bolívar y Reina del Guaraira Repano. Estas disposiciones serán aplicables a todo el Sistema Nacional de Ciudades y a sus componentes regionales.” La competencia es del Poder Nacional y sólo se plantea “la colaboración y participación” de todos los entes del Poder Público.

Para terminar en lo concerniente a la abolición del federalismo, se constata la eliminación de la competencia residual a favor de los estados, al establecer como competencia del Poder Nacional, “todo lo que no esté atribuido expresamente a la competencia estatal o municipal.” (ordinal 36 del artículo 156).

QUINTO.- Como ya se dijo, los municipios dejan de ser la unidad política primaria y ven su autonomía sustancialmente disminuida o cuestionada. Conservan la elección de sus autoridades, pero el ámbito de sus competencias disminuye al ser compartido o coexistir “con los Consejos del Poder Popular y los medios de producción socialista” A más de preguntar qué tienen que ver los medios de producción socialista con la autonomía municipal, debemos recordar que los municipios pueden ser fusionados, agrupados en municipios federales, y distritos funcionales; subdivididos en ciudades (que conforman un sistema nacional), en comunas creadas por referéndum convocado por el Presidente de la República y en ciudades federales creadas por el Poder Nacional. ¿Cómo se reparten las competencias entre municipios, las subdivisiones y fusiones? En ninguna parte se especifican y los solapamientos difícilmente pueden ser deslindados por la ley. Tanto más si se toma en cuenta que la reforma mantiene las competencias municipales en materia de:

1. Ordenación territorial y urbanística; patrimonio histórico; vivienda de interés social; turismo local; parques y jardines, plazas, balnearios y otros sitios de recreación; arquitectura civil, nomenclatura y ornato público.
2. Vialidad urbana; circulación y ordenación del tránsito de vehículos y personas en las vías municipales; servicios de transporte público urbano de pasajeros y pasajeras.
3. Espectáculos públicos y publicidad comercial, en cuanto concierne a los intereses y fines específicos municipales.
4. Protección del ambiente y cooperación con el saneamiento ambiental; aseo urbano y domiciliario, comprendidos los servicios de limpieza, de recolección y tratamiento de residuos y protección civil.
5. Salubridad y atención primaria en salud, servicios de protección a la primera y segunda infancia, a la adolescencia y a la tercera edad; educación preescolar, servicios de integración familiar del discapacitado al desarrollo comunitario, actividades e instalaciones culturales y deportivas. Servicios de prevención y protección, vigilancia y control de los bienes y las actividades relativas a las materias de la competencia municipal.

6. Servicio de agua potable, electricidad y gas doméstico, alcantarillado, canalización y disposición de aguas servidas; cementerios y servicios funerarios.

7. Justicia de paz, prevención y protección vecinal y servicios de policía municipal, conforme a la legislación nacional aplicable.

Paralelamente la reforma anuncia que una ley nacional “creará mecanismos para que el Poder Nacional, los Estados y los Municipios descentralicen y transfieran a las Comunidades organizadas, a los Consejos Comunales, a las Comunas y otros Entes del Poder Popular, los servicios que éstos gestionen, promoviendo:

1. La transferencia de servicios en materia de vivienda, deportes, cultura, programas sociales, ambiente, mantenimiento de áreas industriales, mantenimiento y conservación de áreas urbanas, prevención y protección vecinal, construcción de obras y prestación de servicios públicos.

2. La participación y asunción por parte de las organizaciones comunales de la gestión de las empresas públicas municipales y/o estatales.

3. La participación en los procesos económicos estimulando las distintas expresiones de la economía social y el desarrollo endógeno sustentable, mediante cooperativas, cajas de ahorro, empresas de propiedad social, colectiva y mixta, mutuales y otras formas asociativas, que permitan la construcción de la economía socialista.

4. La participación de los trabajadores y trabajadoras en la gestión de las empresas públicas.

5. La creación de organizaciones, cooperativas y empresas comunales de servicios, como fuentes generadoras de empleo y de bienestar social, propendiendo a su permanencia mediante el diseño de políticas en las cuales aquellas tengan participación.

6. La transferencia a las organizaciones Comunales de la administración y control de los servicios públicos estatales y municipales, con fundamento en el principio de corresponsabilidad en la gestión pública.

7. La participación de las Comunidades en actividades de recreación, deporte, esparcimiento, privilegiando actividades de la cultura popular y el folclor nacional.

La Comunidad organizada tendrá como máxima autoridad la Asamblea de ciudadanos y ciudadanas del Poder Popular, quien en tal virtud designa y revoca a los órganos del Poder Comunal en las comunidades, Comunas y otros entes político-territoriales que se conformen en la ciudad, como la unidad política primaria del territorio.

El Consejo Comunal constituye el órgano ejecutor de las decisiones de las asambleas de ciudadanos y ciudadanas, articulando e integrando las diversas organizaciones comunales y grupos sociales, igualmente asumirá la Justicia de Paz y la prevención y protección vecinal. Por Ley se creará un Fondo destinado al financiamiento de los proyectos de los Consejos Comunales. Todo lo relativo a la constitución, integración, competencias y funcionamiento de los Consejos Comunales será regulado mediante la ley.”

El choque y el conflicto entre estas competencias municipales con las que correspondan a los nuevos entes político-territoriales y especialmente las ciudades y comunas es evidente y será resuelto por el Poder Nacional a través de la legislación nacional y de los tribunales nacionales.

SEXTO.- El último punto a considerar tiene que ver con la eliminación de Consejo Federal de Gobierno. Circunstancia ésta de poca significación práctica pues en los siete años de vigencia de la Constitución nunca se llegó a sancionar la Ley que debió regular esta figura. Según el artículo 185 del texto fundamental, el Consejo Federal de Gobierno “es el

órgano encargado de la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los Estados y Municipios. Estará presidido por el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva e integrado por los Ministros y Ministras, los gobernadores y gobernadoras, un alcalde o alcaldesa por cada Estado y representantes de la sociedad organizada, de acuerdo con la ley”.

Del Consejo Federal de Gobierno depende el Fondo de Compensación Interterritorial, destinado al financiamiento de inversiones públicas dirigidas a promover el desarrollo equilibrado de las regiones, la cooperación y complementación de las políticas e iniciativas de desarrollo de las distintas entidades públicas territoriales, y a apoyar especialmente la dotación de obras y servicios esenciales en las regiones y comunidades de menor desarrollo relativo.

En la propuesta, se produce, en primer lugar, un cambio de nombre. Del Consejo Federal de Gobierno pasamos al Consejo Nacional de Gobierno. El nuevo Consejo es un órgano bastante diferente, no es permanente, y está “encargado de evaluar los diversos proyectos comunales, locales, estadales y provinciales, para articularlos al plan de desarrollo integral de la nación, dar seguimiento a la ejecución de las propuestas aprobadas y realizar los ajustes convenientes a los fines de garantizar el logro de sus objetivos.” Desaparece la función coordinadora en materia de descentralización y de transferencia de competencias, lo que parece lógico, al no haber ni descentralización ni competencias por transferir, no se requieren entes coordinadores.

A diferencia del anterior, “estará presidido por el Presidente o Presidenta de la República, quien lo convocará, e integrado por los Vicepresidentes y Vicepresidentas, los Ministros y Ministras, los Gobernadores y Gobernadoras, Alcaldes y Alcaldesas, convocados por el Presidente de la República”. Desaparece la representación de la sociedad organizada.

III. CONCLUSIÓN

La desaparición de la descentralización como política nacional se refleja en todo el texto de la reforma propuesta y se evidencia en la modificación del artículo 158 de la Constitución, que la consagraba y su sustitución por “la participación protagónica del pueblo” y la creación de una Democracia Socialista. El poder será cada vez más centralizado y la “democracia socialista” significa quitarle al soberano la designación de sus gobernantes y ponerlos a todos a depender del Jefe del Estado. A pesar de mantener el federalismo descentralizado como un principio fundamental (artículo 4 de la Constitución que no puede ser modificado sino por una Asamblea Constituyente), Venezuela deja de ser un estado federal para ser un estado unitario fuertemente centralizado. La implantación de estos cambios, si llegan a aprobarse, no será fácil, pues no sólo chocan con arraigados sentimientos regionales y locales sino que la imprecisión en los objetivos, la incoherencia institucional, las contradicciones, imprecisiones y vaguedades, hacen muy cuesta arriba su entrada en vigor. Según el Diccionario de la Real Academia, se entiende por galimatías “un lenguaje oscuro por la impropiedad de la frase y por la confusión de las ideas”. No cabe mejor descripción del contenido de los artículos 16 y 18 que se pretenden reformar.