

Impacto de la Reforma Constitucional sobre las entidades locales

José Luis Villegas Moreno

Profesor de la Universidad Católica del Táchira

I. LAS ENTIDADES LOCALES EN EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL Y LEGAL VIGENTE

Al igual que sucede con cualquier institución que es producto social, el perfil definitivo de las estructuras territoriales en general, y dentro de ellas de las entidades locales, se moldea en función del sistema integral dentro del cual se inscriben de manera necesaria, pues no es posible concebir entidades territoriales aisladas o desvinculadas de un marco referencial más amplio que es el Estado.

El texto constitucional de 1999 establece las bases jurídico-formales de la estructura político-territorial del Estado y, por supuesto, de las entidades locales, como parte integrante de esa organización general, que se configura no como una simple agregación de órganos o entes, sino como un verdadero sistema orgánico compuesto por figuras de diferente factura, que tiene valor y significación, en la medida en que forman parte de ese sistema. En efecto, el artículo 16 constitucional contiene:

“Con el fin de organizar políticamente la República, el territorio Nacional se divide en el de los Estados, Distrito Capital, las dependencias federales y los territorios federales. El territorio se organiza en Municipios.”

La Constitución recibe la mejor doctrina municipalista en relación a la consagración de los diferentes entes locales. El municipio constituye en la configuración constitucional la figura emblemática del sistema local, establecido como la unidad política primaria de la organización nacional (art.168 constitucional). Pero junto al municipio la Constitución recoge otras figuras locales, tanto territoriales como no territoriales¹. Es decir, como entes territoriales locales encontramos el Municipio y los Distritos Metropolitanos. Y como entes locales no territoriales, que tienen como común denominador la no territorialidad en cuanto a que se trata de estructuras organizativas, en las cuales el territorio no configura un elemento constitutivo de la entidad. Así tenemos a las Mancomunidades y las Parroquias. En este caso, los Distritos Metropolitanos y las Mancomunidades tienen carácter supramunicipal y las Parroquias inframunicipal. Esta regulación se contiene en los artículos 170 al 173 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela².

1 Sosa Wagner, Francisco, *Manual de Derecho Local*, Thomson-Aranzadi, Novena edición, Madrid 2005

2 Villegas Moreno, José Luis, *Derecho Administrativo Municipal*, Editorial Sin Límite, San Cristóbal 2007.

Por su parte el artículo 19 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal dice:

“Además de los municipios, son entidades locales territoriales:

Los distritos metropolitanos

Las parroquias y demás demarcaciones dentro del territorio del Municipio, tales como la urbanización, el barrio, la aldea y el caserío”.

La LOPPM señala que los supuestos y condiciones establecidos para la creación de estas demarcaciones dentro del territorio del Municipio, así como los recursos de que dispondrán, concatenadas a las funciones que se les asignen, incluso su participación en los ingresos propios del Municipio, deberán ser considerados en la ley estatal que la desarrolle (único aparte del artículo 19 constitucional). Señalamos como entidades especiales en el diseño existente, el Distrito Metropolitano de Caracas y el Distrito Especial del Alto Apure³.

II. LAS FIGURAS AGREGADAS AL ORDENAMIENTO TERRITORIAL VIGENTE POR LA PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL

La pregunta que cabe hacerse es cómo se puede descifrar lo que se ha denominado la Geometría del Poder, presentada por el Sr. Presidente de la República como uno de los motores de la revolución, y contenida en los artículos 16 y 18 de la propuesta de reforma constitucional.

Para entender este tema hemos tenido que investigar y analizar algunos aspectos vinculados con la geografía humana, e indagar donde puede anclarse esta propuesta territorial. Así, como sostiene el Geógrafo de la Universidad de los Andes José Rojas⁴, en esta concepción se sigue de cerca el pensamiento de la autora anglosajona Doreen Massey en “The Geography of Power” (2007), cuyas ideas fundamentales pueden resumirse así:

- “1.- La globalización neoliberal no es inevitable: se requieren nuevas formas de internacionalización que respeten las diferencias locales, regionales y nacionales.
- 2.- Desprenderse del fetichismo espacial, local vs. global: el capital transnacional es móvil, la pobreza social de los locales también lo es.
- 3.- En términos de poder el mundo es inmensamente desigual: las reglas y normas universales de los globales esconden la pobreza de los locales.
- 4.- Proponer formas alternativas de globalización: un paso, reconocer y privilegiar la especificidad de lo local en un mundo interconectado”.

En Venezuela estas ideas han sido difundidas por el geógrafo de la Universidad Central de Venezuela Ricardo Menéndez, asesor de la Comisión para la Reforma Constitucional, de este nuevo diseño territorial.

3 Villegas Moreno, José Luis, *Derecho Administrativo Municipal*, Editorial Sin Límite, San Cristóbal 2007.

4 Conferencia dictada en las XIII Jornadas sobre Federalismo, Descentralización y Municipio, celebradas en el Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales de la Universidad de los Andes, Mérida, 01-02 de noviembre de 2007.

Por tanto, la denominada “Geometría del Poder” es una metáfora de la geografía radical o crítica para ilustrar las formas de distribución y redistribución del poder en el espacio geográfico⁵. Esta tendencia persigue:

- “1.- Desestimar las divisiones políticas - administrativas tradicionales.
- 2.- Conceptuar al espacio como una dimensión multiescalar flexible.
- 3.- Rechazar la concentración piramidal del poder.
- 4.- Acentuar el tejido social y las especificidades de los territorios locales.
- 5.- Apuntar hacia nuevas formas de globalización: “glocales”

Así las cosas, la propuesta de Reforma Constitucional⁶ en Venezuela plantea un nuevo ordenamiento político-territorial híbrido⁷ o paralelo⁸, por cuanto a la actual división por estados, municipios y parroquias se le superponen:

- “a.- Formas socio territoriales comunales, espontáneamente agregativas en el tiempo. Son los ámbitos del poder popular: de los consejos populares a las ciudades comunales.
- b.- Formas socio territoriales subregionales y regionales agregativas atemporales. Distritos funcionales y provincias federales. Ámbitos decisorios de la Presidencia de la República.
- c.- Formas dispersas atemporales: ciudades, territorios y municipios federales; distritos insulares, regiones marítimas, regiones militares y “otras”. Ámbitos decisorios de la presidencia de la República”.

En este escenario⁹, podemos adelantar algunas reflexiones:

- “1.- La ciudad comunal sustituye al municipio como unidad primaria de la organización del territorio. Y esta figura se creará mediante referendo convocado por el Presidente de la República. En palabras del Presidente de la República “...aquí hay un cambio revolucionario extraordinario... estoy proponiendo un cambio cultural histórico...”¹⁰
- 2.- La ruralidad local desaparece. Todo asentamiento humano será conceptualizado como ciudad: por tanto se plantea una confusión entre ciudad y ciudad comunal.
- 3.- Duplicidad o contradicción entre niveles comunales y entre éstos y el poder municipal.
- 4.- Los niveles comunales desarrollan formas de autogobierno, que derivan de las asambleas populares y no de los actos del sufragio directo y secreto: entonces nos preguntamos, ¿cómo se organizan las asambleas?
- 5.- El reto de la dimensionalidad espacial flexible de las unidades comunales: Nos preguntamos, ¿cómo será el problema de los linderos”.

5 Rojas, *ob. cit.*

6 Brewer Carías, Allan: *La Reforma Constitucional de 2007 (Comentarios al proyecto inconstitucionalmente sancionado por la Asamblea Nacional el 02 de noviembre de 2007)*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007.

7 Rojas, *ob. cit.*

8 Rachadell, Manuel: *Socialismo del Siglo XXI. Análisis de la Propuesta de Reforma Constitucional presentada por el Presidente de la República*, FUNEDA, Caracas 2007.

9 Ayala Corao, Carlos: “El federalismo y la división territorial del poder”, en *La Reforma Constitucional a Debate: preguntas y respuestas*, Centro Gumilla, Caracas 2007.

10 Discurso de orden pronunciado por el Presidente de la República en ocasión de la presentación del proyecto de Reforma de la Constitución ante la Asamblea Nacional, Agosto de 2007, Ediciones de la Asamblea Nacional.

Ante este escenario son muchas las preguntas que nos hacemos respecto a la planificación o impacto aplicativo de estas instituciones¹¹:

1.- ¿Se evaluaron las Zonas de Desarrollo Económico Sostenibles (ZEDES) del 2001 y los Núcleos de Desarrollo Endógeno (NUDES) del 2004?

2.- ¿Operarían las agregaciones del poder comunal en los distritos funcionales y provincias federales?

3.- ¿Relaciones de cooperación, competencia o antagonismo entre autoridades designadas y autoridades electas? ¿Sería viable la gobernabilidad?

4.- ¿Cuáles son los criterios de agregación funcional? ¿Serán Casuísticos?

5.- ¿Y las Áreas bajo Régimen de Administración Especial, como quedan?

6.- ¿Cuál será el destino de los gobiernos municipales y estatales, dado que las únicas competencias no transferidas son salud y educación? Pareciera que su existencia es transitoria. Parece configurarse una responsabilidad ampliada del poder comunal: y así nos preguntamos, ¿tendrá capacidad de gestión socio-territorial del poder popular?

7.- Las máximas autoridades del poder comunal son las asambleas ciudadanas. La soberanía popular no se ejerce mediante el sufragio: ¿Poder comunal contra poder electoral?

8.- Incertidumbre en mecanismos de transferencia de recursos financieros, ¿cómo se efectuarán desde el poder central, gobernaciones y alcaldías hacia consejos, comunas y ciudades comunales?

9.- Hibridación o paralelismo de la trama político-territorial imposibilita una lógica de desarrollo socio-territorial. ¿Cómo articular las escalas y linderos espaciales con la movilidad de los grupos humanos? La escalaridad móvil está hoy resuelta en la geomática, pero no en el territorio.

10.- La posibilidad de gestión multiescalar y multisocietal de la ordenación del territorio está en franca contradicción con la evidente concentración del poder: ¿Cuál es la viabilidad de la geometría del poder?

11.- El discurso de la geografía radical o crítica es débil en términos operativos¹². La geometría del poder luce como una derivación muy poco pensada para la reordenación del territorio nacional: ¿Está en sintonía con la elevada renta petrolera?

III. IMPACTO DE ESTA PROPUESTA DE NUEVAS ENTIDADES TERRITORIALES EN LAS ENTIDADES LOCALES EXISTENTES.

La propuesta de reforma constitucional, en lo referente a la organización territorial, está dirigida a desvalorizar, a desdibujar la figura de los Municipios y demás entidades locales existentes. A continuación señalamos los aspectos más relevantes de ese impacto:

1. El Municipio deja de constituir la unidad política primaria de la organización nacional (art. 168), atribución que se da a la Ciudad (art.16).

11 Compartimos lo expuesto por el geógrafo José Rojas, ya citado.

12 Rojas, *ob. cit.*

2. Se le escamotean a los municipios ámbitos territoriales, ya que se agregan los denominados municipios federales y las ciudades federales, los cuales además dependerán del Ejecutivo Nacional.

3. Se trastocan las competencias municipales por la creación de los Distritos Funcionales (art.16).

4. Se disminuirían los ingresos municipales, pese al aparente aumento del Situado¹³: El situado se calcularía sobre ingresos estimados, y no sobre ingresos realmente percibidos, ni sobre los que van a fondos de inversión. Según el Proyecto, el Situado debe ser compartido con otras figuras como las comunas y las comunidades y el porcentaje que corresponda se determina por ley.

5. Se atribuye al Ejecutivo Nacional no solo la creación y organización de impuestos territoriales o sobre previos rurales y sobre transacciones inmobiliarias, sino también la recaudación, que corresponde a los Municipios por la Constitución vigente (art. 156,15).

6. Se le sustraerán al Municipios las competencias sobre el régimen de la participación de los ciudadanos en la gestión local, la cual se asigna a los órganos del Poder Popular.

7. Se privaría al Municipio de la competencia sobre la justicia de paz, prevista actualmente en el numeral 7 del artículo 178 de la Constitución y en la Ley sobre la Justicia de Paz, y se le asignaría a los consejos comunales (art.184,7).

8. Los Consejos Locales de Planificación Pública quedan sin competencias (CLPP).

9. Se dejan sin competencias a las Parroquias y a las Juntas Parroquiales.

10. Pérdida de competencias municipales en materia de urbanismo.

11. En este escenario el Municipio quedaría para: incorporar, dentro del ámbito de sus competencias, la participación ciudadana, a través de los Consejos del Poder Popular y de los medios de producción socialista (art. 168), y transferir a las Comunidades organizadas, a los Consejos Comunales, a las Comunas y otros Entes del Poder Popular los servicios que éstos gestionen (art. 184). En otras palabras, estamos ante la crónica de una muerte anunciada de los municipios, parafraseando la novela garciamarquiana.

Para concluir esta reflexión transcribimos lo dicho por el Sr. Presidente de la República, proponente de la reforma, en el acto de presentación de los cinco motores de la revolución al anunciar la Geometría del Poder como uno de los motores de la misma. De ellas se deduce claramente lo que vendría en la propuesta de reforma:

“Yo diría que a nivel de estados la situación no es grave; ahora, donde sí es grave es a nivel municipal. Pensemos, ¿Venezuela necesita estar dividida en tantos municipios como hoy tenemos?. Hay alcaldías o municipios que tienen una extensión de territorio gigantesca, hay otros que tienen poco territorio y están superpoblados, sin capacidad de maniobra ni de decisiones y casi todo el presupuesto se va en la burocracia...”. (subrayado nuestro)

13 Rachadell, *ob. cit.*