

*La concentración de poderes en el
Presidente de la República de acuerdo con la
propuesta de Reforma Constitucional sancionada por
la Asamblea Nacional el 2 de noviembre de 2007*

Margarita Escudero León

*Profesora de Derecho Constitucional de la
Universidad Católica Andrés Bello y de Derecho Administrativo
de la Universidad Central de Venezuela*

El 15 de agosto de 2007 el Presidente de la República tomó la iniciativa de reformar la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (en lo adelante Constitución de 1999) en 33 de sus artículos. Durante la tramitación de dicha iniciativa ante la Asamblea Nacional, ésta incorporó la modificación de otros 36 artículos del texto constitucional. Así, el 2 de noviembre de 2007 la Asamblea Nacional sancionó el proyecto de reforma de la Constitución de 1999, contentivo de 69 artículos, 15 disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y una disposición final (en lo adelante el Proyecto de Reforma), el cual será sometido a referendo popular el próximo 2 de diciembre de 2007.

Dicho Proyecto de Reforma propone la radical modificación de condiciones de vida del venezolano, tales como (i) la imposición del socialismo como ideología única para la participación en la vida política del país, (ii) la eliminación de la libertad económica, (iii) la limitación del contenido de la propiedad privada, así como la eliminación de su carácter de derecho fundamental, (iv) limitaciones a la iniciativa privada, (v) limitaciones al derecho a la participación política, (v) la ampliación de los derechos fundamentales que son restringibles en estados de excepción. Asimismo se plantean trascendentales cambios institucionales y en la estructura del Estado. Por ejemplo, se plantea (i) la calificación del Estado como socialista, (ii) un debilitamiento de la autonomía e independencia de los Poderes Judicial, Ciudadano y Electoral, (iii) un cambio sustancial en la división política territorial del país, (iv) la afectación del Estado Federal, de la descentralización y de la autonomía de los Estados y municipios, (v) el debilitamiento del Banco Central de Venezuela, (vi) la posibilidad de unión en Confederación con otros Estados, (vii) la ideologización y eliminación del carácter profesional de la Fuerza Armada Nacional.

Sin embargo, más allá de la diversidad de cambios planteados que conllevan a una verdadera transformación del Estado y una regresión en materia de derechos fundamentales de los ciudadanos, una de las características más preocupantes de la reforma propuesta es la concentración de poderes en cabeza de la figura del Presidente de la República. Estas primeras reflexiones pretenden hacer una revisión rápida de este abultamiento de poderes en cabeza del jefe del Ejecutivo Nacional que, como toda concentración excesiva de poderes, facilita el abuso de poder y la violación de los derechos y libertades de los ciudadanos. Revisemos algunas de estas nuevas atribuciones.

I. EN MATERIA DE DIVISIÓN POLÍTICO-TERRITORIAL

El Artículo 16 del Proyecto de Reforma prevé la creación de nuevos entes político-territoriales como son las regiones marítimas, los municipios federales y los distritos insulares. La creación de dichos entes queda en cabeza del Presidente de la República, en Consejo de Ministros, previo acuerdo aprobado por la mayoría de los integrantes de la Asamblea Nacional. En el caso de los territorios federales, que ya existen en la Constitución de 1999, se propone que no sean creados por ley ni sujetos a referendo aprobatorio, tal como ésta establece, sino que también sean creados por el Presidente de la República, previo acuerdo de la Asamblea Nacional.

Además se establece que el Presidente de la República, en Consejo de Ministros y previo el acuerdo de la Asamblea Nacional, pueda crear también provincias federales, ciudades federales y distritos funcionales. Asimismo el Artículo 16 hace referencia a unas ciudades comunales que serán creadas sólo por el Presidente de la República en Consejo de Ministros y el Artículo 11 del Proyecto de Reforma propone que el Presidente de la República pueda decretar Regiones Estratégicas de Defensa en cualquier parte del territorio nacional.

Por último se prevé que en todas estas nuevas figuras territoriales el Presidente designe y remueva a las autoridades respectivas. Igual sucede con el Distrito Federal, cuya autoridad también sería designada y removida por el Presidente de la República. Ello claramente sustituye la voluntad del electorado en lo que respecta a la elección de sus autoridades por la sola voluntad del Presidente de la República.

II. EN MATERIA DE FUNCIÓN NORMATIVA

Las Disposiciones Transitorias Novena y Décima Segunda otorgan facultades extraordinarias de normación al Presidente de la República en Consejo de Ministros. La Disposición Transitoria Novena señala que hasta que se dicten las normas que desarrollen el modelo de economía socialista contenido en el Proyecto de Reforma, el Ejecutivo Nacional podrá regular la transición a dicho modelo. Es decir, materias de estricta reserva legal, como son las relacionadas con el derecho de propiedad, la libertad económica y la libertad del trabajo podrían ser decididas por el Presidente de la República, en desconocimiento de la garantía a la que tenemos derecho todos los venezolanos de que restricciones a nuestros derechos sólo puedan ser previstas por ley emanada de la Asamblea Nacional, órgano de representación popular.

Lo mismo sucede con la Disposición Transitoria Décima Segunda que señala que corresponde al Presidente, en Consejo de Ministros, regular el régimen de transición del Distrito Metropolitano de Caracas al Distrito Federal.

III. EN MATERIA DEL PODER POPULAR

El Proyecto de Reforma propone la creación de una nueva rama del Poder Público que se denominaría Poder Popular, el cual se expresaría a través de consejos comunales, de trabajadores, de campesinos, estudiantiles, entre otros. Sin embargo, el Artículo 156 numeral 35 propone que la promoción, organización y registro de estos consejos, así como el apoyo técnico y financiero que requieran esté en cabeza del Poder Nacional, lo cual implica que todas las funciones administrativas relacionadas con estos temas estarán en manos del Presidente de la República. Es decir, se trata de una rama del Poder Público que no gozaría de autonomía, supeditada principalmente al Poder Ejecutivo nacional, tal como ya sucede con los consejos comunales que existen en la actualidad.

IV. EN MATERIA ECONÓMICA

El Artículo 156 en su numeral 34 del Proyecto de Reforma propone que sea competencia del Poder Público Nacional “la gestión y administración de los ramos de la economía nacional, así como su eventual transferencia a sectores de economía de propiedad social, colectiva o mixta”. Esta redacción confirma la pretensión del Proyecto de Reforma de eliminar la libertad económica y de establecer un sistema de economía central planificada, donde sea el Estado el que establezca las actividades económicas a realizar dependiendo de las necesidades que determine tiene el pueblo venezolano. Por tratarse la gestión y administración de los ramos de la economía nacional de una función administrativa, dicha competencia quedaría en cabeza del Presidente de la República, pudiendo entenderse que éste también podría transferir ramos de la economía nacional a sectores de propiedad social, colectiva o mixta, vista la propuesta de desaparición de la libertad económica como derecho de los venezolanos. El ejercicio parcial de esta competencia se ha pretendido iniciar a través de la creación, en junio de 2007, de la Comisión Central de Planificación por parte del Presidente de la República.

V. EN MATERIA DE CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DURACIÓN DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN EL PODER

El Artículo 230 del Proyecto de Reforma aumenta el período presidencial a 7 años y permite reelecciones continuas. La gran concentración de poderes que propone el Proyecto de Reforma en cabeza del Presidente de la República, incluidos sus poderes de manejo de todos los recursos financieros del Estado, le otorgan un claro ventajismo electoral que hace poco probable la posibilidad de alternancia en el poder y en consecuencia de un verdadero control popular sobre la gestión del Jefe del Estado.

El Artículo 141 del Proyecto de Reforma propone que se creen dos categorías de la Administración Pública: las administraciones públicas burocráticas o tradicionales y las “misiones” que son aquellas organizaciones que ha ido creando el Presidente de la República para afrontar variados problemas del pueblo venezolano y que pasan ya de la veintena. Ahora bien, se propone que la actividad de las “misiones” sea regulada por “sistemas excepcionales e incluso experimentales, los cuales serán establecidos por el Poder Ejecutivo mediante reglamentos organizativos y funcionales”. Es decir, que podrían dejar de aplicarse a las “misiones” los principios tradicionales a los que la ley somete a la Administración Pública, dejando su funcionamiento y control a la sola voluntad del Presidente de la República.

Por su parte, el numeral 20 del Artículo 236 del Proyecto de Reforma propone que el Plan de Desarrollo Integral de la Nación, que formula el Presidente de la República, no requiera de la aprobación de la Asamblea Nacional. Es decir, se elimina el control político que existía sobre la función planificadora del Presidente de la República.

VI. EN MATERIA DE FUERZA ARMADA

El Proyecto de Reforma establece, en el numeral 8 del Artículo 236, que será el Presidente de la República quien promoverá a los oficiales de la Fuerza Armada en todos los grados y jerarquías, a diferencia de lo que en la actualidad establece la Constitución de 1999 que le da competencia para promover a los oficiales sólo a partir del grado de coronel o coronela o capitán o capitana de navío. Por su parte el Artículo 329 crea un nuevo componente de la Fuerza Armada, la Milicia Popular Bolivariana.

Asimismo se incorporan en los Artículos 328 y 329 modificaciones que incorporan elementos propios del proyecto político del Presidente de la República, tales como que la Fuerza Armada deje de ser una institución profesional y sin militancia política, y pase a ser un cuerpo patriótico, popular y antiimperialista; que en vez de no estar al servicio de persona o parcialidad política alguna pase a no estar al servicio de oligarquía alguna o poder imperial extranjero. Dichas modificaciones sugieren una Fuerza Armada que proteja el proyecto político encabezado por el Presidente de la República.

VII. EN MATERIA DE ESTADO FEDERAL DESCENTRALIZADO

En el Artículo 156 del Proyecto de la Reforma, que establece las competencias del Poder Nacional, se desfigura el Estado federal descentralizado, asumiendo el Poder Nacional competencias actuales de los Estados y Municipios, afectando de forma importante la autonomía de éstos y tendiendo a una clara centralización del poder. Así, por ejemplo, el Ejecutivo Nacional asumirá competencias en materia de ordenación y gestión de Estados y Municipios, políticas de control fiscal, carreteras y autopistas nacionales, puertos y aeropuertos, aprovechamiento de minerales no metálicos, salinas y ostrales, impuestos territoriales o sobre predios rurales y sobre transacciones inmobiliarias. Además de ello se le transfiere la "competencia residual" de los Estados a la República, por lo que toda materia que no esté atribuida expresamente a la competencia estatal o municipal será de la competencia de los órganos nacionales. Asimismo, el Artículo 18 le otorga al Ejecutivo Nacional un importante número de competencias en materia de ciudades, propias de los Municipios, de acuerdo con la Constitución de 1999.

VIII. SISTEMA MONETARIO NACIONAL

El Proyecto de Reforma propone la modificación de los Artículos 318, 320 y 321 de la Constitución de 1999. Dicha propuesta elimina la autonomía del Banco Central de Venezuela, convirtiéndolo en un ente del Ejecutivo Nacional, supeditado al Plan Nacional de Desarrollo que el Presidente de la República formula. Asimismo se propone que sea el Ejecutivo Nacional el que fije, a través del Banco Central de Venezuela, las políticas monetarias y que éste ejecute la política cambiaria, regule la moneda, el crédito y fije las tasas de interés, conjuntamente con el Ejecutivo Nacional.

Además se traspa del Banco Central de Venezuela al Presidente de la República la administración de las reservas internacionales, quien además establecerá las reservas excepcionarias, las cuales podrá destinar a las misiones y al desarrollo socialista de la nación.

IX. ESTADOS DE EXCEPCIÓN

Los Artículos 337, 338 y 338 del Proyecto de Reforma proponen una modificación sustancial del régimen de los estados de excepción, dándole importantes atribuciones nuevas al Presidente de la República y eliminando controles que sobre éste contiene la Constitución de 1999.

Así, tenemos que (i) se le permite al Presidente de la República la restricción de las garantías al derecho a la información, a los derechos humanos intangibles y algunas relacionadas con el derecho al debido proceso (tales como presunción de inocencia, reserva legal sancionatoria, cosa juzgada, etc.); (ii) se eliminan los límites de tiempo a los estados de excepción y se incorpora la posibilidad de decretar un nuevo estado de excepción (estado de alerta); (iii) se elimina el mandato de que una ley determine las medidas que el Presidente de

la República puede adoptar en un estado de excepción (y además se deroga la actual ley en la materia); (iv) se elimina la obligación que tiene el Presidente de la República de presentar ante la Sala Constitucional el decreto que declara el estado de excepción; (v) se elimina la posibilidad de que la Asamblea Nacional revoque el estado de excepción decretado; (vi) se eliminan las exigencias de que el decreto de estado de excepción cumpla con las garantías del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

X. CONSEJO NACIONAL DE GOBIERNO Y CONSEJO DE ESTADO

Se propone la modificación de los Artículos 185 y 252, estableciendo que el Consejo Federal de Gobierno (cuyo nombre se propone sea cambiado a Consejo Nacional de Gobierno y cuyas competencias en materia de descentralización se transforman en competencias de planificación) y el Consejo de Estado (órgano superior de consulta del Gobierno) serán presididos por el Presidente de la República y no por el Vicepresidente Ejecutivo, como lo prevé en la actualidad la Constitución de 1999.

De todo lo anterior es evidente que el aumento de poderes en cabeza del Presidente de la República abarca diversos y múltiples sectores constitucionales. No existe en la historia constitucional venezolana un tratamiento ni remotamente similar de la figura del Presidente de la República, atreviéndonos a decir que no tiene similar en el Derecho Comparado de los Estados democráticos.

El pretender que un Presidente de la República (i) pueda gobernar indefinidamente, (ii) tenga competencias en materia de creación de figuras territoriales y de designación de las autoridades de éstas, (iii) pueda dictar normas que restrinjan derechos fundamentales de los ciudadanos, (iv) pueda administrar y gestionar todos los sectores de la economía nacional, (v) controle una rama del Poder Público, como es el Poder Popular, (vi) pueda definir el control de su propia administración cuando la realiza a través de las "misiones", (vii) tenga una Fuerza Armada que apoya su proyecto político, (viii) pase a tener competencia plena en todas las políticas económicas y en la administración de las reservas internacionales, (ix) asuma competencias que históricamente han sido de los Estados y Municipios, y (x) tenga tan amplios poderes en estados de excepción, pretende un gobernante con un poder desmesurado y dañino para un Estado de Derecho, para un sistema democrático. No podemos olvidar que las democracias se fundamentan en el equilibrio de poderes y en el control del poder. Un poder excesivo, la historia lo demuestra, facilita los abusos, la violación de las libertades de los ciudadanos, facilita la tiranía.