

II. Sobre la distribución vertical del Poder Público y la forma del Estado

Proyecto de Reforma Constitucional (agosto a noviembre de 2007). Principios fundamentales y descentralización política

Ana Elvira Araujo García

Profesora de la Universidad Central de Venezuela

Podemos iniciar nuestro análisis señalando que, en principio, el proyecto de reforma constitucional presentado a fines de agosto pasado por el Presidente de la República está integrado, básicamente, por tres elementos

- I. Reelección indefinida del Presidente de la República.
- II. Concentración y centralización del poder en el Ejecutivo Nacional, es decir, en el Presidente de la República. Extinción (disminución muy importante) de la descentralización política con la consiguiente merma de competencias y recursos para los Estados y Municipios.
- III. Instauración de un modelo económico estatizado y centralizado.

1.- Antes de entrar en el análisis de los elementos indicados, debo referirme, en forma sucinta, a los **problemas de forma** que tiene este proyecto de reforma constitucional. La ausencia de respeto por las formas (cuyo contenido es la función pública), de porqué y qué se quiere cambiar, es impresionante. La Constitución de 1999 regula tres supuestos de modificación de su texto, cada uno de los cuáles genera un procedimiento para su tramitación (Armando Rodríguez García, 2007). Estos son la Enmienda, la Reforma y la Asamblea Nacional Constituyente. La Enmienda (artículo 340) comporta una adición o modificación parcial, con escasa incidencia en los postulados esenciales de la Constitución. La Reforma (artículos 342, 343y 344) supone una revisión parcial del texto constitucional **“que no modifiquen la estructura y principios fundamentales del texto constitucional”**.

Su aprobación se cumple ante la Asamblea Nacional mediante tres discusiones que deben darse en el transcurso de hasta dos años. Requiere el voto favorable de las dos terceras partes de los diputados a la Asamblea Nacional. Debe someterse a referendo dentro de los treinta días siguientes a su sanción. Por su parte, la Asamblea Nacional Constituyente persigue “transformar el Estado, crear un nuevo ordenamiento jurídico y redactar una nueva Constitución” (artículo 347). El alcance de modificar el texto constitucional afecta a toda la sociedad venezolana, por eso la exigencia de unos requerimientos de forma (y de fondo) que deben ser atendidos cuidadosamente. En el proyecto de reforma presentado por el Presidente de la República en agosto de este año 2007, se observa falta de transparencia en el trámite y en los fundamentos y justificación de la iniciativa presidencial.

La violación a principios fundamentales de la Constitución y al Preámbulo por parte de este proyecto de "reforma", tales como el Artículo 2 que propugna que **"Venezuela es un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia, que tiene como valores superiores.....la vida, la libertad, la igualdad, la democracia,.....y el pluralismo político"**. El proyecto de "reforma" ampara abiertamente la consagración de un Estado socialista (ejemplos, artículo 70, artículo 158, entre otros) que viola el principio de democracia y pluralismo político. Otra violación de principios fundamentales es al artículo 6 que reza: **El gobierno de la República y de las entidades políticas que la componen es y será siempre democrático, electivo, descentralizado, alternativo, ...pluralista...**. Las disposiciones (artículos 136, 158, 184, 16, entre otras) del proyecto de "reforma" violan abiertamente los principios fundamentales contenidos en el artículo 6 constitucional. Esta situación obliga a plantearse en otros términos, es decir, a discutir abiertamente la supuesta reforma entre los ciudadanos, universidades, colegios profesionales, gremios, organizaciones de diversa índole, durante el tiempo que sea necesario. Lo obvio es que el proyecto presentado por el Presidente, no es una reforma a la Constitución sino que proyecta un nuevo Estado, con una estructura, fines y medios totalmente diferentes al Estado venezolano contenido en la Constitución de 1999. Es una nueva Constitución lo que está sometiendo al voto del país, una vez que los sumisos a su régimen, diputados a la Asamblea Nacional, sancionaron, añadiendo artículos al proyecto presentado por el Presidente alegando un principio de "analogía" que no logro comprender. Es una nueva Constitución y, por tanto, inconstitucional el camino escogido.

Otro vicio de forma del proyecto es que no consta que el proyecto haya sido sometido a la aprobación del Consejo de Ministros, ni que lo hubiera reunido a estos efectos (artículo 342 de la Constitución), destacando el menosprecio presidencial por la Constitución y sus exigencias.

Otro problema de forma fue la fecha de presentación del proyecto a la Asamblea Nacional (artículo 343), que debe discutirse la primera vez durante el período de sesiones que corresponde a la presentación del mismo. La fecha de presentación del proyecto por el Presidente fue posterior al día de finalizar las sesiones de ese período. Está claro que al Presidente las formas lo tienen sin cuidado, también a los altos representantes de los poderes públicos de la República, parece incluso que quien comenta estas violaciones de forma, aun cuando sean de orden constitucional, fastidia con un discurso que interesa a muy pocos. En esto se ha convertido el país.

2.- Regresemos al contenido (fondo, sustancial) de la modificación propuesta mediante el estudio de los elementos indicados al inicio.

I. REELECCIÓN INDEFINIDA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

La previsión está contenida en la modificación del artículo 230 y equivale a la perpetuación en el poder de la misma persona. Va en contra del principio de la alternabilidad en el ejercicio del poder y supone un atraso de mas de cien años, es decir, a los tiempos de la dictadura de Juan Vicente Gómez. El país es una realidad social, política y económica muy diferente al país de principios del siglo XX, al país de 1902, de 1912, de 1923... La complejidad de los problemas sociales y económicos que tenemos, aunado a la devaluación del bolívar no parecen tener solución de esta manera descabellada, por una neurosis o fijación de mantenerse en el poder a toda costa. Este artículo de la reforma viola, **de manera flagrante, los artículos 3, 4 y 5 de la Constitución de 1999**. Estos artículos son **principios o disposiciones fundamentales**, cuya modificación escapa al tema de la reforma constitucional, y por tanto, para darle cabida a ser considerado y votado por la ciudadanía venezolana, debe con-

vocarse a una Asamblea Nacional Constituyente. Proponemos, en cambio, un período presidencial de cuatro o cinco años, reelección por un **solo período**, e instaurar la doble vuelta electoral para alcanzar al menos el 50% de votos.

II. **CONCENTRACIÓN Y CENTRALIZACIÓN DEL PODER EN EL EJECUTIVO NACIONAL, ES DECIR, EN EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. EXTINCIÓN (DISMINUCIÓN MUY IMPORTANTE) DE LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA CON LA CONSIGUIENTE MERMA DE COMPETENCIAS Y RECURSOS PARA LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS**

Haré comentarios en forma aleatoria y poca sistematización, por el momento, sobre este tema capital en la propuesta de modificación de la estructura general del Estado. En el proyecto de **reforma del artículo 16** contiene la resurrección del **Distrito Federal**. Un nuevo atraso en la evolución de las instituciones político-territoriales del país, cuando ya se había logrado un gobierno local a dos niveles en el área metropolitana de Caracas. Que no funcionen coordinadamente o en lo absoluto, es un tema distinto a la excelente concepción de los artículos 16 y 18 de la Constitución. El problema, en este caso, no es de crear instituciones, sino de hacer funcionar lo que fue bien concebido en la Constitución de 1999. Habla también este proyecto de artículo del “derecho a la ciudad”, que aquellos que estudiamos urbanismo y áreas metropolitanas sabemos que es una frase acuñada por Henry Lefebvre a mediados de los años 1970 y que destacaba ese derecho del hombre contemporáneo, de vivir en una ciudad con los servicios, las oportunidades de vida, de esparcimiento y modos de transporte propios de la vida actual. Supongo que uno de los redactores del proyecto de reforma debe haber concluido hace poco tiempo la lectura de Lefebvre y sus seguidores; utilizan la tesis del sistema nacional de ciudades de forma reglamentaria (debió dejar su regulación a una ley), incluyendo la creación del Sistema Nacional de Ciudades, pero de forma inconsistente con este criterio, extinguen el gobierno y administración local a dos niveles del área metropolitana de Caracas. Con todo respeto, por supuesto.

“**La organización político-territorial de la República se regirá por una Ley Orgánica**”, sin fijarle ámbito y límites a la norma. Ya estaba previsto en el artículo 16 de la Constitución de 1999, pero al menos la norma vigente aclara “...**que garantice la autonomía municipal y la descentralización político administrativa**”. El proyecto no lo contiene. Otra extravagancia del artículo 16 del proyecto de reforma es decir que “la unidad política primaria de la organización territorial será **la ciudad...**” Mezcla la ideología (“la ciudad será el instrumento espacial básico del Estado Socialista Venezolano”) con la división político-territorial de la República, y al ser entes político-territoriales debe, al menos, señalar constitucionalmente sus lineamientos básicos: órganos de gobierno, forma de elección de esos órganos y competencias. Estos cruciales aspectos, que deben estar constitucionalmente establecidos, repito, las deja el proyectista a una ley. La unidad política primaria de la República ha sido siempre el Municipio. Cómo se van a armonizar esos “desaguisados”?. El Municipio es fundamental para la organización política de Venezuela y por eso debe estar diseñado en la Constitución. Se hace notar que la Constitución de 1999 dio al traste con la autonomía municipal, al consagrar que “los Municipios ejercerán su autonomía dentro de los límites de esta Constitución y **la Ley**”. La Constitución de 1961 sometía a los Municipios en el ejercicio de su autonomía a los límites fijados “por esta Constitución”; es decir, el Poder Nacional podía legislar sobre los Municipios en aquellas materias **exclusivamente** autorizadas o señaladas por la Constitución. Una Ley sobre los Municipios sancionada fuera de las previsiones constitucionales podía ser impugnada por inconstitucional ante los órganos jurisdiccionales competentes. Hoy día no, con lo cual se cercena la autonomía municipal de acuerdo a las políticas del Poder Nacional.

El **artículo 18 del proyecto** establece la división político territorial. A los Estados y Municipios añade las figuras del **poder popular**, ciudad, comunas, comunidades, consejos comuna-

les...todas dependientes del Presidente de la República (supuesto epicentro del poder popular) así que no acerca el poder al pueblo, lo aleja...**La reforma del artículo 136, referida al poder público**, acaba con la descentralización. Confieso que estoy indignada ante la alegre disposición de las instituciones fundamentales del Estado venezolano, por parte del Presidente y de la Asamblea Nacional, debido al caos que creará con este "poder popular" y sus instituciones, con la norma sobre **el poder público**, así como con la creación de Administraciones paralelas, por lo que debo esperar a tener el sosiego que se requiere para un estudio mas objetivo de estas normas del proyecto de reforma.

Así mismo, el artículo 158 de la Constitución, de acuerdo con los principios fundamentales, establece que debe profundizarse la **descentralización para acercar el poder al pueblo**. **El proyecto lo modifica promoviendo la "participación protagónica del pueblo transfiriéndole poder... para construir una democracia socialista"**. De nuevo, hay una violación grosera del artículo 2 de la Constitución, que promueve y proclama el pluralismo político y la preeminencia de los derechos humanos.

La descentralización es un instrumento de la democratización del Poder y es una efectiva participación ciudadana en las instancias locales.

La creación de los consejos comunales, son una nueva concentración y centralización del poder central, van a ser controlados por la máxima instancia del ejecutivo nacional, bajo el engaño de que se trata del poder popular. Porqué no crean estas figuras del poder popular bajo la coordinación o supervisión de los Municipios o de los Estados???

Debe respetarse la voluntad de los ciudadanos en la elección de los consejos comunales y no que sus integrantes, miembros o dirigentes sean designados por el ejecutivo nacional. Porqué no son elegidos???

Respetar la autonomía municipal. O lo que quede de ella para definir las comunidades bajo conceptos homogéneos de vecindad territorial como el de parroquias. (Román J. Duque Corredor, 2007)

El proyecto en el artículo 184 consagra mecanismos (a través de una ley) para que el poder nacional, los Estados y los Municipios transfieran competencias, descentralizando dice el proyecto, a los consejos comunales, las comunas... y otros entes del poder popular. Con esto se refuerza lo de las Administraciones paralelas (la burocrática, dice el proyecto, y la de las misiones, que responden a planes dictados por el Ejecutivo Nacional). Y se ponen en peligro los derechos individuales, por la inseguridad jurídica que generará no saber a cuáles órganos solicitar la aplicación del principio de legalidad para exigir la restitución de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas.

En las nuevas competencias del poder nacional contenidas en el proyecto, en qué medida afectan y revierten la descentralización, lograda ésta a trozos y con enormes esfuerzos a lo largo de muchos años (sólo hay que pensar que, contempladas en la Constitución de 1961, sólo en 1989 se dictó la Ley de Elección y Remoción de los Gobernadores, en 1989 se dictó la llamada ley de descentralización, cuyas líneas básicas recoge la Constitución de 1999 sin gran éxito en su aplicación real, y sólo en 1987-1989 se promulgó la Ley Orgánica de Régimen Municipal, que instauró la figura y elección de los Alcaldes, como jefe del ejecutivo municipal; también esta Ley adecuó la organización municipal a lo establecido por la Constitución de 1961 sobre los Municipios, que habían tenido hasta ese momento (1986) la organización contemplada en la Constitución de 1955). Ahora, según el proyecto de reforma, se pierde para los Estados la administración de las carreteras nacionales, con lo cual volveremos a tener las carreteras, por ejemplo las del Estado Trujillo, todas llenas de huecos y descuidadas; con perdón de los trujillenses.

Se modifica el situado constitucional... en detrimento de Estados y Municipios y a favor de las comunas, los consejos comunales y otros entes. Esto produce, de facto, la creación de dos administraciones públicas paralelas, y yo pregunto: con dos presupuestos nacionales? No parece ser el espíritu de la reforma, porque advierte que sus actividades se

regularán a través de planes de misiones, elaborados por el Ejecutivo Nacional. Los integrantes o miembros directivos de las comunas y de los consejos comunales son funcionarios o concurso de credenciales, podrán ser públicos? Están sometidos al Estatuto de la Función Pública? No pareciera, porque son como “hongos” que nacerán del poder popular (léase el presidente) y como no son elegidos por el soberano, el pueblo, en elecciones libres (que dejamos de tenerlas), ni designados según un sistema de oposición, serán despedidos cada vez que piensen algo que pueda hacer dudar de su lealtad con el régimen, con el tradicional anatema de “traidores” aplicable a cualquiera que disienta del gobierno. **NO HAY PAÍS QUE PUEDA PROGRESAR CON ESTE ESQUEMA. Muy diferente si estas figuras institucionales dependieran de los Municipios o los Estados, en este caso, si pueden acercar el poder al pueblo, pero no quitándole (restando) competencias y recursos a los Estados y Municipios, para entregárselos a unas oficinas dependientes del Presidente (quien parece erigirse en el Poder Popular), en detrimento de los organismos locales y estatales”.**

III. INSTAURACIÓN DE UN MODELO ECONÓMICO ESTATIZADO Y CENTRALIZADO

“El art. 318, en su modificación, elimina **la autonomía del Banco Central de Venezuela**, con lo cuál el Presidente manejará las reservas internacionales y mantendrá el equilibrio dictando la política monetaria que impulsa el equilibrio fiscal y económico de la República, competencias esenciales de cualquier Banco Central. Está demostrado que, a mayor autonomía del Banco Central, mayor desempeño económico y equilibrio monetario del país. El proyecto de modificación al artículo **112 elimina la libertad de empresa** (“cada quien puede dedicarse a la actividad económica de su preferencia...”). La propuesta de reforma de este artículo 112 dice, entre otras cosas, “...la preponderancia de los intereses comunes sobre los individuales, que garantice... la mayor suma de felicidad posible...” ¿Cómo puede ser una persona feliz si no puede dedicarse al trabajo o actividad de su preferencia? No lo entiendo...este mismo artículo provee las formas de empresas de **propiedad social**... **“para la creación de una economía socialista”**. Esta propuesta viola principios fundamentales de la Constitución como son el artículo 2 y el 3. La propuesta de modificación del **artículo 115 elimina el derecho de propiedad privada**.

Estatiza aun mas la actividad de hidrocarburos”.

Como conclusión, o como síntesis de lo anteriormente expuesto, tenemos el fin de la democracia, y la profundización del autoritarismo, concentrado y centralizado en una sola persona: el presidente de la república.

El proyecto de reforma, todo, es una burla al país. El proyecto (“no modifiquen ni una coma” expresó el Presidente a la Asamblea Nacional en su discurso de presentación), no hubo, no ha habido, consulta o discusión. Según el Presidente tuvimos la “participación” de los diferentes sectores del país, burda mentira. La Asamblea Nacional ha sido feliz de sancionar esta “reforma” en el menor tiempo posible... añadiendo artículos hasta en la tercera discusión... Todo es un teatro y una gran burla a la dignidad del país. Es un golpe de Estado disfrazado de legalidad y constitucionalidad. Es una nueva Constitución muy diferente a la de 1999, se modifican principios fundamentales, como vimos, al incorporar una estructura político-territorial ajena a la tradición histórica constitucional.