

## Comentarios Monográficos

### **REFORMA CONSTITUCIONAL: LOS CAMBIOS EN EL REGIMEN POLÍTICO-TERRITORIAL**

Ana Elvira Araujo García  
*Profesora de Derecho Administrativo U.C.V.*

#### I. BASES CONSTITUCIONALES DEL ESTADO VENEZOLANO

##### 1. *La forma del Estado*

La Constitución de 1961 establece dos sistemas de distribución del Poder Público: un sistema de distribución horizontal, y otro de distribución vertical. La verdadera base que esta en la expresión “Poder Público” en la Constitución, es la distribución vertical del Poder dentro de un sistema Federal que, en nuestro caso, provoca la existencia de tres niveles territoriales: el Poder Nacional, Los Estados y las estructuras municipales.

Por tanto, cuanto el artículo 118 habla de “cada una de las ramas del Poder Público” está refiriéndose a la rama nacional, estatal y municipal y no a las ramas del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los cuales, en definitiva, no son uno sólo porque en cada nivel territorial existen, si se quiere, sus ramas del Poder Público.

Cuando la Constitución habla de Estado no debemos pensar en la República o en otro órgano del nivel nacional, pues esa noción genérica abarca a todos los órganos que ejercen el Poder Público. De manera que el Estado en la concepción constitucional, no tiene por que vincularse al Estado nacional o República, pues la expresión Estado es una expresión genérica que abarca los órganos o los sujetos de derecho que conforman la organización política de la sociedad. Ello independiente, por supuesto, de la connotación del Estado venezolano en el campo de las relaciones internacionales donde se tiene una personalidad única representada por la República. En la proyección interna, la expresión abarca todos los sujetos de derecho que forman la organización política. Así, para actuar a nivel interno tiene una potestad constitucional que es el Poder Público y éste tiene una distribución horizontal y una vertical que conforman la estructura general del Estado venezolano como Estado Federal y el principio de separación orgánica del poder a nivel nacional.

Lo primero que hace la Constitución es regular el Poder Público como potestad genérica de los órganos que ejercen las funciones públicas en Venezuela, y al hacerlo, el texto constitucional establece una distribución vertical del Poder, derivado del sistema Federal consagrado en el artículo 2°. El Poder Público se distribuye también horizontalmente en los otros entes territoriales, lo cual se confirma en las disposiciones constitucionales sobre los Estados y Municipios.

De la distribución vertical del Poder se origina un principio fundamental: la descentralización política o descentralización territorial. La Federación, como forma del Estado, es siempre un sistema de descentralización político territorial del Poder.

El Estado venezolano tiene la forma Federal, pero tal y como expresa el artículo 2°, “en los términos consagrados” en la Constitución. Este sistema Federal es un sistema de descentralización político-territorial, donde cada uno de los niveles de distribución vertical del Poder tiene una autonomía política territorial que va más allá de la autonomía

administrativa que puede haber en sistemas de descentralización no política, es decir, limitada a la autonomía administrativa.

La consecuencia fundamental de un sistema de descentralización territorial es la autonomía política con todas sus consecuencias: los diversos niveles territoriales tienen sus propias competencias, eligen sus propias autoridades y tienen la autonomía que la Constitución consagra para el ejercicio de esas competencias.

Consustancial con la autonomía política, el sistema Federal implica la existencia de tres niveles de sujetos de derecho público en la organización del Estado o, lo que es lo mismo, de personas jurídico territoriales. Así, la Constitución distingue tres niveles de personas públicas territoriales: la República, los Estados y los Municipios. Por tanto, la distribución vertical del Poder que implica la descentralización política, da origen a los sujetos territoriales de derecho público, la República, los Estados y los Municipios, que son el centro de imputación de todas las actuaciones en los tres niveles.

Salvo que, en cada uno de ellos, se haya producido una descentralización funcional a través de la creación de entes que actúen con personalidad jurídica propia, tal como institutos autónomos o empresas del Estado, no puede haber otro sujeto de derecho al cual imputar la acción o la actividad sino lo que resulte de la distribución vertical del Poder a través de la República, los Estados y los Municipios.

Es importante insistir que la descentralización política implica la noción de autonomía, la cual está consagrada en el texto constitucional particularmente referida a los niveles municipales y estatal. La Constitución cuando habla de los Estados en el artículo 16 establece que “son autónomos e iguales entre sí”; y en relación a los Municipios el artículo 25 también los califica como “la unidad política primaria y autónoma”, definiendo luego dicha autonomía en el artículo 29. Por eso, la idea de la autonomía como consecuencia de la descentralización política y de la personalidad político territorial de estos tres niveles de distribución territorial del Poder Público está en la propia Constitución. Asimismo, esa autonomía ante todo, es una autonomía política porque de lo contrario no habría descentralización territorial y ella implica la elección de sus propias autoridades. La autonomía política conlleva, además, a la autonomía normativa que deriva de la competencia distribuida, en el sentido de que pueden regular normativamente las materias de su respectiva competencia, sin injerencia de ningún otro órgano, salvo las limitaciones establecidas en la propia Constitución. Como consecuencia de la autonomía territorial, por último, también en estos tres niveles debe existir una autonomía tributaria. Así vemos que en la base de un sistema de distribución vertical del Poder, está también la asignación de recursos propios a los diversos niveles territoriales, tal como está previsto en los artículos 136 respecto al Poder Nacional y 30 y 31 de la Constitución respecto a los Municipios. En cuanto a los Estados, la Constitución consagra una potestad tributaria originaria para los mismos, aunque establecida en forma indirecta. Esa potestad deriva del propio artículo 136, ordinal 8° en concordancia con el artículo 18.

Por último, debe señalarse que la autonomía política implica autonomía jurídica, por lo cual los actos dictados por los diversos niveles territoriales no están sometidos a control por parte de los otros niveles, lo que es fundamental sobre todo para los niveles estatal y municipal. Los actos de los Municipios no son controlables por los Estados o por la República y los actos de los Estados no son controlables por los órganos nacionales. De modo que la descentralización política conlleva esta consecuencia jurídica de la ausencia de control de tutela. Queda a salvo, por supuesto, el control jurisdiccional de la legalidad o constitucionalidad de los actos de los Estados y de los Municipios.

Las ideas hasta ahora expresadas reflejan un somero análisis de las disposiciones constitucionales más importantes en relación con la estructura general del Estado.

En cuanto a los principios que inspiran el sistema político debemos tomar en consideración que las instituciones constitucionales fueron orientadas a mantener el sistema democrático y en este sentido, el resultado de la decisión política unitaria contenida en la Constitución de 1961, fue la configuración de un Estado Centralizado que al mismo tiempo, representaba un medio de protección frente al Federalismo, cuyo origen está en las repercusiones del caudillismo, de tanta incidencia en la vida política del país. En todo caso, todavía en la política contemporánea cuando se busca otorgarle mayor autonomía a las entidades político territoriales, las mejores excusas continúan fundándose en la evocación de las Guerras Federales. Son reminiscencia del siglo pasado cuya vida política quedó marcada por las guerras del federalismo. Esta es una de las razones principales que explican que la opción Centralismo o Federación aparezca (se consagre) en la propia Constitución de 1961. En efecto, la misma Exposición de Motivos de la Constitución dedica una extensa parte al tratamiento de la forma del Estado venezolano, y en particular, al problema de su forma Federal.

Se consolidó la Federación Centralizada que está en la Constitución con el argumento siguiente: la Comisión Bicameral reconoció que el sentimiento Federal, y su consecuencia en la organización social, constituye un hecho cumplido y hondamente enraizado en la conciencia de los venezolanos. Por otra parte estimó que, a pesar de no haberse realizado efectivamente la Federación sigue siendo en el espíritu de la mayoría un desideratum hacia el cual debe tender la organización de la República. Se destaca la importancia de esta declaración en el sentido de reconocer que la forma del Estado no es propiamente la de una Federación, sino que debemos tender a ser una Federación. En síntesis, por ello se adoptó la definición con que se abre el primer título: “La República de Venezuela es un Estado Federal en los términos consagrados por esta Constitución”.

La opción escogida por el constituyente de 1961 de un Estado Federal Centralizado con una tendencia, como desideratum, hacia la descentralización, fue también una opción provocada por la exigencia política del mantenimiento del sistema democrático. Ahora bien, este Estado Centralista se manifiesta básicamente en dos aspectos: por una parte, en el fortalecimiento del Poder Nacional y por la otra, en el consecuente debilitamiento de los Poderes Estadales y la transitoriedad del régimen municipal.

En efecto, si se analiza el artículo 136 de la Constitución relativo a las competencias del Poder Nacional, se evidencia una ampliación de las competencias nacionales en cuanto que, materialmente, se atribuye al Poder Nacional la injerencia en todo lo que sucede en el país. Asimismo, la cuestión relativa al sistema de distribución de competencias residual la resolvió a favor del Poder Nacional, aun cuando sin excluir la competencia residual de los Estados, pero neutralizando esta última al atribuirle al Poder Nacional aquellas materias que “por su índole o naturaleza” le deben corresponder (artículo 136, ord. 25).

La fórmula constitucional centro-federal que consagra la Constitución de 1961 adopta un sistema flexible y esto es importante destacarlo, que permite ser desarrollado en la dirección que acuerde la conducción política. En principio, es un esquema Federal con competencia residual en los Estados, pero con una competencia nacional amplísima y ampliable “por su índole o naturaleza” que permite centralizar, materialmente, todas las competencias. El esquema centralista que resulta, sin embargo, puede mitigarse porque existe la posibilidad expresa de que el Poder Nacional se puede descentralizar.

En este punto debe destacarse que junto con el proceso de centralización de competencias en el Poder Nacional y el vaciamiento de competencias estadales, se desarrolló al mismo tiempo, un proceso de minimización de competencias tributarias de los Estados. Esta situación se compensó con el establecimiento de un sistema de retribución nacional a los Estados de recursos financieros, que adquirió el nombre de “Situado Constitucional”. En la actualidad, éste es el ingreso fundamental, casi único de los Estados.

El efecto político, por último, además del sistema de Partidos, fue el tipo de Estado Centralizado concebido en la Constitución, de manera tal que fortaleciéndose el Poder Nacional se producía un debilitamiento de los Estados y si bien se creó el nivel Municipal, se suspendió la vigencia de las normas constitucionales que lo regulaban para mantener el Centralismo. La Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978 reformada en 1984 mantiene la suspensión de algunas de las más importantes disposiciones constitucionales sobre los Municipios: las cuales sólo entran en vigencia en 1988 y principalmente en la última reforma de la L. O. Reg. Mpcal., en diciembre de 1989.

Diferentes manifestaciones, tales como la Ley de Elección y Remoción de los Gobernadores de abril de 1989; la Ley de Descentralización y Transferencia de Competencias, de diciembre de 1989; y ahora el Proyecto de Reforma de la Constitución como mecanismo de respuesta a la crisis que enfrentamos, reflejan la convicción de que es el momento de confiar más en la capacidad de los Estados para atender sus propios asuntos.

Hablar de descentralización política es hablar de un movimiento contempo-ráneo. Es cierta la crisis del Estado Nacional con su centralismo político y su administración hipertrofiada. Ciertamente, la Federación no es una fórmula nueva de descentralización, pero ya que ella existe no tiene sentido buscar otras formas de descentralización política. De aquí la importancia de partir de la fórmula Federal para profundizar la descentralización política y administrativa del Estado venezolano.

En este sentido se ubica nuestra posición en cuanto a que es necesario la revitalización de la Federación a nivel de los propios Estados, dentro del marco previsto en la Constitución.

En todo caso, la autonomía política, tributaria, financiera y administrativa de los entes territoriales, en cualquier sistema de descentralización política, está directamente relacionada con el sistema de distribución de competencias entre ellos. Por esta razón, la autonomía seguirá siendo inocua si no se tiene materia sobre la cual ejercerla. Por todo ello destacamos la iniciativa de un sistema de auténtica descentralización política del Estado, aprovechando la estructura federal que nos pertenece por tradición, a fin de reconstruir al Estado por dentro, revitalizando la política y la administración regional y perfeccionando, así mismo, la democracia al acercar al ciudadano al poder político.

## 2. *Las características del Estado venezolano*

Una de las características fundamentales del Estado venezolano desde el punto de vista institucional es su excesiva centralización. Venezuela continúa siendo un Estado Federal, y por tanto, en principio posee instituciones descentralizadas, aún cuando, en la realidad, es un país centralizado.

Si queremos hablar de un nuevo modelo de organización del Estado, el tema se debe enfocar hacia el problema modular de nuestras instituciones, en el sentido del Centralismo político administrativo. Plantearnos este problema exige la formulación del esquema de descentralización política, lo cual conduce a analizar nuestra Federación como forma del Estado. La actual ha convertido la autonomía de los Estados en una ausencia de posibilidades de acción en relación con el desarrollo económico social del país.

Federación, hemos señalado anteriormente, es por definición una forma de Estado Descentralizado, contraria a la del Estado Unitario, que reconoce la existencia de entidades político-territoriales con potestades políticas autónomas reflejadas, básicamente, en la elección de sus autoridades y en la existencia de potestades públicas diversas, tales como potestades legislativas, tributarias, administrativas y financieras autónomas. Así, un Estado será Federal si está descentralizado político-territorialmente

y será Unitario si carece de entidades políticas autónomas en su territorio a niveles superiores a los Municipios. Sin embargo, ya hemos observado que nuestra Federación es centralizada, lo que conduce a la estructuración de un Estado Centralizado con forma Federal. Hasta tal punto ha sido (es) la evolución del proceso centralizador del Estado venezolano que, incluso en la Ley de Descentralización están contenidas una serie de disposiciones que refuerzan el sistema centralista por oposición a la concepción esencial del proyecto, que es la descentralización territorial en aplicación del artículo 137 de la Constitución.

Es evidente, sin embargo, que profundizar la descentralización del Estado como una condición necesaria para el adecuado desarrollo político, requiere así mismo admitir que un proceso de tal complejidad merece una especial atención.

El constitucionalismo venezolano de las últimas décadas, ha centralizado al Estado Nacional a costa de los Estados. Tenemos, entonces, unas Asambleas Legislativas que tienen poca materia sobre la cual legislar y un Gobernador que hasta hace poco tiempo, no tenía materia estatal propia que administrar. El Gobernador, en general, gobierna sobre materias que las Asambleas Legislativas no controlan y estas Asambleas regulan materias que tienen muy poco que ver con el desarrollo económico y social de los Estados. La situación anterior es consecuencia de centralizar en las instituciones políticas nacionales el poder político, jurídico, financiero, tributario, normativo y administrativo.

Por otra parte, la administración venezolana sufre uno de los típicos males de las instituciones administrativas del mundo contemporáneo: la excesiva centralización de las decisiones administrativas en los niveles nacionales, por lo cual en su mayoría los asuntos estadales y locales se resuelven a nivel nacional. Esta situación ha provocado diversas consecuencias, desde la confrontación entre los diferentes niveles territoriales hasta la idea errada de que no existen recursos humanos suficientes a nivel estatal o local para asumir los programas de desarrollo. Estos antecedentes que han provocado la actual situación, obligan a buscar alternativas que constituyan una respuesta a la crisis actual.

En general, tenemos una realidad política y social cada vez más centralizada en todos los frentes. Las grandes empresas del Estado, más la función de planificación económico-social y el control del financiamiento externo constituyen, entre otros, factores que han decidido la tendencia centralista.

En Venezuela, se ha creído en oportunidades que existen mecanismos efectivos de descentralización cuando se desarrolla la política de regionalización administrativa. Así, se desarrolló la política de regionalización administrativa y se crearon las Corporaciones Regionales de Desarrollo, sin percatarse que, en realidad, ellas son instrumentos del Poder Nacional que llevan, la mayoría de las veces, a una mayor centralización administrativa, ya que en su conducción no participan las administraciones ni los gobiernos estadales. Es importante resaltar el carácter de estas distinciones, porque con frecuencia, se incurre en la misma confusión y se ha pretendido institucionalizar la organización prevista a través de las experiencias de regionalización administrativa, las cuales existen a través de decretos ejecutivos, con excepción de las Corporaciones Regionales, que, como se sabe, son institutos autónomos creados mediante ley, sin apreciar que, en realidad, estarían consagrando un modelo centralista.

En el campo administrativo, es obvio el efecto centralizador de la Ley de Coordinación del Situado Constitucional, ya que en la práctica ha provocado la imposición a los Estados de una voluntad administrativa nacional.

Además de la centralización política y administrativa, otra de las características de nuestro sistema político es la concentración administrativa en los niveles superiores del Poder Ejecutivo. Vemos así como aunado al centralismo, se ha producido una concentración administrativa en los niveles superiores de la Administración Pública Nacional que, sin duda, entraba el proceso de toma de decisiones.

3. *La previsión constitucional del artículo 137 y la naturaleza de la Ley contenida en el mismo*

El artículo 137 de la Constitución establece que “el Congreso, por el voto de las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara, podrá atribuir a los Estados o a los Municipios determinados materias de la Competencia Nacional, a fin de promover la descentralización administrativa”.

El constituyente utilizó en forma impropia el término descentralización “administrativa”, puesto que claramente se refiere a la descentralización política territorial, ya que la transferencia de competencia en el supuesto de la norma opera hacia los Estados y Municipios, que son personas públicas territoriales.

En cuanto a la naturaleza de la ley contenida en el artículo transcrito -porque sin duda la norma constitucional consagra una ley como el instrumento Ad Hoc para transferir las competencias a que se refiere- se observa que, en propiedad, bien podría ser calificada de ley constitucional, en el sentido de que el artículo 137 de la Carta Magna establece la posibilidad de transferir materias de la competencia nacional a los Estados y a los Municipios. En consecuencia, al ejecutarse esa norma, sin duda, se modifica la asignación de competencias atribuidas por la misma Constitución entre las personas públicas territoriales.

Esa modificación de la competencia constitucional se puede llevar a cabo en virtud de una autorización para transferirla consagrada en el propio texto constitucional. Aunque en Venezuela no se conoce hasta ahora esta categoría de reyes constitucionales, debe considerarse que la aplicación del artículo 137 conduce al nacimiento de ese nuevo tipo de ley que, evidentemente, integraría el texto constitucional en el sentido de que al promulgarse modificó la distribución de competencia que señala originalmente.

En efecto, el profesor Pérez Luciani comenta sobre la posibilidad prevista en el artículo 137, indicando que “el Congreso por el voto de las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara, puede sancionar actos modificatorios de la Constitución, como son los referidos a la distribución de competencia entre la República, los Estados y los Municipios, atribuyendo a los últimos cuestiones que correspondían constitucionalmente a la competencia de la primera. Creemos que el acto que pudieran llegar a sancionar las Cámaras sería una ley, ya que las exigencias del voto calificado de cada una de las Cámaras así lo hace suponer”. Estos actos serían verdaderas super leyes, en el sentido de leyes constitucionales.

El artículo 137, por otra parte, contempla una particular exigencia para ser aplicado: requiere de la aprobación de las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara como requisito formal a fin de poder transferir competencias nacionales a los Estados y los Municipios. Esta es la mayoría más exigente requerida en el texto constitucional.

El criterio expuesto no fue acogido por el Congreso al sancionar la Ley de Descentralización.

Ciertamente, la Ley de Descentralización y Transferencia de Competencias, de diciembre de 1989, tiene algunos méritos tales como el reconocimiento de las competencias concurrentes entre el Nivel Central y los Estados: el aumento anual progresivo del Situado Constitucional desde el 16% en 1990 hasta alcanzar un 20% del total de los ingresos ordinarios, el establecimiento de que los Estados, percibirán un porcentaje igual al del Situado Constitucional sobre los ingresos ordinarios adicionales que perciba la República.

Sin embargo, en materia de ingresos, antes de la Ley de Descentralización existía una cuota amplia de Poder Tributario originario a favor de los Estados en el sector de los tributos al consumo. Esta ley ha limitado el poder de los Estados a establecer tributos específicos al consumo, es decir, ha excluido la posibilidad de establecer impuestos generales al consumo. Lo cierto es que el radio de exacción de los Estados,

sobre los consumos se reduce significativamente por obra de la Ley de Descentralización, que tuvo el claro objetivo de proteger la reciente proposición del gobierno de establecer un Impuesto General al Consumo a nivel nacional (el IVA).

## II. LOS CAMBIOS EN EL REGIMEN POLITICO-TERRITORIAL EN EL PROYECTO DE REFORMA

Nuestro objeto de análisis es el título I de la Constitución, el cual está referido a “la República su territorio y su división política”.

### 1. *En relación a los Estados*

En su condición de entidades políticas autónomas e iguales entre sí, el proyecto de Reforma Constitucional abarca los aspectos siguientes:

#### A. *En cuanto a la competencia*

Se propone modificar la atribución actual de organizar sus poderes públicos, de conformidad con esta Constitución actual de organizar sus poderes públicos, de conformidad con esta Constitución (Art. 17, Ord. 1º) por la expresión “dictar su Constitución para organizar sus poderes públicos, en conformidad con esta Constitución”.

Además a este artículo 17 de la competencia estatal se le agregan dos ordinales nuevos:

—La organización, recaudación, control y administración de los tributos no reservados por la Constitución al Poder Nacional ni a los Municipios. Y,

—La administración de los recursos que se les asigne de los tributos nacionales recaudados en su territorio.

En lo que se refiere al primero de estos dos apartes (organización, recaudación... de los tributos no reservados al Nivel Central ni a los Municipios), el Proyecto no hace ningún aporte, sólo expresa en positivo una norma constitucional (Art. 18, Ord. 1º) que contiene implícita por argumento en contrario, la misma disposición.

En cuanto al segundo aparte (administración de parte de los recursos provenientes de tributos nacionales recaudados en su territorio) no es necesario una reforma constitucional para introducir la posibilidad, basta con que una ley lo establezca. Por otra parte, desde 1961 existe en la Constitución una disposición que jamás se ha puesto en práctica (Art. 136, 20 Aparte, Ort. 10), al atribuir al Poder Nacional el régimen y administración de minas, hidrocarburos, salinas y otros, se prevé que la ley establecerá un sistema de asignaciones económicas especiales en beneficio de los Estados en cuyo territorio se explotan los bienes indicados. En consecuencia, no vemos el sentido (la utilidad) de esta norma que, en todo caso, sólo refuerza el centralismo.

#### B. *En cuanto a la jerarquía de las normas*

El Proyecto de Reforma propone sustituir el Ord. 1º del Artículo 23 (las atribuciones y deberes del gobernador) por el siguiente:

—Cumplir y hacer cumplir esta Constitución y las leyes nacionales y la Constitución y leyes estatales.

Esto significa que de aprobarse la Reforma, en concordancia con la modificación antes descrita del Ord. 1º del Artículo 17, en adelante habrá una jerarquía normativa en la producción legislativa de los Estados, en la cual la Constitución tendrá prelación

normativa sobre las leyes estatales y no estarán al mismo nivel tal como sucede en la actualidad que la Constitución tiene el mismo valor jurídico que una ley estatal.

### C. *En cuanto a los Gobernadores*

Con respecto a la elección de los Gobernadores, el Proyecto de Reforma adecua el Artículo 22 a la nueva realidad de Gobernadores elegidos por votación directa del pueblo y propone la siguiente redacción:

Los Gobernadores de los Estados serán electos por votación universal, secreta y directa, conforme a la ley.

Como es fácil observar, no hay el menor aporte en esta modificación. Así mismo, el Proyecto propone sustituir el actual Artículo 24 (la improbación de la gestión del Gobernador acarreará su inmediata destitución en el caso de que esta última sea acordada expresamente y por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Legislativa) por el siguiente texto:

—Los Gobernadores podrán ser removidos, transcurrido un año de su gestión:

1° Por el Senado de la República por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, a solicitud del Ejecutivo Nacional o de la Asamblea Legislativa:

2° Por votación popular del Estado, a través de un referéndum, previa improbación de la gestión del Gobernador por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Legislativa. En este caso, la improbación por la Asamblea acarreará la suspensión del Gobernador hasta que el pueblo decida.

Complementar la actual norma constitucional, de control político, antes indicada del Artículo 24, con la intervención del pueblo mediante votación, una vez ocurrida la improbación de la gestión por parte de la Asamblea-Legislativa con el voto de las 2/3 partes de sus miembros, me parece un aporte positivo porque profundiza la democracia participativa al someter a consulta popular la destitución de un gobernante elegido por sufragio universal. En todo caso, es importante que se modifique el sistema electoral para elegir los Diputados a la Asamblea Legislativa y cumplir así con la representatividad exigida por el Artículo 3 de la Constitución y que hasta la fecha no se ha cumplido.

Lo que es inaceptable de la propuesta que analizamos es pretender dar rango constitucional al numeral 1°, es decir, a la destitución del Gobernador por decisión del Senado con el voto de las dos terceras partes de sus miembros, a solicitud del Ejecutivo Nacional o de la Asamblea Legislativa.

Esta norma está contemplada en la Ley de Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado, de abril de 1989, en el Artículo 14 de la misma, con ligeras variantes: “los Gobernadores también podrán ser removidos de sus cargos por acuerdo del Senado, tomado por el voto de las 2/3 partes de sus miembros, a solicitud escrita y motivada del Presidente de la República”. Muchos la calificamos de inconstitucional, puesto que en la Constitución el mecanismo de control político se establece en manos del órgano legislativo propio de cada Estado.

Inaceptable la propuesta porque el Senado carece de legitimidad (representa a todo el país) para decidir la remoción de un gobernante elegido por sufragio universal de sus electores en su propio Estado.

Inaceptable la propuesta porque introduce un sistema de interferencia única entre personas públicas territoriales en el contexto de la Constitución del 61, que tuvo un



cuidado impecable en no admitir ni una sola interferencia en las actividades propias entre las ramas del Poder Público en la distribución vertical del mismo, cuya concepción sólo permite el control jurisdiccional de legalidad de los actos de los Estados y Municipios por parte del Nivel Central y viceversa, por supuesto.

Por lo tanto, es inaceptable como propuesta, abstracción hecha del aspecto de mecanismo centralizador que conlleva.

Pareciera que el móvil de su inclusión en el Proyecto de Reforma fue únicamente silenciar las críticas de inconstitucional a la norma descrita de la Ley de Elección y Remoción de los Gobernadores.

## 2. *En relación a los Municipios*

El Proyecto de Reforma Constitucional contempla lo siguiente:

Agregar al Artículo 25 (los Municipios constituyen la unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional. Son personas públicas y su representación la ejercerán los órganos que determine la ley). El siguiente aparte:

“Los Municipios estarán integrados por parroquias”.

Esta propuesta no origina reacción. Salvo la obvia. Hace resaltar que la verdadera cuestión que está planteada en el país es entre el Nivel Central y los Estados; que no se puede ignorar impunemente por más de 30 años (por hablar sólo de la vigencia de la Constitución) el nivel intermedio de descentralización: la “lucha” (por decirlo de alguna manera) no es entre el Poder Nacional y los Municipios, ya que éstos tienen competencias y las han ejercido, tienen recursos propios, ejercen la potestad tributaria y eligen sus autoridades, todo esto en mayor o en menor medida, pero están ejerciendo sus funciones y viviendo la experiencia. La tensión a resolver es encontrar el equilibrio entre Estados vaciados de competencias, sin autoridades legítimas, salvo los Gobernadores desde diciembre del 89, y un Nivel Central cuyo mayor problema, o uno de los mayores, es la excesiva concentración de funciones y cometidos en los niveles superiores del Ejecutivo Nacional y en especial, de la Presidencia de la República.

## 3. *En relación a otros aspectos*

Dos apartes para el Artículo 113:

Se propone, *en relación a las elecciones* de Senadores y Diputados al Congreso y de Diputados a las Asambleas Legislativas que se podrán adoptar diferentes sistemas electorales, respetándose el principio de la representación proporcional de las minorías.

En las elecciones municipales y parroquiales se podrá adoptar el sistema electoral uninominal.

Lo importante en este campo es la representatividad.

*En materia de defensor de los derechos humanos*, se propone que los Estados y los Municipios, podrán crear cargos de Defensores de los derechos humanos en sus propias jurisdicciones.

*En materia de Referéndum*, el Proyecto de Reforma contempla dos clases de referéndum que inciden sobre los entes descentralizados:

Primero, se podrán someter a referéndum las decisiones de especial trascendencia de las autoridades estatales y municipales. La iniciativa será regulada en las Constituciones estatales y en la Ley Nacional que regula la organización municipal (Artículo 26 de la Constitución).

Segundo, transcurrida más de la tercera parte del período de los Gobernadores de Estado, de los Diputados a las Asambleas Legislativas, de los Alcaldes y de los

Concejales, podrá solicitarse la convocatoria de un referéndum para evaluar la gestión de estos funcionarios, cuando un número no menor del 15% de los electores inscritos en el Registro Electoral del Estado, o del Municipio, respectivo, lo pidieren. Cuando más del 50% de los inscritos hubieren votado negativamente, se considerará revocado el mandato y se procederá a cubrir las faltas absolutas, según lo dispuesto por la Constitución y las leyes.

Estos dos tipos de referéndum también se contemplan para el Nivel Nacional y afectan a las autoridades nacionales electas.

*En materia de reformas a la Constitución*, el Proyecto contempla, entre otros mecanismos, que la iniciativa para las Reformas a la Constitución podrán partir de una tercera parte de las Asambleas Legislativas de los Estados, mediante acuerdos tomados por la mayoría absoluta de los miembros de cada Asamblea. Se establecen normas de procedimiento para la tramitación del proceso y una vez aprobado el Proyecto de Reforma por el Congreso, se someterá a referéndum, la cual será aprobada definitivamente si la mayoría de los sufragantes de la República así lo deciden.

Comentario especial merece la inclusión en el Proyecto de Reforma lo relativo a la posibilidad de *una Asamblea Constituyente*: se establece que un número no menor del 5% de los electores inscritos en el Registro Electoral Nacional podrán solicitar la convocatoria de una Asamblea Constituyente. El Consejo Supremo Electoral fijará, 90 días después, el día para la consulta al pueblo, que requiere para su validez que concurra, al menos, la mitad más uno de los electores inscritos. Aprobada por la mayoría absoluta del pueblo sufragante la convocatoria, se procederá a convocar elecciones para elegir los representantes a la Asamblea Constituyente.

Ahora bien, el Proyecto contempla que el sistema electoral para elegir a los representantes a la Asamblea Constituyente será el vigente para elegir a los Diputados al Congreso de la República. Si los actuales Diputados y Senadores carecen de legitimidad para enfrentar un proceso de Reforma Constitucional por la forma de que fueron designados para su elección, razón por la cual no tienen representatividad porque no representan al pueblo sino a las cúpulas de los Partidos del status, y por tanto, responden a los Partidos y no al pueblo: es inconcebible que se pretenda prolongar indefinidamente el mismo sistema electoral actual, que es lo primero que debe ser modificado con el fin de que los representantes del pueblo, representen realmente al pueblo y no a los Partidos que los designan: que los Diputados y Senadores al Congreso, que los Diputados a las Asambleas Legislativas y los Concejales le respondan directamente al pueblo que los elige, y para esto hay que cambiar el sistema electoral actual. Las cúpulas de los Partidos políticos quieren mantener sus cuotas de poder a cualquier precio y hoy en día son los mayores enemigos de la profundización de la democracia, de la participación y de la representatividad, aunque aparentan otra cosa. La sola perpetuación, a través de este artículo, del actual sistema electoral para elegir los representantes a los órganos legislativos, merece un contundente no al Proyecto de Reforma Constitucional. Estamos de acuerdo con la convocatoria a la Asamblea Constituyente, pero con representantes elegidos realmente por y para el pueblo.

El poco peso, la pobreza, del Proyecto de Reforma Constitucional en cuanto al régimen político-territorial y por tanto, en profundizar la descentralización política del país, enfría el alma. Posibles razones pueden atribuirse, quizás, a la transformación de una enmienda en un proceso de Reforma General de la Constitución; al afán centralista de los centros neurálgicos de los Partidos (que la picaresca llama cogollos, como decía el profesor Moles) como un mecanismo, mal entendido, de supervivencia de sus actuales cuotas de poder.

Veamos, por caso, ante el innegable problema del centralismo que entraba la acción del Estado, se suma la excesiva concentración de decisiones y funciones en la Presidencia de la República que paraliza a la Administración. Pues bien, la respuesta que

ha surgido es la idea del Primer Ministro, la cual es una respuesta errónea a la excesiva concentración de poder del Presidente.

Sin entrar en otras consideraciones sobre la naturaleza de esta institución por ser motivo de análisis de otra de las conferencias de este ciclo, vale la pena expresar en este momento, sin embargo, que sin desconocer las buenas intenciones de quienes la propusieron como mecanismo de desconcentrar el exceso de funciones bajo responsabilidad del Presidente, esta es una nueva manifestación del centralismo. Un Primer Ministro nombrado y removido por el Presidente, aun cuando puede ser destituido por el Congreso en ciertas circunstancias y según los requisitos formales establecidos, es una figura extraña a nuestras instituciones y no resolverá el problema planteado.

Entre las soluciones más apropiadas a la estructura general del Estado venezolano, que se han propuesto para resolver la excesiva concentración político-administrativa, están entre otras, las siguientes: fortalecer o restituir a los Ministros en sus funciones, que sean Ministros que gobiernen sus sectores: que el Ministro de la Secretaría de la Presidencia funja como fue concebido originalmente, de coordinador de las actividades de los otros ministerios según las decisiones de alta política tomadas por el Presidente; y, en forma simultánea, transferir competencias y recursos a los Estados para lograr la descentralización. Utilizar la Reforma para que la descentralización deje de ser un “desideratum” hacia el cual tiende el país para convertirse en una realidad constitucional con el fin de desarrollar la democracia participativa.

La descentralización es una fórmula indiscutible para una efectiva y democrática participación ciudadana. Así mismo, la planificación, como fenómeno típico de la administración contemporánea, presenta un impacto considerable en relación con la descentralización cuyo estudio tiene en nuestro país el carácter de auténtico signo de contradicción: una Federación Centralizada.

Por otra parte, no se pueden desconocer los riesgos centralizadores de la planificación, ni la importancia del principio de unidad económica en los procesos de descentralización.

Existe una estrecha correlación entre el tipo de planificación y el sistema político: si bien la institucionalización de la planificación fortifica el sistema democrático, esto sucede siempre que se refiera a una planificación de tipo democrático. A través de mecanismos de descentralización política, debe fortalecerse la integración en el sistema nacional de planificación de las autoridades y niveles técnicos estatales y municipales, a fin de que las normas que se dicten tengan un alto grado de participación, y por ende, de consenso. Claro que en este problema está en juego no sólo el nivel de la competencia en planificación, sino si funciona o no el régimen Federal.

Por último, al lado de las causas de orden estrictamente político, han de destacarse dos factores propios de la vida contemporánea del país que han influido en el proceso de mayor centralización: tanto la regulación de la actividad económica —uno— como la actividad planificadora del Estado —dos—, ambos factores han tenido la misma consecuencia centralizadora. Por estas razones, que no podemos ignorar, hoy preferimos hablar de un Federalismo de nuevo estilo, pragmático, que resalte la efectiva interdependencia de funciones compartida entre el Nivel Central y los Estados y que apunta a la mutua influencia que cada actor es capaz de ejercer sobre el otro. En otras palabras, este sistema se refiere más a una relación positiva multifacética de acción compartida. Es un proceso de acción conjunta, más que un asunto de estatuto legal. Es un problema de acción más que de estructura. No es un asunto de qué son los gobiernos sino de qué hacen los gobiernos. En la consolidación de este sistema de cooperación es, posiblemente, donde está la clave para la nueva descentralización.

Por otra parte, es indiscutible que en nuestra democracia existe la necesidad de establecer una forma de Estado que acerque más las instituciones políticas a los ciudadanos y asegure la participación democrática en los varios niveles territoriales.

En todo caso, se debe convenir que el proceso de descentralización política es una técnica de perfeccionamiento de la democracia, para hacerla más participativa y representativa. En particular, la efectividad de la organización vertical del Poder, exige una precisa distribución de competencias en materia económica entre los entes públicos. La concentración de esas competencias en el Nivel Central, han contribuido a la Centralización. Es por ello que las fórmulas de concurrencia, cooperación y participación en materia económica caracterizan los nuevos caminos.

Finalmente, todo sistema de descentralización política que conlleve, como el nuestro autonomía territorial y un sistema de distribución de competencias, exige el establecimiento y desarrollo de garantías institucionales, a través de controles jurisdiccionales sobre las posibles recíprocas invasiones de competencias y lesiones a la autonomía entre los Estados, el Poder Central y los Municipios.