

**PLANTEAMIENTOS AL PAÍS SOBRE  
LA PROPUESTA DE MODIFICACIÓN CONSTITUCIONAL  
DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA**

**Comisión Técnica de Sectores Democráticos  
para el estudio de la Modificación Constitucional  
Septiembre 2007**

**Miembros de la Comisión Técnica:**

**Alfredo Morles**

**Román J. Duque Corredor.**

**José Enrique Molina**

**Gustavo Tarre Briceño**

**Enrique Sánchez Falcón**

**Alfonso Rivas Quintero**

**Ramón Guillermo Aveledo**

**Ana Elvira Araujo**

**Cipriano Heredia**

**Rafael Contreras**

**Claudia Nikken**

**Secretaria Ejecutiva**

**Gerardo Fernández**

**Coordinador**

El Presidente de la República ejerció en fecha 15 de agosto de 2007 la iniciativa de reforma constitucional, de conformidad con los artículos 342 y siguientes de la Constitución y, en tal sentido, presentó a la Asamblea Nacional su propuesta de modificación de la Constitución de 1999. Con base en tal propuesta, esta Comisión Técnica sobre Modificación Constitucional que cuenta con el aval y apoyo de amplios sectores políticos y de la sociedad civil democrática nacional, ha preparado el presente trabajo, en el que se desarrollan los temas que abarca el proyecto de reforma, articulándolos en cuatro capítulos que siguen a continuación.

## I

### **MARCO INTRODUCTORIO**

#### **Conclusiones Fundamentales**

1. La Constitución es el texto jurídico fundamental, base y sustento de la estructura del Estado y del ordenamiento jurídico de un país. Se promulga para generar seguridad y estabilidad jurídica e institucional y, por ello, debe perdurar en el tiempo. La Constitución de 1999 fue presentada hace apenas unos años, como “la mejor Constitución del mundo” destinada a ser el texto fundamental para “el milenio venidero”. Sin embargo, los propios autores de dicho texto, que aún no ha sido implementado, desarrollado ni cumplido en sus aspectos esenciales, pretenden su radical modificación. La modificación de la Constitución no es una prioridad para el país. La modificación de la Constitución no va a resolver los verdaderos problemas que aquejan al pueblo venezolano. Por ello, lo importante en este momento es hacer cumplir la Constitución de 1999 y no procurar su reforma. La agenda legislativa de la Constitución de 1999 es aún una tarea pendiente e incompleta.
2. Toda Constitución democrática es un pacto social producto de un acuerdo nacional. La Constitución debe ser integradora y no para una parcialidad del país; no debe ser impuesta desde el poder y no debe consagrar una ideología en particular; debe respetar y promover la pluralidad política, la tolerancia, la convivencia y la participación real en el proceso de su

elaboración. La Constitución debe ser entonces para los 26 millones de venezolanos. La propuesta presidencial y la metodología que se utiliza para aprobar la reforma es excluyente, parcializada e impuesta, por lo cual la Constitución que resulte de este proceso no será democrática y carecerá de legitimidad. La tarea constituyente no es exclusiva de los poderes públicos, es fundamentalmente tarea del pueblo, el cual tiene el derecho de hacer valer su voluntad manifestando su opinión y con su derecho a votarla consciente y libremente. Del respeto de la titularidad de ese poder constituyente depende que la Constitución sea la norma suprema que procure el bien común y una a los venezolanos.

3. Dar contenido ideológico a la Constitución, calificarla de “socialista” e imponer un modelo ideológico político significa que la Constitución es excluyente, parcializada y está condenada a durar en tanto y en cuanto el régimen que la impuso subsista. El proceso de modificación constitucional debe permitir la participación institucional de todos los sectores del país, por una parte y, por otra, debe buscar el mayor consenso posible para la aprobación de una nueva Constitución, en vez de amenazar con imponer un modelo estrecho que un sector importante del país rechaza. Consideramos, que la consagración en más de doce artículos del “socialismo”, destruye la declaración contenida en el artículo 2° de la Constitución vigente que consagra que Venezuela es un Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia y se aparta del fin supremo de la Constitución vigente de establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica.
4. Se pretende concretar un fraude a la Constitución de 1.999, al propio poder constituyente originario y a la democracia, al manipular los mecanismos consagrados en la propia Constitución para su modificación. Se persigue una modificación radical del texto constitucional por la vía de la reforma, cuando dicha modificación significa una transformación del ordenamiento jurídico constitucional y de las estructuras y principios fundamentales del Estado. Ello no es jurídicamente posible a través del mecanismo de la reforma.

La Asamblea Nacional no es el foro democrático ni representativo de la sociedad venezolana, carece de legitimidad y no es el órgano para tramitar una reforma como la que se propone. El pretendido “parlamentarismo de

calle” no es más que una manipulación comunicacional y no promueve un verdadero debate y participación real de los ciudadanos.

5. El contenido de la propuesta de modificación constitucional vulnera principios republicanos y democráticos que constituyen valores esenciales del Estado de Derecho en Venezuela. La reelección indefinida, que impide la renovación del gobierno, el centralismo exacerbado, la ideologización y la eliminación del carácter institucional de la FAN, la modificación del tratamiento y régimen aplicable al derecho de propiedad, la eliminación de la libertad económica y de la promoción de la iniciativa privada, el tratamiento regresivo de los derechos fundamentales, el secuestro de la soberanía popular, la negación del carácter electivo y representativo de los órganos del llamado Poder Popular, la ideologización político-partidista de la Constitución y, en definitiva, la sustitución del pluralismo político establecido en la Constitución de 1999 por una ideología de Estado única y obligatoria, son un atentado a la democracia, principio irrenunciable.
6. La reelección indefinida, la reelección por más de un período y un mandato presidencial de siete (7) años atentan contra el principio de la alternabilidad en el poder, favoreciendo el caudillismo y el personalismo que tanto daño le han causado históricamente al país. El Presidente de la República pretende modificar la Constitución para perpetuarse en el poder. Con su propuesta pretende hacer retroceder al país a la época de Juan Vicente Gómez.
7. La descentralización y el federalismo desaparecen por el proceso centralizador propuesto por el Presidente, mediante el cual, desde el poder central nacional se pretende concentrar el poder y la toma de decisiones. Además de la recentralización que se viene llevando a cabo desde hace varios años, se propone dejar sin poder, competencia y facultades reales a las instancias de equilibrio de poder y de gestión de servicios públicos que constituyen las alcaldías y gobernaciones, creándose una administración paralela controlada por el Presidente de la República, que asume dichas competencias y poderes. El poder será cada vez más centralizado y la “democracia socialista” que proponen 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, contenido en el artículo 4 de la Constitución, 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 difícil su entrada en vigor.

8. La creación de Consejos Comunales no está concebida como herramienta de participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos locales y vecinales y de control y supervisión ciudadana, sino para sustituir, en la práctica, al gobierno local y estatal, y servir de instrumento para el centralismo exacerbado. Los Consejos Comunales, en los términos concebidos por el Gobierno, tienen su inspiración en el estado comunista y son un medio para debilitar el poder local en beneficio del poder central, ya que son fácilmente controlables. Ellos son organizados, registrados, financiados y supervisados desde el poder central, con lo cual no tendrán autonomía alguna. Bajo la consigna de que el poder se le otorga directamente al pueblo, lo que se pretende es centralizar la toma de decisiones desde el poder central. Los Consejos Comunales sólo pueden ser legítimos si sus directivos son electos por el voto directo y secreto de las comunidades y si se descarta el “asambleísmo” fácilmente manipulable, y que convertido en masa, es fácil presa de las pasiones, y, utilizable como instrumento de su propia degeneración y del control ideológico de la sociedad. Los Consejos Comunales concebidos por el proyecto constituyen una copia fiel de la organización de las asambleas provinciales, municipales y de los consejos del poder popular contemplado en la Constitución de la República de Cuba del 1º de agosto de 1992 (artículos 103 a 119), cuya soviétización se advierte al negarles carácter electivo y representativo.
9. La Fuerza Armada Nacional es una institución al servicio del Estado en su totalidad y de la Nación. Resguarda sus instituciones, su soberanía y responde a todos los venezolanos. Se pretende, con la modificación constitucional, poner constitucionalmente a la Fuerza Armada Nacional al servicio del gobierno y de una parcialidad ideológica. Afirmer que la Fuerza Armada Nacional será garante de la continuidad del proyecto político

actualmente en funciones de gobierno es, sin lugar a dudas, colocarla al servicio de una parcialidad política; ello atenta contra su institucionalidad democrática. La filosofía de la propuesta presidencial no es establecer una Fuerza Armada Nacional para asegurar la paz, sino para hacer la guerra. Ello constituye un atentado contra la institucionalidad civil republicana.

10. De concretarse la reforma, la actividad económica pasaría a ser una actividad fundamental y directa del Estado y de las empresas colectivas que éste decida crear o promover. Esa actividad se desarrollaría conforme a los principios de la economía socialista que diseñe y dirija el Presidente de la República. La participación de los particulares en ese proceso quedaría relegada a un estado de marginalidad y de total inseguridad, ya que tal participación dependerá de la discrecionalidad que se manifieste por parte del gobierno. El derecho de cada quien de dedicarse a la actividad económica, comercial o profesional, de su preferencia (la libre iniciativa) quedaría eliminada como derecho constitucional. Lo mismo ocurriría con la libre empresa. Se puede afirmar que la modificación constitucional va dirigida a establecer en Venezuela un modelo de economía sobre la base de la propiedad pública de los medios de producción, lo cual es la consagración anticipada de un modelo históricamente fracasado. En definitiva, se pretende instaurar en Venezuela un Estado que asuma la gestión, directa o indirecta del aparato productivo y de servicios, haciendo crecer la propiedad del Estado, administrada por el gobierno, o controlada por éste, en detrimento de la propiedad individual.

11. Se plantea con la reforma constitucional la degradación constitucional del derecho de propiedad individual, contenida en el texto del artículo 115; lo restringe indebidamente y lo coloca en un nivel inferior al reconocido por las declaraciones universales e interamericanas de derechos humanos contenidas en tratados multilaterales que obligan al país, convirtiendo a la reforma, en este aspecto, en una trasgresión del derecho internacional público. Ahora el derecho de propiedad no será reconocido constitucionalmente; el artículo 115 de la Constitución que se propone sólo reconoce los tipos de propiedad y no la consagración de un derecho en sí mismo. La propiedad de los venezolanos será cada vez más escasa, insignificante y menos importante, esta se desmotivará, gravará y se

eliminaran sus incentivos; mientras que la propiedad del estado será la propiedad que se promueva y privilegie.

La propiedad privada individual es un valor reconocido por todos los ciudadanos. Es un elemento que pertenece a su cultura, que se vincula con su religión, cualquiera que ella sea, que está atado a su práctica social y que corresponde a la más respetada tradición jurídica nacional. La propiedad privada individual es un derecho que ha sido reconocido a lo largo de toda la historia constitucional del país. Es un derecho que ha sido consagrado como una libertad fundamental de los ciudadanos, respetado y enaltecido institucionalmente.

**12.** La reforma elimina la autonomía del Banco Central de Venezuela. Se pretende transformar el Banco Central de Venezuela para convertirlo en un simple instrumento del Presidente de la República y de sus planes políticos, lo cual representa no sólo un atentado contra la base analítica que domina la creación y existencia de instituciones de ese tipo en el mundo, sino que anuncia que las políticas monetaria, cambiaria y fiscal del país, ya no serán el resultado de análisis científicos y técnicos madurados por los concedores del oficio, sino de las veleidades ideológicas de una única voluntad personal. Se elimina el principio de la unidad presupuestaria, lo cual es el mayor atentado que puede hacerse a la transparencia en la gestión de las finanzas públicas. Sin un BCV con autonomía para velar por la estabilidad de los precios y preservar el valor de la moneda; con un sistema presupuestario desprovisto de reglas de disciplina que limiten el uso dispendioso y clientelar del gasto público; y, en fin, sin posibilidad institucional de garantizar la sostenibilidad financiera de las políticas públicas frente a las fluctuaciones de los ingresos, el Estado venezolano carecerá de medios para enfrentar a esos demonios devoradores de pueblos que son la ineficiencia, la corrupción y la inflación.

**13.** El Presidente de la República necesita la aceptación popular de la reforma que pretende imponer. En tal sentido, ofrece en su propuesta reducir la jornada de trabajo y crear un fondo de seguridad social para los trabajadores independientes. El artículo 90 de la actual Constitución establece una obligación en cabeza del gobierno de reducir progresivamente la jornada de trabajo. El Presidente en este momento, sin reforma



constitucional alguna, con los poderes que le otorga ley habilitante, puede reducir la jornada de trabajo. Por su parte, el artículo 86 de la actual constitución establece la obligación de crear un régimen universal de seguridad social para todos los trabajadores del país y la ley lo obliga a la creación de un fondo de seguridad social. Fondo que después de siete años de vigencia de la constitución y la ley, no se ha podido constituir por falta de recursos. Resulta baladí, para justificar la mora legislativa y la omisión del Presidente de legislar en estas materias, el argumento de que la reducción de la jornada laboral debe hacerse por la Constitución y no en la ley, para que ningún gobierno posterior pueda aumentarla de nuevo, porque, según el numeral 2 del artículo 89 de la Constitución actual, que no se reforma, ninguna ley posterior podrá establecer disposiciones que alteren la intangibilidad y progresividad de los derechos laborales establecidos en leyes anteriores. El Presidente no ofrece nada nuevo, sus propuestas ya están consagradas en la Constitución vigente y son verdaderos derechos subjetivos de los ciudadanos que no han sido satisfechos.

14. Con la propuesta de reforma constitucional lo que se pretende es eliminar la democracia como régimen político. Con la modificación planteada del artículo 136 se atenta contra la democracia misma y el derecho al sufragio. Se pretende que la soberanía resida en calidad de depósito en el pueblo, quien la ejerce a través del poder popular, pero cuyos órganos no se eligen mediante el sufragio. Se atenta directamente contra el derecho al sufragio y la democracia misma.

## II

### HACIA LA MATERIALIZACIÓN DEL ANUNCIADO FRAUDE A LA CONSTITUCIÓN Y A LA DEMOCRACIA

1. Se define el fraude a la Constitución como la modificación de las normas de revisión constitucional, con el objeto de crear un nuevo órgano de revisión encargado de dictar una nueva Constitución. En consecuencia, cuando se desconocen las normas de revisión, se desconoce el fundamento mismo del poder y de la autoridad que funda la Constitución.
  
2. El proceso de cambio constitucional liderado por el Presidente de la República es un muy bien urdido fraude a la Constitución y a la democracia. En apariencia, no se está proponiendo la modificación de ninguna de las normas de revisión constitucional; sin embargo, se está invitando a las instituciones y al electorado a adoptar una modificación del texto fundamental, a través del mecanismo específico de la reforma, para cambiar nada más y nada menos que el régimen político y la forma del Estado. La otra arista del fraude es la más perversa: se está invitando al pueblo de Venezuela para que, a través de un mecanismo supuestamente constitucional, abdique de valores democráticos y de su soberanía a favor de quien hoy ejerce la presidencia de la República.
  
3. En efecto, el mecanismo de la reforma es una vía de revisión parcial de la Constitución, que no permite en forma alguna la modificación de la estructura organizativa del Estado ni menos aún de los Principios Constitucionales, que son los pilares sobre los cuales descansa el andamiaje organizativo del Estado. Se tramita y aprueba por ante la propia Asamblea Nacional, mediante tres discusiones. El proyecto debe ser aprobado por las dos terceras partes de los miembros de dicha Asamblea, con independencia del origen de la iniciativa (legislativa, ejecutiva, popular). Es requisito indispensable para la validez de la reforma que el proyecto se someta a referendo, para que el pueblo, titular del poder constituyente ratifique o rechace los cambios no sustanciales que pretendan hacersele al texto constitucional.

4. La reforma constitucional propuesta el pasado 15 de agosto por el ciudadano Presidente de la República, persigue como se dijo y como será demostrado a lo largo del presente análisis, un cambio radical del régimen político venezolano, sin contar con la modificación de la forma del Estado, lo que se traduce necesariamente en una nueva Constitución. El cambio del régimen político aparece de la pretensión de extender el período presidencial y establecer la reelección indefinida del primer mandatario; resalta de los cambios propuestos en el sistema de administración financiera pública; se va haciendo más evidente cuando se analizan las modificaciones propuestas al régimen socio-económico; no puede esconderse cuando se estudia el nuevo régimen de la FAN; en fin es obvio cuando se analiza el tema del ejercicio de la soberanía y la imposición de un estado socialista. Asimismo se pretende consagrar una nueva forma del Estado, proponiendo una nueva geometría del poder. Ello simplemente no es posible concretar por el mecanismo de la reforma, sin incurrir en fraude a la propia Constitución.
  
5. Al ser desconocidas las limitaciones del mecanismo de la reforma constitucional, se introduce indirectamente una modificación de la norma de revisión, pues se faculta a la Asamblea Nacional para discutir y aprobar un proyecto de nueva Constitución, que será sometida a referendo popular. En el caso concreto, el fraude se profundiza, en primer lugar, porque la Asamblea Nacional actual no es representativa de todos los sectores de la sociedad venezolana, sino que representa los intereses del Presidente de la República; en segundo lugar, porque se está engañando al pueblo venezolano en cuanto a la extensión de la modificación constitucional, haciéndole creer que se está actuando dentro de parámetros jurídicos. En consecuencia, se pretende fundar la reforma de una voluntad popular viciada, que de buena fe cree estar en el pleno goce y ejercicio de sus derechos más fundamentales.
  
6. No solamente el fraude a la constitución es procedimental como lo señalamos anteriormente. También se está concretando un fraude a la Constitución vigente y a la democracia en aspectos sustanciales. El contenido de la propuesta de modificación constitucional es antidemocrático y vulnera principios republicanos y democráticos que constituyen valores esenciales del Estado de Derecho en Venezuela. La reelección indefinida, *que impide la renovación del gobierno*, el centralismo exacerbado, *la*

*ideologización* y la eliminación del carácter institucional de la FAN, la modificación del tratamiento y régimen aplicable al derecho de propiedad, la eliminación de la libertad económica y de la promoción de la iniciativa privada, el tratamiento regresivo de los derechos fundamentales, el secuestro de la soberanía popular, la negación del carácter electivo y representativo de los órganos del llamado Poder Popular, la ideologización político-partidista de la Constitución y, en definitiva, la sustitución del pluralismo político establecido en la Constitución de 1999 por una ideología de Estado única y obligatoria, son un atentado a la democracia, principio irrenunciable.

7. La propuesta de reforma constitucional presentada por el Presidente de la República a la Asamblea Nacional modifica el principio democrático de que la soberanía reside en el pueblo, quien la ejerce a través del sufragio. En la nueva redacción del artículo 136 constitucional, luego de decretarse la “creación” de un “poder popular”, igual al municipal, al estatal y al nacional, se afirma 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”. Consecuencia de lo expuesto es que el pueblo se organizaría en “consejos”, que no emanarían del sufragio. Esos consejos (consejos comunales, consejos obreros, consejos campesinos, consejos estudiantiles y demás “entes” que señale la ley), mediante la constitución de las comunidades, las comunas y el autogobierno de las ciudades, serían la expresión del poder popular, que al mismo tiempo sería la vía para el ejercicio directo de la soberanía popular. A partir de lo anterior, el artículo 5 constitucional, cuya reforma no ha sido propuesta, debería concluirse que la soberanía reside intransferiblemente, en calidad de depósito, en el pueblo, quien la ejerce a través del poder popular, cuyos órganos no se eligen mediante el sufragio.
8. El nuevo artículo 70 definiría los medios de participación y protagonismo del pueblo, en ejercicio directo de su soberanía solo en tanto y en cuanto sirvan para la construcción del socialismo. En tal sentido, la elección de

cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, las iniciativas legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto, la asamblea de ciudadanos y ciudadanas (...), los Consejos del Poder Popular (consejos comunales, consejos obreros, consejos estudiantiles, consejos campesinos, entre otros), la gestión democrática de los trabajadores y trabajadoras de cualquier empresa de propiedad social directa o indirecta, la autogestión comunal, las organizaciones financieras y microfinancieras comunales, las cooperativas de propiedad comunal, las cajas de ahorro comunales, las redes de productores libres asociados, el trabajo voluntario, las empresas comunitarias y demás formas asociativas constituidas para desarrollar los valores de la mutua cooperación y la solidaridad socialista, solo podrían ser mecanismos a disposición de los ciudadanos en tanto y en cuanto estén al servicio del socialismo.

9. Otorgar contenido ideológico a la Constitución, calificarla de “socialista” e imponer un modelo ideológico político significa que la Constitución es excluyente, parcializada y está condenada a durar en tanto y en cuanto el régimen que la impuso subsista. El proceso de modificación constitucional debe permitir la participación institucional de todos los sectores del país, por una parte y, por otra, debe buscar el mayor consenso posible para la aprobación de una nueva Constitución, en vez de amenazar con imponer un modelo estrecho que un sector importante rechaza. La consagración, en más de doce (12) artículos, del socialismo, destruye la declaración contenida en el artículo 2° de la Constitución de que Venezuela en el cual se consagra un Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia, y, se aparta del fin supremo de la Constitución de establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica.
10. En definitiva, el contenido de la propuesta presidencial y la metodología que se utiliza para aprobar la reforma lleva a concluir que la misma es excluyente, parcializada e impuesta, por lo cual la que resulte de este proceso no será una Constitución democrática y carecerá de legitimidad.

### III

## CONSIDERACIONES ACERCA DEL CAMBIO DEL RÉGIMEN POLÍTICO DEFINIDO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1999

La propuesta de reforma constitucional presentada por el ciudadano Presidente de la República supone un cambio radical del régimen político definido en la Constitución de 1999. Este cambio resulta de la extensión del período presidencial y del establecimiento de la reelección indefinida o continua del Presidente de la República, lo que trae como consecuencia clara y evidente la personalización y perpetuación en el poder. Resulta también de los cambios propuestos en cuanto a la administración financiera pública, que pasaría a depender casi exclusivamente de la voluntad del Presidente de la República, reforzando el personalismo y acabando con cualquier esperanza de transparencia en el manejo de los fondos públicos. Resulta igualmente del sistema socio-económico propuesto, que se basa en la eliminación de la libertad de empresa y en el desconocimiento, en la práctica, del derecho de propiedad privada, dando paso a un “nuevo” modelo económico de tipo expresamente socialista (neo-comunista). Resulta claramente del nuevo régimen de la FAN, al servicio de una parcialidad política y despojada de su característica de profesionalismo. Resulta, por último, del nuevo sistema de libertades que, luego de desconocer la soberanía popular, diseña un sistema basado en la discriminación que desconoce cualquier forma de libertad.

### III.1

## CONSIDERACIONES SOBRE LA MODIFICACIÓN CONSTITUCIONAL PARA ESTABLECER UN MANDATO PRESIDENCIAL DE 7 AÑOS Y LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL INDEFINIDA

1. De conformidad con el artículo 230 de la Constitución, el período presidencial es de seis años, siendo que el Presidente de la República puede ser reelegido, de inmediato y por una sola vez, para un nuevo período. De esta manera el texto constitucional de 1999 establece en Venezuela un régimen de reelección limitada del mandato presidencial.

2. La propuesta presidencial de modificación constitucional pretende modificar el mandato presidencial para extenderlo a 7 años. Dicha mandato es excesivo por largo, y rompe con la tendencia del constitucionalismo democrático de establecer mandatos más cortos. Una demostración clara y evidente de dicha tendencia es el caso francés. La Constitución preveía un mandato de 7 años para el caso del jefe del Estado y, luego de más de una década de discusiones a ese respecto, el Presidente en ejercicio, J. Chirac, propuso una modificación constitucional para reducirlo a 5 años. Consideramos que la propuesta de un mandato tan largo es sin duda un signo inequívoco de la vocación totalitaria de la propuesta presidencial. Resulta además revelador, que se procure una extensión del mandato a 7 años con aplicación inmediata y efectiva al presente período constitucional, con lo cual el Presidente de la República terminaría su actual mandato en enero de 2014, procurando la reelección por 7 años más para llegar, tal como múltiples veces lo ha señalado públicamente, hasta el 2021. La duración de un mandato presidencial a 7 años, con reelección indefinida, es solamente comparable con el régimen establecido por Juan Vicente Gómez en las constituciones de 1914, 1922, 1925, 1928, 1929 y 1931. En definitiva, la propuesta presidencial nos retrotrae a la época de Gómez, una de las dictaduras más largas y férreas vividas por los venezolanos. En el resto de los países de América, los mandatos presidenciales en su mayoría tienen una duración de 4 o 5 años. Sólo Venezuela y México tienen mandatos de 6 años, siendo que México prohíbe expresamente la reelección presidencial. De extender el mandato a 7 años en Venezuela, seríamos el único caso de un mandato de tan larga duración.

3. Alargar el mandato presidencial a 7 años es un mecanismo para reducir el control popular sobre el gobierno, y por ello mismo una forma de menoscabar la democracia. Mientras más cortos los períodos presidenciales, más oportunidades tiene la población de decidir sobre quién lo va a gobernar y cómo. Alargar el período presidencial es lo mismo que reducir el poder del pueblo. La tendencia moderna es precisamente a la reducción de los períodos presidenciales. Ampliar el mandato presidencial a 7 años es retroceder en el camino hacia un mayor control popular sobre los gobernantes.

4. Instaurar un sistema de reelección indefinida del Presidente de la República, o un sistema de más de una reelección, atenta contra el principio de la alternabilidad democrática en el poder, piedra angular de la libertad política y de nuestra Constitución republicana, consagrado en el artículo 6 de la Constitución. La norma establece expresamente que el gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y de las entidades políticas que la componen es y será siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables. Esto, pues el poder otorga ventajas que facilitan mantenerse en el poder. Desde el poder se va adquiriendo más poder; se es más fácil controlar y “colonizar” las instituciones y sus autoridades; se desarrollan herramientas para el ventajismo electoral y se financia más fácilmente el aparato político partidista de apoyo presidencial. Con mucha facilidad, desde el poder, se pueden desarrollar tentáculos para debilitar al adversario político y se pueden poner a disposición presidencial recursos, logísticas y facilidades que desequilibran cualquier proceso electoral a favor del presidente-candidato. La reelección indefinida obstaculiza la consolidación de los partidos políticos y el recambio y la modernización del liderazgo en los mismos. La reelección indefinida estimula el abuso del poder como una herramienta para permanecer en el mismo y estimula y facilita el mesianismo, el personalismo y el caudillismo. En definitiva, la reelección indefinida es inconveniente para todas las democracias, y muy especialmente para aquellas de países con instituciones débiles y las llamadas democracias frágiles, cuyo ejemplo histórico son nuestros países latinoamericanos, en los que la reelección indefinida (y los sistemas de más de una reelección) llevan consigo el abuso de poder, al relajamiento de los controles y a elecciones que dejan de ser imparciales y libres.



5. Pretender justificar la reelección indefinida en Venezuela por el hecho de que en Europa hay jefes de estado o jefes de gobierno que se pueden reelegir indefinidamente, manifiesta un franco desconocimiento de la diferencia existente entre los regímenes parlamentarios y presidencialistas, como el nuestro. Son dos sistemas absolutamente diferentes donde la comparación es imposible. En países europeos, de sistemas de gobierno parlamentario o semi-parlamentario, el jefe del Estado y el jefe de gobierno son autoridades diferentes; el jefe del Estado no tiene facultades gubernamentales equivalentes al presidente en Venezuela, que es jefe de Estado y jefe de gobierno al mismo tiempo. Efectivamente, en los regímenes parlamentarios el jefe de Estado puede ser a vida y designado por vía de sucesión monárquica (reyes en Inglaterra o España) y en los sistemas semi-parlamentarios o semi-presidencialistas, como Francia, pueden ser electos popularmente; en ninguna caso, dichos jefes de estado tienen poderes equivalentes en el ámbito gubernamental al presidente venezolano. El Presidente de la República permanentemente invoca el caso de la reelección indefinida en Francia, siendo que el Presidente francés sólo es jefe de Estado y tiene un poder limitado y compartido; agregando que si bien existe dicha reelección indefinida, también habría que decir que ningún presidente francés se ha postulado para un tercer período. Es decir, no se puede decir que la reelección indefinida haya sido positiva para Francia, porque simplemente no se ha practicado. Es más, es claro que las posibles intenciones reeleccionistas del presidente Chirac fueron enfrentadas con fuerza y éxito por el actual presidente Sarkozy. En Francia, la elección presidencial por voto popular y directo se estableció a partir de la elección de 1965, y desde entonces ningún presidente ha optado a una segunda reelección: De Gaulle electo en 1965 renuncia en 1969, Pompidou electo en 1969 muere en 1974; Giscard d'Estaing es electo en 1974, se lanza a la reelección y pierde en 1981 con Mitterrand; éste es reelegido en 1988 y no se lanza a un nuevo período. Chirac es elegido en 1995 y reelegido en 2002, y no se lanza a una segunda reelección, por el contrario, *redujo su mandato presidencial*. Es decir, la reelección indefinida de Francia es sólo teórica, ningún presidente electo por el voto popular ha intentado un tercer período. La tendencia, por el contrario, ha sido la de reducir el período presidencial que paso de siete años a cinco años a partir del 2002 y, además, el Presidente Sarkozy anuncio una modificación constitucional para eliminar la

elección indefinida de cargos electivos, argumentando en este sentido, “que él está para actuar y no para durar”.

6. Justifica asimismo el Presidente de la República la reelección indefinida en Venezuela, visto que los primeros ministros o jefes de gobiernos en Europa se pueden reelegir. En cuanto a las diferencias con los sistemas parlamentarios, sería bueno añadir que es totalmente equivocado hablar de reelección indefinida de los primeros ministros, o equivalentes. Los jefes de gobierno no son electos popularmente. No hay ni elección ni reelección. El pueblo elige al parlamento, y luego el jefe de Estado designa al jefe de gobierno que debe contar con el apoyo parlamentario. El jefe de gobierno puede mantenerse por varios períodos si conserva el apoyo parlamentario; no hay formalmente hablando una reelección. Esto ayuda a probar que no se puede justificar la reelección indefinida utilizando como apoyo lo que ocurre en los países parlamentarios. Así, por ejemplo, en mayo de 2007, debido a su pérdida de popularidad, Tony Blair fue obligado a renunciar al cargo de Primer Ministro por los parlamentarios de su partido. Perdió su base de apoyo en el parlamento. Esos parlamentarios designaron como líder del Partido Laborista a Gordon Brown, quien como consecuencia fue designado Primer Ministro, y ejerce el cargo sin elección alguna. Al igual que Tony Blair, Gordon Brown nunca fue elegido como Primer Ministro por votación popular, ambos fueron elegidos como parlamentarios, y luego la mayoría parlamentaria los designó como Primeros Ministros, es un sistema totalmente diferente al de los sistemas presidenciales como el nuestro.

7. En todo caso, el parlamentario es un sistema totalmente distinto al nuestro. En él, el jefe de gobierno está sometido a un control constante y muy estricto por el parlamento y por su propio partido. También por un poder judicial totalmente autónomo, muy distinto a nuestro caso. Los jefes de gobiernos o primeros ministros, tienen un mandato preestablecido pero flexible, pudiendo ser destituidos de su cargo en cualquier momento, con sólo exigírseles responsabilidad política a través del voto de censura. Por último, debemos señalar que los países europeos con los que se pretende comparar el Presidente de la República para justificar la reelección indefinida, tienen una institucionalidad democrática muy fuerte y consolidada donde hay garantía

institucional para que una autoridad electa o designada pretenda perpetuarse en el poder.

8. Según Nohlen, Grotz, Krennerich y Thibaut en su trabajo *Electoral Systems in Independent Countries* (2000), para el año 2000, ochenta y ocho países realizaban elecciones presidenciales, incluyendo en este número gobiernos democráticos y autoritarios. De estos ochenta y ocho países sólo en 13 (15%) se permite la reelección indefinida del presidente. Estos trece países son: Burkina Faso, Costa de Marfil, Chipre, Egipto, Francia, Islandia, Kazajstán, Mauritania, Palestina, Singapur, Siria, Turkmenistán y Zimbabwe. De estos trece países, sólo tres pueden ser considerados democracias: Francia, Chipre e Islandia. De estos tres países, dos de ellos, Francia e Islandia, tienen un sistema semi-parlamentario donde las consecuencias de la reelección indefinida no son las mismas que en los países presidencialistas. Es claro, entonces, que la inmensa mayoría de las democracias presidenciales o semi-presidenciales han escogido imponer límites a la reelección presidencial. Este es quizás el punto a destacar. Es de notar que ninguno de los países de América Latina ha adoptado la reelección indefinida, y sólo una minoría ha implantado y mantiene la reelección inmediata limitada a un período.

9. Un hecho que tiende a comprobar, en forma indirecta pero convincente, que la reelección en Latinoamérica se presta para el abuso del poder y por consiguiente para el “ventajismo” del presidente en ejercicio, es que hasta 1995 (Molina, 2001), los gobiernos democráticos de América Latina perdieron las elecciones en más de dos tercios de los casos. Sin embargo, luego de introducida la reelección en Perú, Argentina, Brasil, Colombia, República Dominicana y Venezuela, de nueve (9) elecciones en las cuales el presidente ha buscado la reelección en esos países<sup>1</sup>, sólo en un caso (República Dominicana 2004) ha sido derrotado<sup>2</sup>. Y este es un caso en el cual la reelección se aprueba tardíamente cuando el gobierno ya tenía prácticamente perdida la elección, y precisamente porque el presidente Mejías quería ser candidato de su partido, aún perdiendo,

---

<sup>1</sup> Fujimori (Perú) 2 veces; Chávez (Venezuela) 2 veces; Menem (Argentina); Cardoso (Brasil); Lula Da Silva (Brasil); Uribe (Colombia); Mejías (República Dominicana).

<sup>2</sup> Podría añadirse un segundo caso justo al comienzo de los 90, en un país que permitía la reelección inmediata y la eliminó posteriormente: Nicaragua en 1990 cuando el presidente Ortega fue derrotado por Violeta Chamorro. En nuestro análisis nos referimos a los países de América Latina que introdujeron la reelección en los años 90 o en estos primeros años del Siglo XXI, y que son los seis mencionados. De ellos Perú la eliminó, luego de la renuncia de Fujimori.

para cerrarle el paso al liderazgo emergente. Es decir, que mientras en América Latina el gobierno sin reelección pierde las elecciones en la mayoría de los casos y en un porcentaje mayor que lo que ocurre en los países industrializados, cuando el Presidente va a la reelección ha resultado imbatible. Aunque en algunos casos hubo gestiones exitosas, en líneas generales este hecho tiende a corroborar la tesis de que en países con instituciones débiles la reelección lleva al abuso de los recursos del poder para obtener ventajas electorales.

10. La reelección indefinida, lo que en definitiva significa, es la posibilidad de gobiernos de mandato largo como los que existen o existieron en la España de Franco; el Zimbabwe de Mugabe; la Nicaragua de Somoza; la Cuba de Castro; la Uganda de Amin Dada; la República Dominicana de Trujillo; el Chile de Pinochet, en la Venezuela de Gómez, entre muchos otros regímenes por el estilo. La reelección indefinida nos puede llevar directo a la dictadura.

11. La alternabilidad democrática, contra la cual atenta la reelección indefinida, ***y que garantiza la renovación de los gobiernos***, hace que los actores políticos debatan y consensúen; fortalece los partidos políticos; permite que, en un país de gente joven, los jóvenes tengan oportunidad de ascender en la política y convertirse en líderes; permite el relevo en los partidos políticos y en el gobierno; impide que la política se empobrezca.

12. Por todo lo anterior, nos oponemos a la propuesta de modificación constitucional en el sentido de instaurar la reelección indefinida o un régimen de más de una reelección del Presidente de la República. Por el contrario, proponemos una modificación constitucional que conlleve a la reducción del mandato presidencial a cuatro (4) años, con una sola reelección inmediata; la regulación de la condición del presidente-candidato para evitar desequilibrios y ventajismos entre candidatos a la presidencia de la República. Además, proponemos que el Presidente de la República sea electo mediante una elección directa a dos vueltas y que se consagre el financiamiento público de los partidos políticos. Tales propuestas contribuirían enormemente a lograr una mayor legitimidad del candidato que salga electo a la Presidencia; el fortalecimiento de los partidos políticos; la búsqueda de elecciones libres y democráticas; se revalorizaría el principio de la alternabilidad en el poder y se evitarían los perjuicios analizados que conlleva el régimen de la reelección indefinida; se facilitarían las existencias de salidas institucionales a la crisis de legitimidad en

el Poder Ejecutivo y; se promovería mayor eficiencia en la gestión administrativa. Además, una propuesta en este sentido se enmarca dentro de la corriente democrática y contemporánea del derecho constitucional a nivel mundial.

13. Por último, la propuesta de modificación constitucional en el sentido de la reelección indefinida afectaría, tal como lo hemos señalado, uno de los principios fundamentales constitucionalmente consagrado como lo es el de la alternabilidad democrática en el poder, con lo cual técnicamente no es posible concretarla por la vía de la reforma constitucional en palabras del propio Presidente Chávez, pues se encuentra en el Título inherente a los “principios fundamentales”.

14. Ver cuadro anexo a este Capítulo marcado como No.1, donde se hace un análisis comparativo del tratamiento constitucional en las constituciones venezolanas sobre la duración del mandato presidencial y el régimen de la reelección. Ver asimismo, cuadro anexo a este Capítulo marcado como No. 2 donde se hace un análisis comparativo del tratamiento constitucional en las constituciones del continente americano sobre la duración del mandato presidencial y el régimen de la reelección.

CUADRO 1

Constitución	Duración del Mando	Reelección Inmediata	Reelección luego de 1 ó más períodos	No reelección	Comentario
1811	4			X	Triunvirato, Elección indirecta. No habla de Reelección. Reemplazo al cabo de 4 años.
1819	4	X			
1821	4	X			
1830	4		X		
1857	6				No contenía disposición expresa para aclarar el tema de reelección. Pero puede considerarse que era indefinida
1858	4		X		
1864	4		X		
1874	2		X		
1881	2		X		
1891	2		X		
1893	4		X		
1901	6		X		
1904	6		X		
1909	4		X		
1914,1922,1925, 1928,1929,1931, (período gomecista)	7				No contenía disposición expresa para aclarar el tema de reelección. Pero puede considerarse indefinida.
1936	5		X		
1945	5		X		
1947	5		X		
1953	5				No contenía disposición expresa para aclarar el tema de reelección. Pero puede considerarse que era indefinida.
1961	5		X		
1999	6	X			

CUADRO 2

País	Duración de Mandato	Reelección Inmediata	Reelección luego de 1 ó más periodos	Reelección Indefinida	No reelección	Comentario
Argentina	4	X				Puede reelegirse nuevamente transcurrido un período
Bolivia	5		X			Puede reelegirse transcurrido un período
Brasil	4	X				Una sola reelección Inmediata.
Chile	4				X	
Colombia	4	X				Una sola reelección inmediata. Modificado por Reforma 2004 Ratificado por Sentencia.
Costa Rica	4		X			
Ecuador	4		X			Puede Reelegirse transcurrido un período.
El Salvador	5		X			Puede Reelegirse transcurrido un período.
Honduras	4				X	El que quebrante esta disposición o proponga su reforma, cesará en el desempeño de sus cargos y quedará inhabilitado por diez (10) años para toda función pública.
Guatemala	4				X	
México	6				X	
Nicaragua	5		X			No reelección para quien haya estado dos periodos.
Panamá	5		X			Puede Reelegirse Transcurrido dos periodos.
Paraguay	5				X	
Perú	5		X			Modificado en el 2000 por reforma. Puede reelegirse transcurrido un período.
Rep. Dominicana	4	X				Una sola reelección Inmediata.
Uruguay	5		X			Puede Reelegirse transcurrido un período.
USA	4	X				
Venezuela	6	X				Una sola reelección Inmediata.

### III.2

## CONSIDERACIONES SOBRE LA MODIFICACIÓN CONSTITUCIONAL DEL RÉGIMEN DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA PÚBLICA

1. Las propuestas de reforma constitucional planteadas por el Presidente de la República inciden de manera evidente sobre el *régimen de la administración financiera pública*, previsto en el Título de la Constitución referido al Sistema Socioeconómico. En algunos aspectos la incidencia es directa, como en el caso de la eliminación de la autonomía del Banco Central de Venezuela, planteada expresamente en la propuesta de reforma del artículo 318; o, también, en la defenestración del Fondo de Estabilización Macroeconómica, claramente sugerida con la modificación del artículo 321. En otros casos la incidencia es indirecta, pero no por ello menos contundente. Tal es el caso de las que derivan de la distinción propuesta en relación a las administraciones públicas, según la cual existirían dos categorías de ellas: las denominadas administraciones públicas tradicionales o burocráticas “que son las que atienden las estructuras previstas y reguladas en esta Constitución y las leyes; y *las misiones*, constituidas por organizaciones de variada naturaleza, creadas para atender a la satisfacción de las más sentidas y urgentes necesidades de la población, cuya prestación exige de la aplicación de sistemas excepcionales e, incluso, experimentales, los cuales serán establecidos por el Poder Ejecutivo mediante reglamentos organizativos y funcionales” (artículo 141). Más adelante veremos como la administración por *misiones*, unida a la facultad que se propone sea otorgada al Ejecutivo Nacional para administrar las reservas internacionales y depositarlas en fondos creados a tal efecto no será otra cosa que la regularización de las prácticas de relajación de las reglas de disciplina fiscal que de manera ilegal e inconstitucional ha venido realizando el gobierno nacional. En todo caso, esa incidencia configura, sin lugar a dudas, el absoluto desmoronamiento de la administración financiera pública y de las reglas de disciplina fiscal que fueron diseñadas en la Constitución de 1999, para hacer de esa administración un instrumento eficaz del Estado Venezolano “para velar por la estabilidad macroeconómica, promoviendo un ambiente propicio para el crecimiento y la generación de bienestar para los ciudadanos”, lo cual, tal como lo expuso el constituyente en la Exposición de Motivos de ese texto fundamental, se lograría “con base en tres principios fundamentales, a saber: equilibrio fiscal y un nivel prudente de deuda pública; autonomía del Banco



Central en el cumplimiento de sus funciones, con un claro mecanismo de rendición de cuentas y coordinación transparente de las políticas macroeconómicas” (Exposición de Motivos de la Constitución, Título VI, Capítulo II, párrafos primero y segundo, GORBV N° 5.453 Extraordinario, del viernes 24 de marzo de 2000). Teniendo en cuenta la forma en que se ha venido conduciendo la administración financiera pública en los últimos tiempos, era obvio suponer que del seno del alto gobierno surgirían, como en efecto han surgido, propuestas de reforma tendentes a legitimar esa irregular forma de conducir la gestión fiscal. En este sentido es conveniente reflexionar críticamente sobre tales sugerencias de reforma, sean estas explícitas o supuestas, tal como seguidamente haremos.

## *2. La desaparición de la autonomía del Banco Central de Venezuela.*

a) Es suficientemente conocido el manifiesto incumplimiento que se ha verificado en el país con relación al mandato constitucional que establece que el Banco Central de Venezuela es persona jurídica de derecho público con autonomía para la formulación y el ejercicio de las políticas de su competencia, una de las cuales es, por expresa asignación constitucional, la administración de las reservas internacionales (artículo 318). Este incumplimiento se hizo aún más evidente mediante la concreción de otro, violatorio a su vez de la regla según la cual el banco “no estará subordinado a directivas del Poder Ejecutivo y no podrá convalidar o financiar políticas fiscales deficitarias” (artículo 320). En efecto, con el especioso argumento que invoca la existencia del concepto del “Nivel Adecuado de Reservas Internacionales”, se llegó, incluso, a modificar, inconstitucionalmente, la Ley del Banco Central de Venezuela, con el único propósito de liberar y transferir recursos de las reservas internacionales al Poder Ejecutivo (GORBV N° 5.606 del 20 de julio de 2005), en cuenta del Fondo creado a tal fin. Sin duda, tal irregular actuación es el origen de la propuesta de eliminar del texto constitucional la previsión contenida en el artículo 318 referida a la autonomía constitucional del Banco Central de Venezuela, y las normas conexas como la del artículo 320 citado.

b) Planteada como ha quedado la propuesta presidencial, el Banco Central de Venezuela, en lo adelante, será una “persona de derecho público sin autonomía para la formulación de las políticas correspondientes” que “compartirá” con el

Poder Ejecutivo Nacional las funciones de “participar en la formulación y ejecución de la política monetaria, en el diseño y ejecución de la política cambiaria, en la regulación de la moneda, el crédito y fijación de las tasas de interés” (propuesta de reforma del artículo 318). Ahora bien, aparte el hecho de que luce ilógico que una institución sin autonomía pueda “compartir funciones”, pues, precisamente, por esa falta de autonomía lo más seguro será que, simplemente, obedezca instrucciones, la propuesta presidencial comporta una tal concentración de poderes en el Ejecutivo Nacional, vale a decir en la persona del Presidente de la República, que sin duda alguna los peligros de que esas políticas se manejen oportunistamente, se hacen cada vez más evidentes.

c) Al respecto sea suficiente recordar lo siguiente: “El Premio Nobel de economía del año 2004 se otorgó a los economistas Finn Kydland y Edward Prescott, precisamente por su importante contribución a la política monetaria. Ellos han subrayado la importancia de crear instituciones que aseguren a los agentes económicos que el gobierno no va a utilizar la política monetaria en forma oportunista para, por ejemplo, causar un alza temporal en la actividad económica antes de una elección. En ausencia de una institucionalidad que limite el uso populista de la política monetaria, los agentes económicos presumen que el gobierno la utilizará con dichos fines, incrementando los precios y salarios en anticipación a las acciones del gobierno, con lo que la inflación resulta una profecía autocumplida. Esta base analítica para la autonomía de los bancos centrales ha jugado un rol importante en promover la creación de bancos centrales autónomos en el mundo” (La Estabilidad de Precios y la Autonomía de los Bancos Centrales, por **Vittorio Corbo**, consultada <http://www.bcentral.cl/esp/politicas/exposiciones/miembrosconsejos>, el 10 de febrero de 2007).

d) Frente a la idea de transformar el perfil del Banco Central de Venezuela, para que deje de ser un instrumento direccionado, básicamente, hacia el logro de la estabilidad y se convierta en un banco central comprometido con “los fines esenciales del Estado socialista y el bienestar del pueblo, cabe advertir que la experiencia histórica ha demostrado también que dichas instituciones “han tenido más éxito, como agentes de desarrollo, cuando sus políticas han sido coordinadas, no subordinadas, con las políticas del gobierno en un plan de desarrollo”, sin desconocer que “también necesitan tener autonomía para mantener la estabilidad”. (**Gerald Epstein**, codirector del Centro para la

Investigación Económica y Política de Estados Unidos, de la Universidad de Massachussets, en conferencia dictada el 27 de octubre de 2005, en el Banco Central de Venezuela, consultada en <http://www.bcv.org.ve/c4/Conferencias.asp>, el 10 de febrero de 2007).

e) La propuesta de transformar el Banco Central de Venezuela para convertirlo en un simple instrumento del Presidente de la República y de sus planes políticos representa no sólo un atentado a la base analítica que domina la creación y existencia de instituciones de ese tipo en el mundo, sino que anuncia que las políticas monetaria, cambiaria y fiscal del país, ya no serán el resultado de análisis científicos y técnicos madurados por los concedores del oficio, sino de las veleidades ideológicas de una única voluntad personal.

### *3. Eliminación del principio de la unidad del presupuesto.*

a) No obstante la precisa regulación sobre el principio de la unidad del presupuesto contenida en los artículos 313 y 314 de la Constitución, según los cuales “la administración económica y financiera del Estado se regirá por un presupuesto aprobado anualmente por ley” y “no se hará ningún tipo de gasto que no haya sido previsto en la ley de presupuesto”, desde el año 2005, el país vive un proceso de franca “*depresupuestación*”, de lo cual es ejemplo paradigmático la creación y funcionamiento del Fondo Nacional de Desarrollo, FONDEN, S.A.. (Ver Decreto autorizatorio de su creación en GORBV N° 38.261 del 30/08/2005 y Acta Constitutiva y Estatutaria en GORBV N° 38.269), sociedad anónima cuyo objeto es “financiar los proyectos de inversión real productiva, la educación, la salud, el mejoramiento del perfil y saldo de la deuda pública externa y la atención de situaciones especiales”, así como “financiar proyectos de conveniencia, de evidente necesidad y aquellos dirigidos al desarrollo económico y social, reembolsables y no reembolsables, nacionales e internacionales, en moneda nacional o extranjera; así como cualquier otro proyecto que sea necesario financiar a juicio del Directorio Ejecutivo, previa aprobación del Presidente de la República” (Cláusula Tercera del Acta Constitutiva y Estatutaria). Es manifiestamente evidente que la creación de este ente, con forma de sociedad anónima, tuvo como único propósito permitir la tramitación de todos los gastos que a través de él se realicen, sin ninguna vinculación con la Ley de Presupuesto Anual.

b) No es necesario argumentar demasiado para demostrar que el abandono del principio de la unidad del presupuesto, es el mayor atentado que puede hacerse a la transparencia en la gestión de las finanzas públicas. La información contenida y presentada en él es fundamental para asegurar dicha transparencia. Además, con importantes volúmenes de gasto público fuera del presupuesto es imposible contar con éste como un instrumento fundamental de la política fiscal. Basta, a este respecto, destacar las dificultades que por ese motivo surgirían para evaluar la ejecución presupuestaria, así como la incidencia que esas dificultades tendrían tanto en la respectiva rendición de cuentas y establecimiento de responsabilidades, como en la posibilidad de utilizar los resultados de esa evaluación como insumo para la formulación del presupuesto subsiguiente.

c) Ahora bien, es evidente que la propuesta presidencial de modificar el artículo 321 a fin de otorgar al Jefe del Estado la facultad de destinar reservas internacionales, supuestamente excedentarias, “a fondos que disponga el Ejecutivo Nacional para la inversión productiva, desarrollo e infraestructura, financiamiento de las misiones y, en definitiva, el desarrollo integral, endógeno, humanista y socialista de la nación”, no hará otra cosa que regularizar la indebida práctica antes mencionada de mantener presupuestos separados que contra toda regla de transparencia y disciplina fiscal se ha venido experimentando bajo el actual régimen gubernamental. Es más, si a ello le añadimos que cuando se trate del financiamiento de las misiones, en la administración de éstas se aplicarán “sistemas excepcionales e, incluso, experimentales, los cuales serán establecidos por el Poder Ejecutivo mediante reglamentos organizativos o funcionales” (ver propuesta de reforma del artículo 141), es legítimo plantearse que de aprobarse la reforma, toda la preceptiva desarrollada hasta ahora por el derecho presupuestario, incluido el principio de la legalidad del gasto contenido en el viejo principio según el cual no se hará ningún tipo de gasto que no haya sido previsto en la Ley de Presupuesto (324 actual) quedará virtualmente anulada.

d) Es obvio, pues que la propuesta de degradar los principios de la unidad del presupuesto y de la legalidad del gasto, mediante la aprobación de esa facultad presidencial de destinar reservas internacionales a fondos paralelos al

presupuesto nacional y que en el caso de las misiones podrían ser manejados “por la libre”, debe ser rechazada

#### 4. Eliminación del principio del equilibrio económico en la gestión fiscal

a) A pesar de la muy clara regulación constitucional que, para asegurar el *principio del equilibrio económico* en la gestión fiscal, estatuye que el Ejecutivo Nacional presentará a la Asamblea Nacional, para su sanción legal, un marco plurianual del presupuesto, con límites máximos de gasto y endeudamiento anual, de manera de asegurar que los ingresos ordinarios sean suficientes para cubrir los gastos ordinarios en el período a que se refiera el marco plurianual (ver artículo 311), dicho marco plurianual nunca ha sido presentado para su sanción legal y nunca ha sido posible conocer si se ha cumplido con la citada regla del equilibrio corriente.

b) En este sentido, es necesario insistir en lo que el constituyente de 1999, en la Exposición de Motivos calificó como una de las innovaciones más importantes de la Constitución: la regla efectiva del equilibrio presupuestario. Tal como se señaló en esa Exposición: “Al establecer una regla de equilibrio presupuestario sostenible se dota a la política económica de un efectivo antídoto contra el endeudamiento público descontrolado. En el marco plurianual del presupuesto, que se fijará por ley, los ingresos ordinarios tienen que ser suficientes para cubrir los gastos ordinarios, es decir el Estado no puede endeudarse para cubrir el servicio de intereses de la deuda. Esta noción de equilibrio en el marco plurianual implica que es posible tener déficit en uno o dos años y luego corregir el desequilibrio, de forma de compensar déficits o superávits fiscales en el tiempo” (Exposición de Motivos de la Constitución, Título VI, Capítulo II, Sección Primera, GORBV N° 5.453 Extraordinario, del viernes 24 de marzo de 2000). Obviamente, cualquier propuesta de eliminación del principio del equilibrio económico, contenido en el artículo 311 de la Constitución, debe ser categóricamente rechazada.

c) Aunque en la propuesta presidencial de reforma de la Constitución no existe ninguna sugerencia que, expresamente, postule la eliminación del referido principio, es obvio que permitir presupuestos paralelos y administraciones excepcionales o experimentales que no se avengan a la disciplina fiscal y presupuestaria que supone la existencia de un marco plurianual del

presupuesto y límites máximos de gasto y endeudamiento anual, imposibilitará o dificultará asegurar que los ingresos ordinarios sean suficientes para cubrir los gastos ordinarios; vale decir, imposibilitará o dificultará el logro del equilibrio económico de las fianzas públicas.

##### *5. Desactivación del el Fondo de Estabilización Macroeconómica*

a) No obstante la claridad con la cual la Constitución ordenó el establecimiento de un *fondo de estabilización macroeconómica*, a fin de garantizar la estabilidad de los gastos del Estado en los niveles municipal, regional y nacional, ante las fluctuaciones de los ingresos ordinarios; y aunque dicho fondo fue formalmente instituido por la Ley que Crea el Fondo Para la Estabilización Macroeconómica, promulgada el 27 de noviembre de 2003, modificada por ley de reforma mandada a ejecutar el 4 de octubre de 2005 (ver GORBV N° 38.286, de esa fecha), el mismo se halla desactivado desde su creación, supuestamente, “a los fines de proveer a la aplicación de las nuevas reglas y desarrollos institucionales contemplados en esta ley”, hasta el presente nunca provistos.

b) Esta insincera situación se pone ahora de manifiesto con la propuesta presidencial de borrar dicho fondo de entre las instituciones de la administración financiera del Sector Público y, en su lugar, crear la posibilidad de destinar reservas internacionales, ahora llamadas excedentarias, a fondos dispuestos por el Poder Ejecutivo, “para la inversión productiva, desarrollo e infraestructura, financiamiento de misiones y, en definitiva, desarrollo integral, endógeno, humanista y socialista de la Nación”, tal como ha sido planteado con la sugerencia de modificar el artículo 321.

c) Las consecuencias de una tal modificación son, en este momento impredecibles. Sin embargo, debe ser fácil entender que no es poca cosa la eliminación del único instrumento, de rango constitucional, “para garantizar la estabilidad del presupuesto y conservar, más allá de las contingencias por cambios de gobierno y de las leyes, un dispositivo que permita amortiguar las fluctuaciones de los ingresos fiscales” (Exposición de Motivos de la Constitución, Título VI, Capítulo II, Sección Primera, GORBV N° 5.453 Extraordinario, del viernes 24 de marzo de 2000); todo ello, además, con minas

a asegurar la sostenibilidad financiera de las políticas públicas, su consolidación y el logro de los resultados esperados.

d) Dicho de otra manera, sin un Banco Central con autonomía para velar por la estabilidad de los precios y preservar el valor de la moneda; con un sistema presupuestario desprovisto de reglas de disciplina que limiten el uso dispendioso y clientelar del gasto público; y, en fin, sin posibilidad institucional de garantizar la sostenibilidad financiera de las políticas públicas frente a las fluctuaciones de los ingresos, el Estado venezolano carecerá de medios para enfrentar a esos demonios devoradores de pueblos que son la ineficiencia, la corrupción y la inflación.

### III.3

## CONSIDERACIONES SOBRE LA MODIFICACIÓN CONSTITUCIONAL DEL RÉGIMEN SOCIO-ECONÓMICO

1. El Presidente de la República ha formalizado la presentación ante la Asamblea Nacional de una modificación constitucional para llevar a la sociedad venezolana hacia el “socialismo del siglo XXI”. En cuanto concierne, específicamente, al modelo económico, la propuesta de cambio constitucional pretende suprimir la libertad de las personas de dedicarse a la actividad económica de su preferencia, regla que es un corolario del sistema de economía de mercado; elimina el rol del Estado como promotor de la iniciativa privada; incorpora un conjunto de normas dirigidas a la construcción de una economía socialista, rigurosamente planificada y controlada; encomienda al Estado la gestión de los ramos de la economía nacional; y concluye relegando al último lugar a la propiedad privada, la cual sólo es reconocida sobre los bienes de uso y consumo y sobre los medios de producción legítimamente adquiridos.

*2. La propuesta de sustitución del modelo constitucional de economía mixta por otro de economía colectivista. La eliminación de la libertad económica y de iniciativa privada.*

#### *a) El nuevo modelo económico para el socialismo del siglo XXI*

La idea central de la construcción del socialismo del siglo XXI en el ámbito económico se manifiesta constitucionalmente en la atribución al Estado (artículo 112) de la función esencial de promover “el desarrollo de un Modelo Económico Productivo, intermedio, diversificado e independiente, fundado en los valores humanísticos de la cooperación y la preponderancia de los intereses comunes sobre los individuales, que garantice la satisfacción de las necesidades sociales y materiales del pueblo, la mayor suma de estabilidad política y social y la mayor suma de felicidad posible”; y de la función de fomentar y desarrollar distintas formas de empresas y unidades económicas de propiedad social, tanto directa o comunal como indirecta o estatal, así como empresas de producción y/o distribución social que pueden ser de propiedad mixta, creando las mejores condiciones para la construcción colectiva y cooperativa de una economía socialista. Esta idea central se complementa con los siguientes elementos:



(i) la utilización de los medios de participación y protagonismo del pueblo, entre los cuales se encuentra la participación en la gestión democrática de empresas de propiedad social, cooperativas, organizaciones financieras y microfinancieras, redes de productores libres asociados, empresas comunitarias y demás formas asociativas constituidas para desarrollar los valores de la mutua cooperación y la solidaridad socialista (artículo 70);

(ii) la atribución al Poder Público Nacional de la competencia para la gestión de los ramos de la economía nacional, así como su eventual transferencia a sectores de economía de propiedad social, colectiva o mixta (numeral 34 del artículo 156);

(iii) la reserva al Estado de las explotaciones, servicios y bienes de interés público y de carácter estratégico, entre los cuales se menciona la actividad de explotación de los hidrocarburos líquidos, sólidos y gaseosos (artículo 302);

(iv) la potestad de reserva al Estado de la prestación de servicios públicos vitales, directamente o a través de empresas de su propiedad, sin perjuicio de establecer empresas de propiedad social directa, empresas mixtas y/o unidades de propiedad socialistas, que aseguren la soberanía económica y social, todo ello conforme a los términos que desarrollen las leyes respectivas de cada sector de la economía (artículo 113);

(v) la declaración de que la producción de alimentos es de interés nacional, en razón de lo cual el Estado dictará medidas de orden financiero, comercial, transferencia tecnológica, tenencia de la tierra, infraestructura, capacitación de mano de obra y otras que fueran necesarias para alcanzar niveles estratégicos de autoabastecimiento (artículo 305);

(vi) la posibilidad de asumir sectores de la producción agrícola, pecuaria, pesquera y acuícola (artículo 305);

(vii) la prohibición del latifundio (artículo 307);

(viii) la calificación de las actividades, acuerdos, prácticas, conductas y omisiones de los particulares que vulneren los métodos y sistemas de producción social y colectiva con los cuales se afecte la propiedad social o colectiva o impidan o dificulten la justa y equitativa concurrencia de bienes y servicios, como actos contrarios a los principios fundamentales de la Constitución (artículo 113);

(ix) la creación de una facultad para los Órganos del Estado de ocupar previamente, durante el proceso judicial, los bienes objeto de expropiación;

(x) la reducción de la jornada de trabajo diurno o nocturno a seis horas diarias y, respectivamente, a treinta y seis y a treinta y cuatro horas semanales;

(xi) la eliminación de la intervención de la Asamblea Nacional en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo, función que ahora corresponde, con carácter de exclusividad, junto con su dirección, al Presidente de la República (numeral 19, artículo 236).

De concretarse la reforma, la actividad económica pasa a ser actividad fundamental y directa del Estado y de las empresas colectivas que éste decida crear o promover; esa actividad se desarrollará conforme a los principios de la economía socialista, en atención a las leyes que se dicten para cada sector de la economía y de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo que diseñe y dirija el Presidente de la República. La participación de los particulares en ese proceso queda relegada a un estado de marginalidad y de total inseguridad, ya que tal participación dependerá de la discrecionalidad que se manifieste en las leyes económicas y en los planes nacionales de desarrollo. El derecho de cada quien de dedicarse a la actividad económica, comercial o profesional, de su preferencia (la libre iniciativa) queda eliminada como derecho constitucional. Lo mismo ocurre con la libre empresa.

El nuevo modelo económico contenido en la propuesta de cambio constitucional está en sintonía con el modelo marxista ensayado en la ex Unión Soviética, en los países de Europa Oriental, en la China de los primeros treinta años posteriores al final de la segunda guerra mundial (1945), en Corea del Norte y en Cuba, país este último que supuestamente vive en el “mar de la felicidad”. El Presidente de la República, proponente del proyecto de cambio constitucional, está siendo consecuente con ideas expresadas públicamente, tal como lo hizo en la respuesta a los obispos que le pidieron se les explicara lo que era el socialismo del siglo XXI. Es bueno recordar que el Presidente les dijo que leyeran a Marx y a Lenin. En otra declaración afirmó que el socialismo del siglo XXI estaría acompañado de la propiedad estatal de los medios estratégicos de producción. Resulta coherente con esas manifestaciones, entonces, que el modelo económico que se proponga no sea el de la propiedad privada (economía libre) ni el de la propiedad compartida (economía mixta), sino el de la propiedad colectiva (estatal) de los medios de producción en el contexto de una economía planificada. Se ha hecho cierta la advertencia del Profesor Juan Carlos Rey,

quien afirmaba que si el modelo de socialismo que el Presidente de la República quería construir fuera un socialismo democrático, “como el que existe o ha existido en muchos países de Europa Occidental, sería perfectamente posible que fuera construido a partir de la Constitución vigente de 1999, sin necesitar de ninguna modificación.”

El modelo aplicado en la Unión Soviética y en los estados colectivistas surgidos después de la segunda guerra mundial instituyó un sistema que proclamaba la superación de la propiedad privada de los medios de producción y que se manifestó al comienzo por la auto administración obrera de las industrias, de los transportes y de los bancos, sustituida pronto por la administración de dirigentes nombrados y controlados por el estado. En la agricultura, después de la oleada de expropiaciones de las tierras, la propiedad privada fue sustituida por la Constitución de cooperativas agrícolas (*koljós*) y de haciendas agrícolas estatales (*sovjós*). Esa experiencia fue repetida en los países socialistas del este de Europa (Giuliano Martignetti, en Diccionario de Política de Bobbio, Matteucci y Pasquino, pág. 1.316).

La abolición de la economía de mercado como componente del sistema de economía mixta adoptado en 1961 -reiterado constitucionalmente en 1999- y la simultánea implantación de una economía colectiva equivale a una modificación *integral y profunda* de la Constitución de 1999, términos que ha usado el Presidente de la República para tipificar la dimensión del cambio constitucional que pretende llevar a cabo. Esta modificación supone un nuevo pacto social que sólo puede ser producto de un consenso democrático.

*b) Los efectos de la sustitución del modelo de economía mixta por otro de economía colectivista.*

Nuestro derecho constitucional sigue las tendencias contemporáneas que regulan extensamente la vida económica y la actividad empresarial como consecuencia del abandono del modelo de economía absolutamente libre y su sustitución por el de economía intervenida, el cual requiere de su organización constitucional, esto es, del establecimiento por la Constitución de limitaciones a la libertad de iniciativa de los particulares y de apoderamientos competenciales para los poderes públicos. Es por ello que en la Constitución se establecen los

principios generales del orden económico, aquellos que directa o indirectamente conciernen al desarrollo de la actividad económica.

El modelo constitucional de un régimen de economía mixta, incluyendo el del socialismo democrático, contiene la consagración del principio de la libertad de la propiedad y de las libertades de contratación, de asociación, de trabajo, de comercio, de industria y de circulación. Estos son los supuestos de un orden económico liberal de mercado fundado en la libre competencia. Por ello, la declaración de estas libertades es contenido específico de los textos constitucionales. El modelo constitucional establece también los límites de la actuación de los ciudadanos en el ámbito económico, tales como la prohibición de monopolios, concentraciones o confabulaciones para fijar los precios o salarios; reducir artificialmente la producción, o cualquier otra medida que tienda a distorsionar o eliminar la competencia. De este modo se trata de configurar un sistema de mercado sobre bases éticas, justas y firmes, para sancionar las deformaciones que pueden aparecer.

Por su parte, la proclamación del principio de propiedad pública de todos los medios de producción implica una constitución económica socialista. Cuando la producción, la circulación y la comercialización de los bienes y la prestación de servicios están en manos del Estado, se está frente a un modelo económico totalitario, que puede ser calificado indistintamente de socialista, de colectivista, de comunista, de economía planificada o de cualquier modo similar. Lo esencial reside en que es el Estado quien decide qué se produce, cómo se produce, de que modo se lleva a cabo la distribución de las mercaderías y en cual forma se ponen los bienes a disposición de los consumidores. El Estado pasa a ser el único y gigantesco productor, distribuidor y vendedor de todos los bienes y prestador de todos los servicios, así como los ciudadanos pasan a ser todos dependientes, empleados y obreros del Estado, sin libertad para cambiar de residencia o de oficio, por cuanto cada ciudadano cumple un papel estratégico en el lugar que el Estado le asigna. La propiedad privada se circunscribe, cuando se puede obtener, a la tenencia de un modesto lugar destinado a la habitación, a la posesión de un escaso conjunto de bienes muebles, difíciles de conseguir, y a la alimentación en base a cartillas de racionamiento. Eso fue lo que se logró alcanzar en la ex Unión Soviética y en los demás lugares que siguieron el ejemplo del llamado *socialismo real*. Ese es el modelo que actualmente existe en Cuba.

### *c) La aplicación de un modelo fracasado*

Algunos historiadores han afirmado que el siglo XX ha sido el peor, el más bárbaro y el más terrible de todos los que la humanidad ha vivido. Dos guerras mundiales, innumerables dictaduras, varias crisis económicas y despiadadas matanzas de seres humanos, a la cabeza de las cuales ha de ser colocado El Holocausto (La Shoàh), llenaron ese siglo de horror y de vergüenza. En forma sucesiva el siglo XX presenció, en primer lugar, el nacimiento, el desarrollo y el auge de los totalitarismos fascistas, nazis y comunistas; luego, el enfrentamiento armado entre el fascismo y el nazismo, por un lado, y el comunismo y las democracias liberales, por el otro; y por último, la competencia pacífica entre el sistema capitalista de economía de mercado y democracia plural y el sistema comunista de economía planificada y sistema político policial de partido único, con el consiguiente derrumbe de este último. El símbolo de la separación física e ideológica entre los dos mundos, El Muro de Berlín, fue derribado en 1989 por los habitantes de las dos Alemanias, la comunista y la democrática, sin que los soldados comunistas se atrevieran a disparar, como antes acostumbraban a hacerlo –obedeciendo órdenes– cada vez que un ciudadano de Alemania oriental trataba de pasar al otro lado del muro sin permiso. El mundo comunista se derrumbó; el desmoronamiento ocurrió a la vista de todos y las impresionantes escenas del colapso fueron transmitidas en vivo y directo por televisión al mundo entero. Como piezas de dominó, una detrás de la otra, las naciones que integraban la antigua Unión Soviética y los países de Europa Oriental, sin guerra, abandonaron voluntariamente el comunismo como sistema político y económico. Se llegó, de este modo, a lo que se llamó por algunos *el fin de la historia*, para indicar que en la confrontación entre economía planificada y paralelo sistema político policial de partido único, por una parte; y economía de mercado y sistema político plural con libertades democráticas, por la otra, prevaleció este último. Es decir, el antagonismo entre democracia y totalitarismo, entre economía de mercado y economía planificada terminó, esa historia se acabó.

Los neocomunismos no proponen nada distinto a lo que fue el socialismo real, aunque se cuidan disfrazando su nombre, como ocurre con el socialismo del siglo XXI. La oferta significa: (i) desde el punto de vista económico, la desaparición de la propiedad privada o de la propiedad conjunta de los medios de producción, esto es, la sustitución de la economía de mercado por la propiedad estatal de los medios de producción; (ii) desde el punto de vista

político, la desaparición del pluralismo, de la alternabilidad y de las formas de organización de la sociedad en partidos políticos, de las elecciones en las formas conocidas en el mundo occidental y su sustitución por el partido único y el pensamiento único, con muerte, prisión o destierro para los disidentes; (iii) desde el punto de vista social, la organización de la sociedad en consejos comunales, federaciones y confederaciones de consejos comunales manejados conforme a criterios de democracia directa o plebiscitaria, en medio de una agitación permanente 'intolerable para el ciudadano común', que adoptarán decisiones que se superpondrán a las de los sindicatos, de los gremios, de las juntas de vecinos, de las autoridades municipales y estatales y que podrán ser convertidos en asambleas donde se juzgue o se decida vigilar a los ciudadanos (los comités de barrios cubanos); (iv) y desde el punto de vista filosófico, la imposición del materialismo dialéctico y del materialismo histórico como dogmas.

La oferta de los neocomunismos tiene varios aspectos engañosos: algunos de ellos son las promesas de democracia, de libertad, de igualdad y de abundancia. En efecto, democracia y partido único son términos irreconciliables; libertad y pensamiento único son incompatibles; igualdad y élites burocráticas favorecidas son escandalosas desigualdades; y economía planificada y abundancia de bienes es una ecuación que no pudieron demostrar los países del socialismo real en más de setenta años de aplicación rigurosa de planes económicos. Las ofertas fraudulentas de los neocomunismos de hoy han de ser confrontadas con las realidades históricas de las economías socialistas y con la realidad, más tangible aún, del modelo cubano, un modelo de fracaso, de miseria, de cárcel para los disidentes o de fusilamiento para los que pretendan huir, de dictadura vitalicia y de emigración en balsas improvisadas. No hay un solo ejemplo histórico o viviente de éxito de un sistema de economía colectivista.

Se puede afirmar que la modificación constitucional dirigida a establecer en Venezuela un modelo de economía sobre la base de la propiedad pública de los medios de producción es la consagración anticipada de un modelo históricamente fracasado.

#### *d) Un cambio trascendental y conflictivo*

La propuesta dirigida al establecimiento de un modelo económico con preponderancia casi absoluta de la acción estatal directa o a través de empresas colectivas sobre la acción de los particulares, elimina el equilibrio que estaba contenido en las constituciones de 1.961 y 1.999 y que había permitido identificar al modelo económico en ellas contenido como de economía mixta. Este modelo permitió una gran amplitud de acción al Estado para intervenir en el proceso económico, de manera directa o en forma regulatoria, y posibilitó el desarrollo de una actividad privada generadora de empleo que supera con creces el número de puestos de trabajo de todas las administraciones públicas. El abandono de ese sistema y su sustitución por otro en el cual se minimiza y degrada la intervención de los particulares es susceptible de generar graves consecuencias de orden político, social y económico:

(i) una modificación que implica la eliminación del modelo de vida de la sociedad venezolana desde que es sociedad organizada sólo podría ser llevada a cabo a través de un consenso democrático reflejado en una nueva Constitución; porque el cambio constitucional se está llevando a cabo a través de una “reforma”, es decir, de un medio fraudulento, con la evidente complicidad de la Asamblea Nacional; porque la necesaria aprobación del texto de la “reforma” en un referéndum está sometida a la dirección del proceso referendario por un árbitro electoral que sólo inspira confianza a quienes propugnan el cambio; y porque las discrepancias y conflictos que puedan surgir en el orden jurídico han de ser decididas en última instancia por el Tribunal Supremo de Justicia, un órgano del Poder Público sometido a la voluntad del Presidente de la República;

(ii) la práctica eliminación de la propiedad privada de los medios de producción y la reducción a su mínima expresión de la propiedad sobre bienes de uso y consumo, difícilmente pueden ser aceptados pasivamente por la población venezolana. Basta con recordar el rechazo manifestado por los ciudadanos a la eliminación del derecho a la propiedad privada reflejado en las repetidas encuestas que han sido realizadas, para comprender que un resultado referendario contrario a esa postura está destinado a la sospecha de manipulación o fraude y a la creación de un clima de conflicto;

(iii) la adopción del modelo de economía colectivista en la antigua Unión Soviética, en los países de Europa del Este, en China, en Vietnam, en Corea del Norte y en Cuba fue el producto de un hecho de fuerza derivado de una guerra o de una revolución sangrienta. Ningún país ha rechazado en buena y santa

paz el modelo de economía de mercado y ha optado entusiastamente por la economía colectivista. Si tal fenómeno llegara a ocurrir en Venezuela, por la vía del referéndum anunciado, sería la primera vez que los ciudadanos de un país escogen no ser propietarios y renuncian a ahorrar, a tener iniciativas económicas y a desarrollar una vida independiente.

Las propuestas de reforma antes señaladas pueden ser interpretadas como una provocación dirigida a quienes disienten de su pensamiento político y económico y se puede configurar como una invitación al conflicto.

*3. La propuesta de una nueva regulación constitucional estatizante del derecho de propiedad. Dicha propuesta, además, es violatoria de los derechos humanos reconocidos en tratados internacionales de los cuales es parte Venezuela*

a) El cambio del régimen de la propiedad se propone a través de una disposición ambigua, mal redactada, de difícil comprensión y que no explica bien las características de cada uno de los tipos de propiedad que son reconocidos. Lo que sí resulta claro es que las formas colectivas de propiedad son privilegiadas en detrimento de la propiedad privada individual, la cual resulta postergada y circunscrita a determinados bienes. El texto de la norma propuesta (artículo 115 de la Constitución) es el siguiente:

“Artículo 115:

Se reconocen y garantizan las diferentes formas de propiedad. La propiedad pública es aquella que pertenece a los entes del Estado; la propiedad social es aquella que pertenece al pueblo en su conjunto y las futuras generaciones, y podrá ser de dos tipos: la propiedad social indirecta, cuando es ejercida por el Estado a nombre de la comunidad, y la propiedad social directa, cuando el Estado la asigna, bajo distintas formas y en ámbitos territoriales demarcados, a una o varias comunidades, a una o varias comunas, constituyéndose así en propiedad comunal, o a una o varias ciudades, constituyéndose así en propiedad ciudadana; la propiedad colectiva es la perteneciente a grupos sociales o personas, para su aprovechamiento, uso o goce en común, pudiendo ser de origen social o de origen privado; la propiedad mixta es la conformada entre el sector público, el sector social, el sector colectivo y el sector privado, en distintas combinaciones, para el aprovechamiento de recursos o ejecución de actividades, siempre sometida al respeto absoluto de la soberanía económica y social de la nación; y la propiedad privada es aquella que pertenece a personas naturales o jurídicas y que se reconoce sobre bienes de uso y consumo, y medios de producción legítimamente adquiridos.

Toda propiedad, estará sometida a las contribuciones, cargas, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o de interés general. Por causa de utilidad pública o interés social, mediante sentencia firme y pago



oportuno de justa indemnización, podrá ser declarada la expropiación de cualquier clase de bienes, sin perjuicio de la facultad de los Órganos del Estado, de ocupar previamente, durante el proceso judicial, los bienes objeto de expropiación, conforme a los requisitos establecidos en la ley.”

b) La interpretación de esta disposición debe ser coordinada con la norma central que proclama al Estado venezolano como un estado socialista (artículo 112), con la atribución al Poder Público Nacional de la competencia para la gestión de los ramos de la economía nacional, es decir, con la función directa de realizar actividades económicas (numeral 34 del artículo 156), y con la participación de las empresas colectivas en la economía (artículo 70). Si estas son las reglas generales, resulta congruente con el modelo socialista definido constitucionalmente que la propiedad privada individual pase a ocupar el lugar marginal que le asigna la disposición antes transcrita, es decir, que casi desaparezca. El régimen de la propiedad es un elemento del concreto sistema económico que se define constitucionalmente y es una variable esencial del régimen social, con implicaciones filosóficas y éticas.

La propiedad privada individual es un valor reconocido por todos los ciudadanos. Es un elemento que pertenece a su cultura, que se vincula con su religión, cualquiera que ella sea, que está atado a su práctica social y que pertenece a su más respetada tradición jurídica. Las normas que consagran ese derecho en nuestro ordenamiento jurídico tienen su origen en los modelos que las restantes sociedades occidentales han reconocido como paradigmas para sus constituyentes y legisladores, como son la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, proclamada por la Revolución Francesa en 1.789, la Quinta Enmienda de la Constitución norteamericana, realizada en 1.791, y los artículos 544 y 545 del Código Civil francés de 1.804 (Código Napoleón), que tienen su equivalente en los artículos 545 y 547 del Código Civil venezolano. El texto de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, después de calificar el derecho de propiedad como un derecho humano natural e imprescriptible, declara:

*“Siendo inviolable y sagrado el derecho de propiedad, nadie deberá ser privado de él, excepto en los casos de necesidad pública evidente, legalmente comprobada, y en condiciones de una indemnización previa y justa”*

La Quinta Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos de América dispone:

*“A nadie se le privará de la vida, la libertad o la propiedad sino por medio del debido proceso legal; ni se podrá tomar propiedad para el uso público sin la debida compensación”*

Los artículos 544 y 545 del Código Civil francés son del tenor siguiente:

*“Artículo 544.-La propiedad es el derecho de gozar y disponer de las cosas del modo más absoluto, siempre que no se haga de ellas un uso prohibido por las leyes o los reglamentos”.*

*“Artículo 545.-Nadie puede ser obligado a ceder su propiedad si no es por causa de utilidad pública y mediando una justa y previa indemnización”.*

El concepto de la propiedad privada descrito en estos textos no se ha mantenido inalterable, especialmente en cuanto concierne a su forma de ejercicio. Al contrario, el pensamiento político ilustrado, las tesis progresistas de solidaridad humana y los planteamientos filosóficos cristianos son algunos de los elementos que influyeron para que se produjera en el campo jurídico una adaptación del derecho positivo a los nuevos tiempos, adaptación que, por otra parte, ya estaba prefigurada en algunos textos antiguos, como la *Tercera Partida* del Rey Alfonso El Sabio, conforme a la cual si bien el derecho de propiedad es el *“poder que ome ha en su cosa de facer de ella lo que quisiere, según Dios y según fuero”*, señalaba límites al agregar *“pero débelo facer de manera que no faga daño ni tuerto a otro”*. Las adaptaciones no han alterado el valor de la propiedad privada como derecho esencial del hombre. Por ello ha sido posible su trascendencia a las proclamaciones internacionales de derechos humanos de categoría más elevada, como es el caso de la *Declaración Universal de Derechos Humanos*, cuyo artículo 17 dispone que *toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente y que nadie será privado arbitrariamente de su propiedad*; y en el ámbito interamericano, la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*, cuyo artículo XXIII expresa que *toda persona tiene derecho a la propiedad privada correspondiente a las necesidades esenciales de una vida decorosa, que contribuya a mantener la dignidad de la persona y del hogar*; y, por último, también en el ámbito regional, la *Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)*, según el cual *toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes*; y

*ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social.* Una orientación concurrente puede hallarse en la constitución *Gaudium et Spes*, que del modo más tolerante posible afirma que las formas de dominio o propiedad hoy son diversas, que lo importante es *fomentar el acceso de todos, individuos o comunidades, a algún dominio de los bienes externos y que el derecho de propiedad no es incompatible con las diversas formas de propiedad pública existente*, añadiendo que se debe *evitar que se abuse de la propiedad privada en contra del bien común.*

La propiedad privada individual es un derecho que ha sido reconocido durante toda nuestra historia constitucional republicana. Es un derecho que ha sido consagrado como una libertad fundamental de los ciudadanos, respetado y enaltecido institucionalmente. La degradación constitucional de este derecho, contenida en el texto del artículo 115, lo restringe indebidamente y lo coloca en un nivel inferior al reconocido por las declaraciones universales e interamericanas contenidas en tratados multilaterales de derechos humanos que obligan al país, convirtiendo a la reforma, en este aspecto, en una trasgresión del derecho internacional público. Ahora el derecho de propiedad no será reconocido constitucionalmente. El artículo 115 de la Constitución que se propone sólo reconoce los tipos de propiedad y no el reconocimiento de un derecho en si mismo.

c) La limitación de la propiedad privada a los bienes de uso y consumo y a los medios de producción legítimamente adquiridos deja fuera de reconocimiento a una enorme cantidad de bienes y de derechos, en primer lugar y en forma resaltante, a los bienes y derechos incorporales. Todo aquello que no se caracterice como bien de uso o consumo o como medio de producción legítimamente adquirido carece de aptitud para ser objeto de propiedad privada. La gente ha acudido a dar numerosos ejemplos y a hacer innumerables preguntas sobre los restantes atributos del derecho de propiedad que el artículo propuesto no reconoce, como el usufructo y la disposición; sobre el destino de los inmuebles en general, los cuales se usan (se vive en ellos), pero también se disfrutan (se arriendan, se dan en garantía) y se dispone de ellos (se venden, se dejan en herencia); sobre algunos inmuebles en particular (el apartamento en la playa, la casa en el campo, la pequeña propiedad rural); sobre las obras de arte, que no se usan ni se consumen, pero cuya belleza se

disfruta; sobre los derechos intelectuales (los derechos de autor, las marcas, inventos y modelos, que si bien tienen reconocimiento constitucional aparte siempre fueron desconocidos en los regímenes comunistas y en un momento dado podrían llegar a ser considerados incompatibles con el principio establecido en el artículo 115); sobre los derechos en acciones de sociedades y sobre todo el elenco de los derechos de crédito. Las preocupaciones de los ciudadanos son legítimas y han encontrado adecuada respuesta: los abogados le han dicho a sus clientes y han declarado públicamente que la única propiedad privada reconocida es la propiedad sobre los bienes de uso y consumo y sobre los medios de producción legítimamente adquiridos y que todo aquel bien o derecho que escape a esta estrecha noción no puede ser objeto de propiedad privada. La plasticidad y la multiplicidad de formas de la propiedad fue desconocida por el redactor del artículo comentado.

d) La reforma constitucional propuesta contempla dos grandes categorías de formas de propiedad: la estatal y la privada. En efecto, la denominada propiedad pública pertenece al Estado, porque se trata de bienes que le son propios. Y, la llamada propiedad social indirecta, está controlada por éste, puesto que es administrada por el Estado en nombre de la comunidad; y, la "propiedad social directa", o "propiedad comunal o ciudadana", se constituye mediante una asignación que hace el Estado de sus bienes o de los que adquiera a una o varias comunidades o comunas, que, según la propuesta de reforma del artículo 136, son parte del Poder Público como integrantes del Poder Popular, y, por ende, son entes del Estado, que se expresan a través de los consejos comunales. Y, la propiedad mixta, que es del Estado, puesto que se constituye entre el sector público, el sector privado, el sector colectivo, para el aprovechamiento de recursos o ejecución de actividades. Por tanto, en razón, de esa pertenencia o vinculación al Estado, y, por el *carácter de* entes del Estado de sus titulares, estas formas de propiedades son todas "propiedades estatales". La propiedad denominada "propiedad colectiva", puede ser de origen privado o social, y, por contraposición a las anteriores, junto con la que se reconoce a las personas naturales y jurídicas, son formas de propiedad privada. Sin embargo, para la propiedad colectiva no existe limitación alguna sobre el tipo de bienes que pueden ser objeto de propiedad, como sí se establece para la que pertenece a los particulares y personas jurídicas, que sólo se contempla para los bienes de uso, de consumo y medios de producción legítimamente adquiridos. De modo

que la reforma contempla dos categorías de propiedades. Las propiedades estatales y las propiedades privadas, dentro de las cuales se distingue la colectiva, que pueden tener por objeto cualquier clase de bienes y la propiedad de los particulares que recae sobre bienes de uso, consumo y de producción legítimamente adquiridos. No cabe duda alguna, que en materia de propiedad, la reforma constitucional propuesta por el Presidente procura un capitalismo de Estado. Y, por lo que respecta a la garantía patrimonial de la expropiación, ¿qué referencia puede existir ahora para valorar una justa indemnización, en una economía que se califica de socialista?. Y; ¿hasta cuanto puede ampliarse el concepto de utilidad pública en un cuadro de economía socialista? ¿ Cuántas veces hará uso el Estado de la expropiación, cuando, en la reforma del artículo 307 se amplía la posibilidad de la confiscación hasta razones de destrucción ambiental, o de seguridad y defensa, que comprende seguridad alimentaria, la conservación ambiental y la solidaridad, así como la satisfacción progresiva de las necesidades colectivas e individuales de los venezolanos y el principio de la corresponsabilidad sobre los ámbitos económicos, sociales, político, cultural, geográfico, ambiental y militar?. ¿Qué garantía se tiene del debido proceso expropiatorio, cuando en la reforma del artículo 305 se propone que el Estado puede asumir directamente las actividades de producción agrícola, pecuaria, pesquera y acuícola y transferir su ejercicio a entes autónomos, empresas públicas y organizaciones cooperativas o comunitarias?

d) Los barrios o barriadas, cuyos asentamientos humanos son ahora abstractamente las agrupaciones humanas organizadas en comunidades o en comunas, serán los titulares de los terrenos donde se encuentran edificadas o fomentadas, así como los latifundios que se afecten, en cuyo caso, la propiedad es comunal, por lo que, entonces, a los habitantes de las viviendas populares y de las tierras agrarias afectadas sólo les corresponderá su uso y no su goce o disposición, sin seguridad alguna de que puedan traspasarse, arrendarse o heredarse.

e) La creación, respecto de la propiedad de las personas particulares o jurídicas, de categorías de bienes sobre los cuales se reconoce el derecho de propiedad, niega la garantía del derecho de la propiedad sobre bienes que no se comprendan en esas categorías. Por ejemplo, los destinados a la generación de

la renta, que es una manifestación del derecho de goce y disfrute de la propiedad. La ley, en consecuencia, podría permitir la propiedad sobre unos bienes y prohibirlas sobre aquéllos que no se usen ni se consuman. Por ejemplo, admitir la propiedad sobre bienes inmuebles destinados a la habitación; y desconocerla sobre los inmuebles destinados a la producción de rentas en el mercado inmobiliario. Igualmente, la distinción entre los usos de los bienes muebles es determinante. Por lo que constitucionalmente no existiría garantías para la propiedad sobre los ahorros o depósitos bancarios, o de bonos o títulos valores; o de las acciones de las sociedades anónimas y de los clubes sociales.

f) Por lo que se refiere a los bienes de producción, su propiedad solo se garantiza si han sido legítimamente adquiridos. Luego, se invierte la presunción de buena fe, ahora toca a quien alegue ser propietario de uno de estos bienes, demostrar que no han adquirido de mala fe, por ejemplo, las tierras agrícolas, o los locales industriales.

g) Por otra parte, la fórmula constitucional propuesta producirá la inconstitucional sobrevinida de normas sustanciales sobre la propiedad, contenidas en los Libros Segundo y Tercero del Código Civil.

#### *4. La protección del derecho de propiedad de los inversionistas extranjeros*

Las inversiones extranjeras, entendiendo por tales tanto las inversiones internacionales como las inversiones antes sometidas al régimen comunitario andino, gozan en Venezuela de una adecuada protección en términos de criterios internacionales. El artículo 5º del Decreto N° 356 con Fuerza y Rango de Ley de Promoción y Protección de Inversiones, dictado el 3 de octubre de 1999 por el Presidente Hugo Chávez dispone, además, que los tratados o acuerdos que celebre Venezuela podrán contener disposiciones que ofrezcan una protección más amplia a las inversiones que la prevista en el citado Decreto-Ley, así como mecanismos de promoción de inversiones distintos a los consagrados en tal texto. La vigencia y aplicación de otros tratados, convenios y acuerdos de promoción y protección de inversiones ratificados por Venezuela no serán afectadas por lo previsto en el mencionado Decreto-Ley.

Venezuela ha suscrito tratados de protección de inversiones con Alemania, Argentina, Barbados, Brasil, Canadá, Chile, Cuba, Dinamarca, Ecuador, España, Francia, Irán, Lituania, Países Bajos, Paraguay, Perú, Portugal, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República Checa, Suecia, Suiza, Unión Belgo-Luxemburguesa y Uruguay.

La Ley de Promoción y Protección de Inversiones puede ser derogada, pero esta derogación no puede afectar los tratados internacionales. Estos tratados bilaterales de protección de inversiones confieren a los nacionales de los países suscritores una ventaja sobre los nacionales. Se presentará la paradoja de que los extranjeros pueden tener propiedades privadas que no pueden tener los nacionales. En adelante, si se llegara a aprobar el proyecto de cambio constitucional, se presentará el mismo fenómeno que antes ocurrió en China y ahora se presenta en Cuba: grandes inversiones de extranjeros (en China, en toda clase de fábricas; en Cuba, en hoteles e instalaciones turísticas), inversiones debidamente protegidas por tratados bilaterales, en desmedro de los inversionistas nacionales.

### III.4

## CONSIDERACIONES SOBRE EL DESMONTAJE DE UNA FUERZA ARMADA NACIONAL INSTITUCIONAL Y DEMOCRÁTICA

1. La propuesta presidencial elimina el carácter institucional, profesional y apolítico de la FAN contemplado en la Constitución vigente, lo cual constituye uno de los valores fundamentales que rigen una Fuerza Armada democrática. Es tradición democrática en Venezuela reivindicar el carácter institucional, profesional, no beligerante y apolítico de la FAN. La eliminación de tales valores en el texto constitucional aleja a dicha FAN de su condición de institución al servicio de toda una nación, que responde a los intereses de un país en su totalidad y no a un régimen, personalidad, ideología o partido político. Ello constituye un retroceso inmenso en cuanto al carácter democrático de la FAN en Venezuela.

2. La pérdida del carácter institucional y apolítico de la FAN se agrava, en la medida que constitucionalmente se pretende ideologizar a dicha fuerza, calificándola de Bolivariana; calificativo este que tendrá una explicación y alcance de acuerdo a los intereses gubernamentales y no va a enaltecer el respeto que todos los venezolanos podamos tener por nuestro Libertador. A la FAN se le define como un cuerpo patriótico y antiimperialista, términos estos utilizados en el Preámbulo y en el artículo 12 de la Constitución de la República de Cuba, lo cual, a nuestro modo de ver, no es una casualidad sino una manifestación inequívoca del proceso de ideologización en el que se pretende insertar a la institución armada en nuestro país.

3. De acuerdo con la propuesta presidencial, la FAN ya no asume un rol de cooperación en el mantenimiento del orden público sino que se le asignan tareas permanentes en materia de seguridad ciudadana y orden público, asumiendo de esta manera el rol principal que le corresponde a la autoridad civil a través de la policía administrativa. Esto constituye un signo y una manifestación inequívoca del proceso de militarización en que se encuentra subsumido el país y el peligro inminente de que los ciudadanos se vean constantemente amenazados por el uso de la fuerza militar y las armas de guerra en caso de que pretendan reivindicar derechos ciudadanos y políticos.



4. Se consagra en la propuesta presidencial el concepto de seguridad y defensa vinculado al desarrollo integral de la nación, al establecer que la FAN tiene una “participación activa en planes para el desarrollo económico, social, científico y tecnológico de la nación”. Tal concepto vincula a la FAN a todo lo que sea desarrollo nacional, concluyendo que la institución armada puede intervenir, justificado en ello, en cualquier asunto propio de la vida civil. Ello se ve agravado en la medida que se reafirma que la FAN tiene facultades de policía administrativa e investigación penal. Esto definitivamente justificaría constitucionalmente un régimen de militarización absoluta de nuestro país. Un sistema de seguridad y defensa como el propuesto se utilizó en las dictaduras militares en América del Sur.

6. Se pretende la eliminación de la Guardia Nacional de Venezuela y se sustituiría parcialmente por la Guardia Territorial. Se propone darle rango constitucional a la milicia popular. Ello significa, que a la tradicional FAN se impondría una estructura armada paralela que le respondería al Presidente de la República. La creación de una estructura armada de esta naturaleza significaría institucionalizar un sistema “paramilitar” o “fuerza de guerrilla” al servicio del régimen.

7. Se propone la modificación del artículo 236, numeral 7 de la Constitución, referente a las competencias y facultades del Presidente de la República, a los efectos de otorgarle a este último el poder para promover a los oficiales en todos los grados y jerarquías y designarlos para los cargos correspondientes. Ello, aunado a que dichas promociones se llevan a cabo sin ningún tipo de control político, conlleva a que el Presidente tendrá mayor control de los componentes militares y auspiciará el carácter totalitario de la gestión presidencial.

8. La filosofía de la propuesta presidencial no es establecer una Fuerza Armada Nacional para asegurar la paz, sino para hacer la guerra, casi específicamente contra los Estados Unidos de América. Por otra parte, lo que es más grave aún, se pretende tener estructuras armadas paralelas para la defensa de un régimen y no de toda una nación.

### III.5

## CONSIDERACIONES ACERCA DE LA MODIFICACIÓN DEL SISTEMA DE LIBERTADES

1. El grado de reconocimiento de los derechos humanos en su concepción universal, lo que comprende su garantía, es uno de los elementos que contribuye a la definición de un régimen político. Si se reconocen y garantizan esos derechos, es decir, si además de enunciarlos en tanto que tales el Estado se compromete a asegurar su ejercicio y los particulares tienen los mecanismos y las instituciones necesarias para hacerlos valer, el régimen político de ese Estado cuenta con uno de los elementos esenciales de todo régimen democrático. Si, por el contrario, los derechos no se reconocen ni siquiera formalmente, o bien no existen mecanismos o instituciones para hacerlos valer, entonces el régimen político del que se trata no puede en modo alguno ser calificado como democrático.

2. El artículo 19 de la Constitución del 30 de diciembre de 1999 establece, que el Estado venezolano se compromete a garantizar el goce y ejercicio irrenunciable, indivisible e interdependiente de los derechos humanos, reiterando que el respeto y garantía de esos derechos son *obligatorios* para los órganos del poder público. El compromiso asumido por el Estado venezolano, vertido en la norma que se comenta, parte de dos principios: la progresividad y la no discriminación.

3. El principio de la *progresividad* tiene su origen en el hecho –que ya no se discute– de que, al ser inherentes a la persona, la existencia de los derechos humanos no depende de que el Estado los reconozca. En tal virtud, y en la medida en que tanto el ser humano como la sociedad evolucionan y cambian en el tiempo, siempre es posible que “aparezcan” nuevos derechos humanos. De ahí que se hable de “generaciones” de derechos y que haya aumentado el número de mecanismos (nacionales e internacionales) para su protección. Este principio de progresividad no se había expresado nunca con ese término en las constituciones venezolanas; sin embargo, está presente en nuestro constitucionalismo desde 1858, a través de la inscripción de una cláusula “abierta” en materia de reconocimiento de derechos. De hecho, el artículo 22 de la vigente Constitución dispone expresamente que la enunciación de los

derechos y garantías contenida en ella y en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, no debe entenderse como la negación de otros que, siendo inherentes a la persona, no figuren expresamente en ellos.

4. El principio de *no discriminación* está también explicado en la Constitución (artículo 21), y se fundamenta en otro principio más general –que también es un derecho–: la igualdad. La norma declara, en efecto, que todas las personas son iguales ante la ley y enumera una serie de “consecuencias”: 1) no se permite la discriminación fundada en ninguna causa, si esa discriminación tiene por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos y libertades de toda persona; 2) se obliga al legislador a garantizar las condiciones jurídicas y administrativas para que la igualdad ante la ley sea real y efectiva, enunciando lo que se ha denominado la “acción afirmativa” y la definición de castigos agravados dirigidos a quienes abusen de la condición de debilidad de determinados grupos de personas; 3) se establece como trato oficial el de “ciudadano” y “usted” (quedando a salvo las fórmulas diplomáticas); 4) se mantiene el desconocimiento de los títulos nobiliarios y las distinciones hereditarias.

5. Ahora bien, la progresividad y la no discriminación son principios posteriores y consecuentes de una característica esencial del ser humano: la libertad. Y el constitucionalismo venezolano se basa en el principio de la libertad del ser humano, por lo que el todavía vigente artículo 20 proclama: “Toda persona tiene derecho al libre desenvolvimiento de su personalidad, sin más limitaciones que las que derivan del derecho de las demás y del orden público y social”. En ese sentido, el artículo 44 proclama que la libertad personal es inviolable y establece los parámetros que definen y limitan los mecanismos que tendría el Estado para restringir tal libertad. Seguido, como manifestaciones de la *libertad* en tanto que derecho individual, aparecen los derechos al respeto absoluto a la integridad física, psíquica y moral; a la inviolabilidad del hogar doméstico y del recinto privado; a la inviolabilidad de la correspondencia y las comunicaciones; al libre tránsito; el derecho de petición; la libertad de asociación; el derecho de reunión; la prohibición de esclavitud o servidumbre; la libertad de expresión; la libertad de comunicación; la libertad de culto; la protección al honor, la reputación y la vida privada; la libertad de conciencia; el derecho a la participación política; la libertad de sufragio; la libertad de

asociación política; la libertad de manifestación; la libertad de decidir el número de hijos que se desee concebir; la libertad para contraer matrimonio; la libertad de trabajo; la libertad sindical; el derecho a huelga; la libertad para la creación cultural; la libertad de educación; el libre ejercicio profesional; la autonomía universitaria; la libertad de empresa.

6. Cuando se revisa la propuesta de reforma constitucional presentada el 15 de agosto pasado por el Presidente de la República, no serían modificados, aparentemente, ni el artículo 19, ni el 20 ni el 21 de la Constitución. Serían objeto de modificaciones sustanciales la libertad de asociación política; los mecanismos de participación política para el ejercicio de la soberanía directamente; algunas normas relativas al derecho al trabajo y la seguridad social; la libertad de empresa; la norma antimonopólica; el derecho de propiedad. Veamos en qué consistirían las modificaciones propuestas.

a) En cuanto a la *libertad de asociación política*, se introducirían tres cambios importantes. El primero es que se permitiría el financiamiento por el Estado de las actividades electorales; el segundo es que se prohibiría expresamente a las organizaciones con fines políticos y a quienes participen en procesos electorales por iniciativa propia, recibir financiamiento de fondos o recursos provenientes de gobiernos o entidades extranjeras, sean éstas públicas o privadas; por último, se eliminaría la prohibición dirigida a las direcciones de asociaciones con fines políticos de contratar con entidades del sector público. El primero de los cambios supondría volver al régimen anterior a la Constitución de 1999; satisfaría una necesidad de los partidos de oposición; pero al mismo tiempo despenalizaría la reiterada conducta de los partidos políticos afectos al gobierno del Presidente Chávez, que han venido siendo financiados, directa o indirectamente, con fondos públicos. El segundo de los cambios propuestos es una clara muestra de hipocresía: en 1998, el Presidente de la República recibió financiamiento de un banco español bien conocido para su campaña electoral, contrariando lo establecido en la Ley de Partidos Políticos; el gobierno del Presidente de la República, sin pudor alguno, ha venido financiando partidos políticos en el extranjero tanto como campañas electorales. El tercero y último de los cambios propuestos sólo puede tener como resultado un incremento de la corrupción, especialmente en materia electoral. Lo cierto, en todo caso, es que los cambios propuestos en materia de libertad de asociación incidirían

notablemente en la *libertad de sufragio*, pues los partidos políticos de oposición –que ya están muy debilitados por diversas razones–, difícilmente podrían alcanzar medios de financiamiento adecuados y suficientes para participar en igualdad de condiciones en alguna contienda electoral; lo que necesariamente incide en la voluntad del elector, que no conocería suficientemente o, incluso, desconocería totalmente, las alternativas propuestas por sectores distintos a los oficiales, careciendo entonces de una verdadera libertad de elección.

b) Más grave aún es la modificación introducida en lo que se refiere a **los mecanismos de participación política, para el ejercicio directo de la soberanía.**

i) El nuevo artículo 70 de la Constitución comenzaría diciendo lo siguiente: “Son medios de participación y protagonismo del pueblo, en ejercicio directo de su soberanía y para la construcción del socialismo (...)”. La última frase contiene una modificación que sería gravísima. Lo primero es que el ejercicio directo de la soberanía tendría por objeto la construcción del socialismo. Al ser el socialismo una corriente de pensamiento, una ideología, una posición política definida, quedaría excluido de cualquier forma de participación el sector de la población que no comparta la ideología socialista. De plano, se desconocen entonces dos principios esenciales: la libertad y la igualdad. Si no se puede escoger libremente la ideología que debe regir las políticas de Estado –incluida la socialista, por cierto–, ni se permite elegir al no socialista, no puede hablarse de libertad, ni de igualdad. Es lo esencial. En efecto, cuando se ven los “medios de participación y protagonismos del pueblo”, tenemos que tales medios pueden dividirse en tres grupos: los electorales; los participativos propiamente tales; los económicos.

Los medios electorales se refieren, por una parte, a la elección de cargos públicos y, por la otra, a los referendos. Así, si la elección de cargos públicos y las decisiones adoptadas mediante referendo son medios de ejercicio directo de la soberanía para la construcción del socialismo, difícilmente se puede tolerar la elección de una autoridad no socialista, o la adopción de una decisión no socialista.

Los medios propiamente participativos son diversos: la iniciativa normativa (legislativa, constitucional y constituyente); el cabildo abierto;

la asamblea de ciudadanos; los consejos del poder popular. La iniciativa normativa, obvio, no podría tener por objeto proyectos no socialistas.

Los medios económicos serían los siguientes: la gestión democrática de los trabajadores de cualquier empresa de propiedad social directa o indirecta; la autogestión comunal; las organizaciones financieras y microfinancieras comunales; las cooperativas de propiedad comunal; las cajas de ahorro comunales; las redes de productores libres asociados; el trabajo voluntario; las empresas comunitarias; las demás formas asociativas constituidas para desarrollar los valores de la mutua cooperación y la solidaridad socialista. Al margen de la determinación exacta del significado de cada una de estas figuras, lo que no tiene duda es que el consejo comunal y el socialismo son las figuras centrales de estos medios que traducirían el ejercicio directo de la soberanía, quedando desplazados los mecanismos actuales que son “las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas en todas sus formas incluyendo las de carácter financiero, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por los valores de mutua cooperación y la solidaridad”. De nuevo se atenta contra la libertad y la igualdad.

ii) En una democracia se puede ser socialista, neoliberal, capitalista, derechista, cualquier tendencia forma parte del pluralismo político, es por ello que la vida política es una permanente discusión de ideas, donde la mejor es la que tiene mayor opción de imponerse ante un electorado, pero si condicionamos la participación, a la construcción del socialismo, entonces las organizaciones que tengan principios neoliberales, capitalistas o de otra índole, distintos al socialismo, no tendrían cabida dentro del sistema que se instaura, en consecuencia el pluralismo político queda sin efectividad de ser aprobado este artículo en la forma en que fue presentado en el Proyecto por parte del Presidente de la República y aprobado en primera discusión por la Asamblea Nacional. Esta norma del Proyecto dejaría sin efectividad el artículo 2º en cuanto al valor superior referente al pluralismo político, y deja sin efectividad el artículo 6º en cuanto a que el Gobierno debe ser pluralista, y por lo tanto modifica contenidos de normas que constituyen principios fundamentales de la Constitución y del Estado Democrático. Lo que es peor, dentro de la

jerarquía normativa, de ser aprobado ese artículo 70 en los términos expuestos, resultaría una paradoja constitucional, porque al contrariarse los principios del pluralismo político, el artículo 70 violaría normas de superior jerarquía dentro del Texto Fundamental, como lo es el artículo 6º, y contrariaría valores que son superiores a las propias normas constitucionales, como este que es preeminente dentro del artículo 2º, teniendo como consecuencia que el artículo 70 de la Constitución sería inconstitucional.

c) En cuanto al ***derecho al trabajo y a la seguridad social*** encontramos varias modificaciones reales y otras supuestas.

i) Sobre el tema del derecho a la seguridad social, en la propuesta de reforma se hace referencia a un “fondo de estabilidad social para trabajadores y trabajadoras por cuenta propia” (entendemos, informales), que supuestamente se constituiría en el mecanismo de seguridad social para tales trabajadores (nuevo artículo 87). Ahora bien, el todavía vigente artículo 86, luego de proclamar el derecho a la seguridad social, obliga al Estado a *“asegurar la efectividad de este derecho, creando un sistema de seguridad social universal, integral, de financiamiento solidario, unitario, eficiente y participativo, de contribuciones directas o indirectas. La ausencia de capacidad contributiva no será motivo para excluir a las personas de su protección”*. La norma reconoce a los trabajadores “por cuenta propia” y, en general, a toda persona trabajador, patrono o desempleado, el derecho a la seguridad social y, de hecho, la ley que rige la materia regula todas las situaciones. Por lo tanto, de dos cosas una: o bien se crearía un sistema paralelo de seguridad social, contrariando el principio de la universalidad del sistema de seguridad social; o no se está proponiendo ningún cambio, sino que se está haciendo proselitismo político. Lo cierto es que después de casi ocho (8) años de la entrada en vigencia de la ya no tan nueva Constitución, no existe en Venezuela el sistema de seguridad social que ella garantiza.

ii) En lo que atiende al derecho al trabajo, se proponen la disminución de la jornada laboral a 36 horas semanales (la diurna, y 34 la nocturna),

para brindar a los trabajadores “tiempo necesario para el desarrollo integral de su persona”. La propuesta presidencial de reducción de la jornada laboral ya está establecida en el artículo 90 del Texto Fundamental, que obliga al Estado a la reducción progresiva de la jornada laboral. La Asamblea Nacional y el Presidente de la República ya tienen 7 años en mora en cuanto a la reducción de dicha jornada. El Presidente de la República está ofreciendo algo que ya está consagrado en la Constitución vigente.

d) La libertad de empresa: No existe más, tal como fue señalado anteriormente. Lo único es que, evidentemente, su eliminación desconoce no sólo la libertad como principio general y como derecho, sino que acarrea el desconocimiento de derechos como la libertad de trabajo, el libre ejercicio profesional e, incluso, el derecho de propiedad.

e) El derecho de propiedad. Este derecho queda radicalmente afectado tal como quedo demostrado anteriormente.



IV  
**CONSIDERACIONES SOBRE LA MODIFICACIÓN  
DE LA FORMA DEL ESTADO  
Y LA REPARTICIÓN VERTICAL DEL PODER**

1. 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.

2. 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 Estadal, 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.

3. 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”.

4. 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

5. La nueva geometría del poder.

a) 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. 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.

b) 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”:

i) 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 Guaraira Repano”.

ii) 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”.

iii) Los **Estados**.

iv) 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.

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

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

viii) 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.

ix) 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.

x) 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”

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

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

xiii) 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.

xiv) 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”.

xv) 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.

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

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.

c) 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.

d) 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 4º 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, las 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).

d) 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:

- i) 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.
- ii) Vialidad urbana; circulación y ordenación del tránsito de vehículos y personas en las vías municipales; servicios de transporte público urbano de pasajeros y pasajeras.
- iii) Espectáculos públicos y publicidad comercial, en cuanto concierne a los intereses y fines específicos municipales.
- iv) 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.
- v) 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.
- vi) Servicio de agua potable, electricidad y gas doméstico, alcantarillado, canalización y disposición de aguas servidas; cementerios y servicios funerarios.
- vii) 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:

- i) 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.
- ii) La participación y asunción por parte de las organizaciones comunales de la gestión de las empresas públicas municipales *y/o* estatales.
- iii) 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.
- iv) La participación de los trabajadores y trabajadoras en la gestión de las empresas públicas.
- v) 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.
- vi) 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.
- vii) 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.

e) 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 consejos municipales tendrán participación alguna en estos procesos.

El Poder Nacional, por órgano del Presidente de la República, 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 e 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.

f) 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.

g) 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.

## 6. Los Consejos Comunales.

- a) Los Consejos Comunales originalmente son una figura integrada en la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública del 12 de junio de

2002 (derogada por la Ley de 26 de diciembre de 2006) y en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal del 17 de mayo de 2005 (hoy derogada parcialmente), que los concebía como instituciones del Poder Público Municipal para permitir la participación de las comunidades en la planificación y en la gestión de los servicios locales.

- b) Se ha sostenido que los municipios son escuela de democracia donde los ciudadanos pueden participar en el desarrollo y bienestar colectivo. Creemos que estos derechos ciudadanos fundamentan la autonomía municipal, en un Estado que se caracterice por la distribución adecuada del poder público y de sus funciones. Por ello, la estructura de un verdadero estado federal descentralizado debería ser considerado como una nueva forma de unidad nacional en la diversidad, el cual resulte de un indispensable proceso de descentralización hacia el ciudadano. Y no bastaría con reconocer a los gobiernos locales, sino que debemos tomar en cuenta las comunidades sociales. Creemos, que la aspiración de un verdadero estado federal moderno y profundamente democrático, es también base para estructurar un sistema de organizaciones sociales que pueda institucionalizar la competencia política en su faceta local. La trilogía federalismo, descentralización y democracia es el arquetipo a verter como realidad institucional para que la estructura del poder sea justa y eficaz.
  
- c) La realidad actual nos indica que hasta ahora no está presente una propuesta de Estado realmente democrático y participativo, con un sistema de relaciones lo suficientemente fuerte como para que logre verdaderamente ser alternativo a los que están vigentes. Nos encontramos así, en un tránsito donde el centralismo autoritario, primer obstáculo de la democracia, se ha venido fortaleciendo a costa de disminuir, paulatinamente, las atribuciones de los estados y municipios. El ejemplo más claro de ello, es el colapso evidente del novísimo Sistema Nacional de Planificación de Políticas Públicas, dañando su estructura en sus cimientos, puesto que consagró que las instituciones base de este sistema, los “Consejo Comunales”, serían adscritos –bajo un criterio evidentemente ceresoleano- a una instancia creada a espaldas de los estados y municipios, a la denominada Comisión Presidencial del Poder Popular, desnaturalizándolos, alejándolos de su esencia, de ser un valioso instrumento de la descentralización.

- d) En tal sentido sostenemos que los Consejos Comunales deberían de ser una herramienta para la participación ciudadana, pero sin sustituir al gobierno local y estatal. Los Consejos Comunales como una herramienta para sustituir la institucionalidad local y estatal sólo sirven para controlar y centralizar más el poder. Creando muchos Consejos Comunales se atomiza el poder siendo ello la mejor forma de controlarlo. Sustituyendo las municipalidades por los Consejos Comunales sólo trae como consecuencia que se eliminen los contrapesos de poder local, con lo cual el poder central consigue menos obstáculos para el control del poder. Recordemos además, que los gobiernos locales son electos popularmente por el voto directo, secreto y libre del cuerpo electoral. Los Consejos Comunales son designados en Asambleas, que por demás pueden ser manipuladas y controladas al antojo del oficialismo. Unos Consejos Comunales bajo esta concepción dejan de ser una herramienta de participación de los ciudadanos para resolver los problemas comunales y pasa a ser una herramienta para el control político y el centralismo.
- e) Agreguemos que la sustitución del electorado como titular de la soberanía del pueblo y expresión de su voluntad por unos consejos o asambleas de un poder popular que sustituirían como órganos del estado a los poderes locales elegidos directamente por todo el cuerpo electoral, constituye una copia fiel de la organización de las asambleas provinciales, municipales y de los consejos del poder popular contemplado en la Constitución de la República de Cuba del 1º de agosto de 1992 (artículos 103 a 119).
- f) Por lo antes expuesto, creemos que los Consejos Comunales son una importante instancia de participación de los ciudadanos; sin embargo, para su eficacia y viabilidad en el tiempo, que debe ser orientada de la siguiente manera:
- i) Los Consejos Comunales, deben estar enmarcados dentro del Sistema Nacional de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, que permita que el ejercicio al derecho a la participación en los asuntos públicos sea pleno. En consecuencia, se debe derogar su dependencia del actual esquema de las Comisiones Presidenciales del Poder Popular y reestablecer su dependencia a los Consejos Locales de Planificación de Políticas Públicas (CLPP), a los fines de hacer

viable su acción y consagrarlos como base de la descentralización y el ejercicio pleno del derecho a participar en los asuntos públicos.

ii) Los Consejos Comunales, como instancia de empoderamiento del ciudadano, debe ser necesariamente acompañado por un proceso de descentralización integral cuya discusión debe partir como fruto de la redistribución del poder en Venezuela, donde las entidades federales y los municipios sean centros con capacidad de decisión autónoma tanto administrativa y como tributaria.

iii) Los Consejos Comunales deben ser parte de un auténtico sistema de organizaciones sociales, a nivel local, que permita la representación plural plena; es decir, que sea la instancia en que todo el capital social de una comunidad, planifica, discute y participa de los asuntos propios de la vida local.

g) Para evitar el centralismo administrativo y autoritario, debemos dar un paso en la búsqueda de un esquema de ejercicio real y verdadero de un poder mucho más democrático y participativo. Allí realmente radica el gran cambio que los venezolanos aspiraban desde 1989: el fin del centralismo, la construcción de la Venezuela moderna, libre y democrática, donde los ciudadanos realmente ejerzan plenamente su soberanía. Los Consejos Comunales son un instrumento clave en esa transformación, sólo si van acompañados de una sólida reforma del Estado, sólo mediante la descentralización, con el fortalecimiento de los Estados y Municipios, es que serán viables y útiles estos novísimos órganos a los ciudadanos en la solución de sus problemas fundamentales.