

**HACIA LA CREACIÓN DE UN ESTADO SOCIALISTA,  
CENTRALIZADO Y MILITARISTA  
EN VENEZUELA (2007)  
ANÁLISIS DE LA PROPUESTA PRESIDENCIAL  
DE REFORMA CONSTITUCIONAL**

*Allan R. Brewer-Carías\**

**RESUMEN**

El trabajo analiza la propuesta de reforma constitucional que presentó el Presidente de Venezuela ante la Asamblea Nacional de ese país en agosto del 2007, en la cual propone cambios fundamentales en la concepción y organización del Estado, para transformar el modelo de Estado democrático y social de derecho descentralizado (federal), que se plasmó en la Constitución vigente de 1999, montado sobre un sistema de economía mixta que combina libertad económica y de empresa con la intervención del Estado para asegurar la justicia social, por un Estado Socialista, Centralizado y Militarista, montado sobre la eliminación de la libertad económica y del derecho de propiedad como derechos constitucionales, y el establecimiento constitucional de un sistema económico estatista de planificación centralizada. Dicha “reforma” solo podría realizarse convocando una Asamblea Constituyente.

**Palabras Clave:** reforma constitucional, asamblea constituyente, estado socialista, Venezuela.

*Fecha de recepción: Septiembre 3 de 2007  
Fecha de aceptación: Octubre 30 de 2007*

---

\* Profesor de la Universidad Central de Venezuela. Adjunct Professor of Law, Columbia Law School.  
Contacto: abrewer@bblegal.com

**TOWARDS THE CREATION OF A SOCIALIST,  
CENTRALIZED AND MILITARY STATE IN  
VENEZUELA (2007):  
ANALYSIS OF THE CONSTITUTIONAL REFORM  
PROPOSED BY THE PRESIDENT**

**ABSTRACT**

*This study is devoted to analyze the proposals for the modification of the Venezuelan 1999 Constitutions formulated by the President of that country before the National Assembly on August 2007, by means of which seek to introduce fundamental changes in the conception and organization of the State, in order to change the current model of Democratic Rule of Law and Decentralized Social State, based on a system of mixed economy which combine economic freedom and State intervention in order to achieve social justice, and transform it into a Socialist, centralized and Military State, based on the extinction of economic freedom and property rights as constitutional rights, establishing a constitutional economic system based on the State exclusive role in the economy through a centralized planning system. Such "reform" could only be made through a Constituent Assembly.*

**Key words:** *constitutional reform, constitutional assembly, socialist state, Venezuela.*

En enero del 2007, el Presidente de la "República Bolivariana de Venezuela" anunció que propondría una serie de reformas a la Constitución de 1999<sup>1</sup>, para cuya concepción designó un Consejo Presidencial para la Reforma de la Constitución<sup>2</sup>, presidido por la presidenta de la Asamblea Nacional e integrada por altos funcionarios de todos los poderes públicos del Estado, para trabajar "de conformidad con los lineamientos del jefe de Estado en estricta confidencialidad" (art. 2°)<sup>3</sup>, lo que de por sí es contrario a los principios de cualquier reforma constitucional en un país democrático.

Las pautas que en diversos discursos y alocuciones fue dando el Presidente de la República para la reforma constitucional, apuntaban, por una parte, a la

1 Véase en *Gaceta Oficial* N° 36.860 de 30-12-1999.

2 Véase Decreto 5138 de 17-01-2007, *Gaceta Oficial* N° 38.607 de 18-01-2007.

3 Ello también lo declaró públicamente, además, la presidenta de la Asamblea Nacional al instalarse el Consejo. Véase en *El Universal*, 20-02-2007.

conformación de un Estado del poder popular o del poder comunal, o Estado comunal, estructurado desde los consejos comunales como unidades políticas primarias u organizaciones sociales no electas mediante sufragio universal, directo y secreto, supuestamente dispuestos para canalizar la participación ciudadana, pero conforme a un sistema de conducción centralizado desde la cúspide del Poder Ejecutivo Nacional, donde no hay autonomías territoriales; y por la otra, a la estructuración de un Estado socialista, sustituyendo el sistema de libertad económica y Estado de economía mixta que existe en Venezuela, por un sistema de economía estatista y colectivista, sometido a una planificación centralizada, minimizando el rol del individuo y eliminando todo vestigio de libertad económica y de propiedad privada.

Es decir, se trata de una modificación que implica transformar radicalmente el Estado y crear un nuevo ordenamiento jurídico, lo que, conforme al artículo 347 de la Constitución, ineludiblemente que se requería la convocatoria y elección de una Asamblea Nacional Constituyente, no pudiendo pretenderse hacer dicha modificación mediante una “reforma constitucional”, pues lo que en ella se plantea, excepción hecha de las que se refieren a los derechos laborales (arts. 87 y 90) que no justifican reforma constitucional alguna, pues lo que se propone puede establecerse mediante ley, definitivamente no consiste solo en “una revisión parcial de la Constitución y la sustitución de una o varias de sus normas que no modifiquen la estructura y principios fundamentales del texto constitucional”, que es lo que pudiera realizar mediante el procedimiento de la “reforma constitucional” (art. 342).

En esta forma, una vez más se pretende utilizar fraudulentamente las previsiones constitucionales para fines distintos de los establecidos en ellas, pues se pretende mediante el procedimiento de reforma constitucional previsto en la Constitución, producir una transformación radical del Estado, y trastocar el Estado social y democrático de derecho y de justicia de orden civil, para convertirlo en un Estado socialista, centralizado y militarista, donde desaparece la democracia representativa, la alternabilidad republicana y toda idea de descentralización del poder, y donde todo se concentra en la decisión del Jefe de Estado. Ello no es posible constitucionalmente, y como lo reseñó la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en la sentencia número 74 de 25 de enero del 2006, en sentido similar, ello ocurrió “con el uso fraudulento de los poderes conferidos por la ley marcial en la Alemania de la Constitución de Weimar, forzando al Parlamento a conceder a los líderes fascistas, en términos de dudosa legitimidad, la plenitud del poder constituyente, otorgando un poder legislativo ilimitado”<sup>4</sup>.

4 Véase la sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia número 74 de 25-01-2006, en: *Revista de derecho público*, n° 105, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2006, pp. 76 y ss.

Todo este fraude constitucional se ha puesto en evidencia con las propuestas de reformas contenidas en el anteproyecto, para la primera reforma constitucional, presentado por el Presidente de la República (en adelante *Anteproyecto para la primera Reforma Constitucional PR, agosto 2007*) ante la Asamblea Nacional en agosto del 2007, con las cuales se busca efectuar una radical transformación del Estado y la creación de un nuevo ordenamiento jurídico<sup>5</sup>, para:

PRIMERO, transformar el Estado en un Estado centralizado, de dominio concentrado bajo la ilusión del poder popular, lo que implica la eliminación definitiva de la forma federal del Estado, imposibilitando la participación política y degradando la democracia representativa; todo ello, mediante la supuesta organización de la población para la participación en los consejos del poder popular, como los comunales, que son instituciones sin autonomía política alguna, cuyos miembros se declara que no son electos, y que son controlados desde la jefatura del gobierno y para cuyo funcionamiento, el instrumento preciso es el partido único que el Estado ha tratado de crear en los últimos meses.

SEGUNDO, transformar el Estado en un Estado socialista, que implica la eliminación de la libertad económica y de la iniciativa privada, así como la casi desaparición de la propiedad privada, dándosele al Estado la propiedad de los medios de producción, la planificación centralizada y la posibilidad de confiscar bienes de las personas materialmente sin límites, configurándolo como un Estado del cual todo depende, y a cuya burocracia queda sujeta la totalidad de la población; lo que choca con las ideas de libertad y solidaridad social que se proclaman en la propia Constitución, sentando las bases para que el Estado sustituya a la propia sociedad y a las iniciativas particulares, minimizándolas.

TERCERO, transformar el Estado en un Estado Militarista, dado el rol que se le da a la “Fuerza Armada Bolivariana” en su configuración y funcionamiento,

---

5 En este sentido el rector del Consejo Nacional Electoral, Sr. Vicente Díaz, el día 16-08-2007 indicó “que la propuesta presidencial para reformar el texto constitucional modifica las disposiciones fundamentales y por ello sería necesario convocar una Asamblea Constituyente para su aprobación”. Véase en Unión Radio, 16 de agosto de 2007, <http://www.unionradio.com.ve/Noticias/Noticia.aspx?noticiaid=212503>. El inicio del procedimiento de reforma ante la Asamblea Nacional, por tanto, podría ser impugnado ante la jurisdicción constitucional, por inconstitucionalidad. Sin embargo, el día 17-08-2007, adelantándose a cualquier impugnación y emitiendo opinión impune, prejuzgando cualquier asunto, la Presidenta del Tribunal Supremo de Justicia, Presidenta de la Sala Constitucional (es decir, de la jurisdicción constitucional) y miembro del Consejo Presidencial para la Reforma Constitucional, según reseñó el periodista Juan Francisco Alonso: “dejó en claro que la Sala Constitucional no tramitará ninguna acción relacionada con las modificaciones al texto fundamental, hasta tanto estas no hayan sido aprobadas por los ciudadanos en el referendo. “Cualquier acción debe ser presentada después del referendo cuando la reforma ya sea norma, porque no podemos interpretar una tentativa de norma. Después de que el proyecto sea una norma podríamos entrar a interpretarla y a conocer las acciones de nulidad”, precisó”. Véase en *El Universal*, 18-08-07.

toda sometida al Jefe de Estado, y con la creación del nuevo componente de la Milicia Popular Bolivariana.

Todo ello se aparta radicalmente de la concepción del Estado civil social y democrático de derecho y de justicia, de economía mixta que reguló la Constitución de 1999, desapareciendo la democracia representativa y las autonomías político-territoriales, sustituyéndolas por una supuesta democracia “participativa y protagónica” controlada total y centralizadamente por el jefe de Estado, en la cual queda proscrita toda forma de descentralización política y autonomía territorial.

Nuestro propósito en estas notas es analizar el sentido y alcance de las propuestas formuladas en el “*Anteproyecto, para la primera Reforma Constitucional, propuesta: del Presidente Hugo Chávez, agosto 2007*” (en adelante *Anteproyecto para la primera Reforma Constitucional PR, agosto 2007*)<sup>6</sup>, lo que haremos estudiando:

**I.** *Los cambios en los principios fundamentales de la organización del Estado*, que buscan transformar el Estado democrático descentralizado en un Estado socialista centralizado.

**II.** *Los cambios en el sistema político*, que buscan transformar la democracia representativa en una supuesta participación popular conducida por el poder central.

**III.** *Los cambios en la forma del Estado*, que buscan eliminar definitivamente los vestigios de Federación centralizada mediante la centralización total del Estado.

**IV.** *Los cambios en la organización del poder nacional*, que buscan acentuar el presidencialismo.

**V.** *Los cambios en la Constitución económica*, que buscan transformar un Estado social y promotor de la economía mixta, en un Estado socialista de economía estatal centralizada y confiscatoria.

**VI.** *Los cambios en los derechos laborales*: una “reforma” constitucional inútil.

**VII.** *Los cambios en el régimen de la Fuerza Armada*, que buscan transformar el Estado civil en un Estado militarista.

---

<sup>6</sup> El texto fue publicado entre otros como *Anteproyecto de Reforma Constitucional*, Editorial Atenea, Caracas 2007i.

## **I. LOS CAMBIOS EN LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO: DEL ESTADO DEMOCRÁTICO DESCENTRALIZADO AL ESTADO SOCIALISTA CENTRALIZADO**

El Presidente de la República, durante todo el año 2007 y en particular en su discurso de presentación del Anteproyecto de Constitución ante la Asamblea Nacional, ha señalado que el propósito central de la reforma propuesta es “la construcción de la Venezuela bolivariana y socialista” (art. 4º); es decir, sembrar “el socialismo en lo político y económico”, lo que no se hizo en la Constitución de 1999. Cuando esta se sancionó —dijo— “no proyectábamos el socialismo como camino”, agregando, que “así como el candidato Hugo Chávez repitió un millón de veces en 1998, “Vamos a Constituyente”, el candidato presidente Hugo Chávez dijo: “Vamos al socialismo”, y todo el que votó por el candidato Chávez, votó por ir al socialismo”<sup>7</sup>, de manera que por ello, el Anteproyecto de Constitución que presentó es para “la construcción del socialismo bolivariano, el socialismo venezolano, nuestro socialismo, nuestro modelo socialista” (p. 34), cuyo “núcleo básico e indivisible” es “la comunidad”, “donde los ciudadanos y las ciudadanas comunes tendrán el poder de construir su propia geografía y su propia historia” (p. 23). Y todo ello bajo la premisa de que “solo en el socialismo será posible la verdadera democracia” (p. 35), pero de una supuesta “democracia” que, como lo propuso el Presidente en su proyecto de reforma del artículo 136 de la Constitución, “no nace del sufragio ni de elección alguna, sino que nace de la condición de los grupos humanos organizados como base de la población”. Es decir, una “democracia” que no es democracia, pues no hay democracia sin elección de representantes.

Todas estas propuestas las resumió el Presidente en su discurso, así: “en el terreno político, profundizar la democracia popular bolivariana; en el terreno económico, preparar las mejores condiciones y sembrarlas para la construcción de un modelo económico productivo socialista, nuestro modelo; lo mismo en lo político, la democracia socialista; en lo económico, el modelo productivo socialista; en el campo de la administración pública, incorporar novedosas figuras para aligerar la carga, para dejar atrás el burocratismo, la corrupción, la ineficiencia administrativa, cargas pesadas del pasado, que todavía tenemos encima como rémoras, como fardos en lo político, en lo económico, en lo social” (p. 74).

Y todas estas propuestas de construcción del socialismo, además, el Presidente las vinculó al proyecto de Bolívar, elaborado en 1819, el cual —dijo— “es

---

7 Es decir, se pretende imponer al 56% de los votantes que no votaron por la reelección presidencial, la voluntad expresada por solo el 46% de los votantes inscritos en el Registro Electoral que votaron por la reelección del presidente. Según las cifras oficiales del CNE, en las elecciones del 2006, de un universo de 15.784.777 votantes inscritos en el Registro Electoral, solo 7.309.080 votaron por el presidente.

perfectamente aplicable a un proyecto socialista: perfectamente se puede tomar la ideología bolivariana originaria como elemento básico de un proyecto socialista” (p. 42)<sup>8</sup>.

Estas propuestas, sin duda, tocan las bases fundamentales del Estado, en particular, en relación con la ampliación constitucional de la llamada doctrina bolivariana; con la sustitución del Estado democrático y social de derecho por el Estado socialista; con la eliminación de la descentralización como política de Estado en aras de la participación política; con la desarticulación de la organización de la administración pública, y la eliminación definitiva de la disciplina presupuestaria y del principio de la unidad del tesoro.

### **1. La doctrina bolivariana como supuesta doctrina del Estado socialista**

Una de las innovaciones de la Constitución de 1999 fue el cambio de la denominación de la República de Venezuela por el de “República Bolivariana de Venezuela” (art. 1º), sustituyendo el que había tenido la República entre 1811-1821 y luego, desde 1830 hasta 1999. Solamente en el período 1821-1830, dicha denominación desapareció cuando Venezuela también desapareció como Estado independiente al ser integrada a la República de Colombia, precisamente como propuesta de Simón Bolívar. Esta última organización política fue la que respondió a lo que podría considerarse una concepción “bolivariana” del Estado, donde Venezuela simplemente no existió como tal.

El cambio de nombre, por tanto, en 1999 nada tenía que ver con Simón Bolívar y su pensamiento y ni siquiera con la idea de construcción del socialismo —pues, incluso que como lo dijo el Presidente en su discurso del 15 de agosto del 2007, en ese momento no estaba planteado—, y realmente obedeció a una motivación político partidaria, partisana o partidista que inicialmente derivó de la denominación del movimiento político que había sido establecido por el Presidente de la República que, como partido político, sin embargo, no podía funcionar con esa denominación por utilizar el nombre del Libertador. De manera que fue el “partido bolivariano” el que le dio el nombre a la República, habiéndose hecho en la Constitución referencia al tema “bolivariano”, además, en el artículo 107, al referirse a la obligatoriedad de

8 Debe recordarse que solo un mes antes del discurso del Presidente de la República de presentación de su anteproyecto de reforma de la Constitución, quien fuera su Ministro de la Defensa hasta el 18-07-2007, general en jefe, Raúl Baduel, en su discurso al dejar el Ministerio del Poder Popular para la Defensa, había dicho que el llamado del presidente “a construir el Socialismo del Siglo XXI implica la necesidad imperiosa y urgente de formalizar un modelo teórico propio y autóctono de socialismo que esté acorde con nuestro contexto histórico, social, cultural y político”, pero que “este modelo teórico hasta los momentos, ni existe ni ha sido formulado”.

la enseñanza en las instituciones públicas y privadas, hasta el ciclo diversificado, de los principios del ideario bolivariano.

La doctrina bolivariana, ahora identificada por el Presidente de la República con el modelo socialista político-económico del Estado, además de identificar al Estado mismo, es decir, a la República, en el *Anteproyecto para la Primera Reforma Constitucional PR, agosto 2007*, se lo utiliza para afirmar que “la República Bolivariana de Venezuela es el producto histórico de la confluencia de varias culturas” (art. 100), y además, para calificar a la Fuerza Armada como Fuerza Armada Bolivariana (art. 156, 8; 236, 6; 328 y 329) y a sus componentes como Ejército Bolivariano, Armada Bolivariana, Aviación Bolivariana, Guardia Territorial Bolivariana y Milicia Popular Bolivariana (art. 329). Además, en el artículo 328, se propone que las funciones de la Fuerza Armada Bolivariana para garantizar la independencia y soberanía de la Nación, preservarla de cualquier ataque externo o interno y asegurar la integridad del espacio geográfico, se deben realizar “mediante el estudio, planificación y ejecución de la doctrina militar bolivariana”.

## **2. La sustitución del Estado democrático y social de derecho y de justicia por el Estado socialista**

El artículo 2º de la Constitución define a Venezuela como un Estado democrático y social de derecho y de justicia, con lo que se sigue la tradición del constitucionalismo contemporáneo construido precisamente para diseñar un Estado no socialista, tal como se recogió en la Constitución de la República Federal de Alemania de 1949 (art. 20, 1), en la Constitución española de 1978 (art. 1º) y en la Constitución de Colombia de 1991 (art. 1º).

En esta concepción de Estado liberal de economía mixta no socialista, la idea de Estado social es la de un Estado con obligaciones sociales, en procura de la justicia social, lo que lo lleva a intervenir en la actividad económica y social, como Estado prestacional. Tal carácter social deriva principalmente del valor fundamental de la igualdad y no discriminación (arts. 2º y 21); y de la declaración del principio de la justicia social como base del sistema económico (art. 299).

El Estado democrático es el que fundamenta toda la organización política de la Nación en el principio democrático representativo, que deriva del preámbulo (sociedad democrática) y de los artículos 2º, 3º, 5º y 6º de la Constitución, al identificar como valor fundamental del constitucionalismo la democracia, que se tiene que ejercer por medio de representantes (democracia representativa) además mediante elementos de democracia directa.

El Estado de derecho es el Estado sometido al imperio de la ley o legalidad como lo señala el preámbulo, lo que implica el sometimiento de la actuación del Estado a controles judiciales independientes (arts. 7º, 137, 258, 334 y 336); lo que implica también que se lo defina como un Estado de justicia, que tiene que tender a garantizar la justicia por encima de la legalidad formal (art. 26).

La propuesta de crear un Estado socialista en lugar del tradicional Estado democrático y social de derecho y de justicia, aun cuando el *Anteproyecto para la primera Reforma Constitucional PR, agosto 2007* no haga mención del artículo 2º de la Constitución, es evidente que el mismo resultará cambiado radicalmente, pues un modelo de Estado socialista es absolutamente incompatible con el Estado democrático y social de derecho y de justicia. Es un engaño más, por tanto, formular una propuesta de reforma constitucional para establecer un Estado socialista sin que se cambie el artículo 2º de la Constitución. Ello, sin embargo, se ha hecho para pretender argumentar que no se están tocando los aspectos fundamentales del Estado y que por ello no se recurrió al procedimiento de la Asamblea Nacional Constituyente para reformar la Constitución<sup>9</sup>. Es decir, un fraude más a la Constitución.

En particular, las referencias al Estado socialista están en las propuestas de reforma referidas al artículo 16, donde se crean las comunas y comunidades como “el núcleo espacial básico e indivisible del Estado socialista venezolano”; al artículo 70, donde al definirse los medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio directo de su soberanía, se indica que es “para la construcción del socialismo”, haciéndose mención a las diversas asociaciones “constituidas para desarrollar los valores de la mutua cooperación y la solidaridad socialista”; al artículo 112 donde se indica, en relación con el modelo económico del Estado, que es para crear “las mejores condiciones para la construcción colectiva y cooperativa de una economía socialista”; y al artículo 113 que precisa la necesidad de la constitución de “empresas mixtas y/o unidades de producción socialistas”.

Además, en el anteproyecto del Presidente se busca derogar y sustituir el artículo 158 de la Constitución de 1999, que define la descentralización como política nacional, para “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”, y establecer, en cambio, solo que “el Estado promoverá como política nacional la participación protagónica del pueblo, transfiriéndole poder y creando las mejores condiciones para la construcción de una democracia socialista”.

9 Ello lo declaró la presidenta de la Asamblea Nacional el 23 de agosto del 2007 al aprobarse el Anteproyecto de Reforma Constitucional, en bloque, en primera discusión. Véase *El Universal*, Caracas, 24-08-2007.

### 3. La eliminación de la descentralización como política de Estado

La Constitución de 1999 en su artículo 4° precisó que “la República Bolivariana de Venezuela es un Estado federal descentralizado en los términos consagrados por esta Constitución”; incorporando algunos aspectos que se habían establecido en la Ley orgánica de descentralización, delimitación y transferencia de competencias del poder público de 1989, relativos a la transferencia a los estados de competencias que eran de poder nacional. La descentralización en esta forma, como política de Estado, se reflejó en varias normas de la Constitución, como sucedió, por ejemplo, en el artículo 6° (que define al gobierno como descentralizado), en el artículo 16 (al hablar de “la autonomía municipal y la descentralización político administrativa”; en el artículo 84 (que se refiere al sistema público nacional de salud descentralizado); en los artículos 269 y 272 (sobre la administración de justicia y penitenciaria descentralizadas); en el artículo 285 (sobre la administración electoral descentralizada); y en el artículo 300 (sobre organización administrativa económica del Estado funcionalmente descentralizada).

Pero además, con respecto a todas las actividades públicas, la Constitución de 1999 al establecer los principios de la *política nacional de descentralización* exige que la misma “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” (art. 158).

Todo esto se elimina en las propuestas contenidas en el *Anteproyecto para la primera Reforma Constitucional PR, agosto 2007*, en las cuales siguiendo la orientación de la práctica política de los últimos años definitivamente se busca centralizar totalmente el Estado y eliminar todo vestigio de descentralización como organización y política pública, de autonomía territorial y de democracia representativa a escala local, es decir, de la unidad política primaria en el territorio. Ello sin duda toca un aspecto fundamental y medular del Estado que no puede ser cambiado mediante una reforma constitucional.

A tal efecto, en el *Anteproyecto para la primera Reforma Constitucional PR, agosto 2007*, se propone eliminar todo vestigio de “descentralización política”, comenzando por el principio fundamental de descentralización y autonomía territorial del artículo 16 de la Constitución de 1999, que exige que la división político-territorial de la República garantice siempre “la autonomía municipal y la descentralización político-administrativa”, como elementos básicos de la democracia de participación (autonomía y descentralización), proponiéndose en cambio una división territorial que solo garantice “la participación del poder popular”.

Además, en el *Anteproyecto para la primera Reforma Constitucional PR, agosto 2007* se deroga y elimina el artículo 158 de la Constitución de 1999 que, como se indicó, definió la *política nacional de descentralización* para “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”. En lugar de esta norma, en el anteproyecto se propone redactar el artículo 158 así: “El Estado promoverá como política nacional la participación protagónica del pueblo, transfiriéndole poder y creando las mejores condiciones para la construcción de una democracia socialista”, constituyendo esta redacción, como lo indicó el Presidente de la República en su discurso de presentación del anteproyecto, “el desarrollo de lo que nosotros entendemos por descentralización, porque el concepto cuatorrepublicano de descentralización es muy distinto del concepto que nosotros debemos manejar. Por eso, incluimos aquí la participación protagónica, la transferencia del poder y crear las mejores condiciones para la construcción de la democracia socialista”.

#### **4. La fragmentación de la administración pública del Estado**

Una de las innovaciones más importantes de la Constitución de 1999 fue el haber incorporado una normativa específica destinada a regular los principios fundamentales de la administración pública del Estado, buscando su racionalización y, en especial, disponiendo en el artículo 141 como principios fundamentales, primero, que la administración pública está al servicio de los ciudadanos; segundo, que se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública; y tercero, que debe actuar con sometimiento pleno a la ley y al derecho, lo que implica la formulación constitucional del principio de legalidad.

En el *Anteproyecto para la primera Reforma Constitucional PR, agosto 2007* se propone excluir todos estos principios fundamentales sobre la administración pública, excluyendo el principio de que como un universo está al servicio de los ciudadanos, sustituyendo la norma del artículo 141 por otra en la que lo que se dispone es que está al solo servicio del Estado, eliminándose el derecho de los ciudadanos a que la administración esté a su servicio. Se propone, en efecto, que el artículo 141 disponga que: “Las administraciones públicas son las estructuras organizativas destinadas a servir de instrumento a los poderes públicos, para el ejercicio de sus funciones y para la prestación de los servicios”.

En la redacción que se propone del artículo 141, además, se busca fragmentar la administración pública, pasándose de un régimen universal de “la administración pública” a regular “las administraciones públicas”, las cuales, incluso, contra toda técnica legislativa, se las clasifica en las siguientes dos “categorías”: “las

administraciones públicas burocráticas o tradicionales, que son las que atienden a las estructuras previstas y reguladas en esta constitución y las leyes; y “las misiones”, constituidas por organizaciones de variada naturaleza, creadas para atender la satisfacción de las más sentidas y urgentes necesidades de la población, cuya prestación exige la aplicación de sistemas excepcionales, e incluso, experimentales, los cuales serán establecidos por el poder ejecutivo mediante reglamentos organizativos y funcionales”.

Es decir, con la reforma constitucional propuesta, en lugar de corregir el descalabro administrativo producido por la indisciplina presupuestaria de fondos asignados a “misiones” fuera de la organización general del Estado, se pretende constitucionalizar el desorden administrativo, calificándose a las estructuras administrativas del Estado como “burocráticas o tradicionales”, renunciando a que las mismas sean reformadas para convertirlas en instrumentos para, precisamente, atender a la satisfacción de las más sentidas y urgentes necesidades de la población. Y todo ello, dejando la organización de la administración pública a la sola voluntad del Presidente de la República mediante reglamentos.

## **5. El abandono de la disciplina presupuestaria y de la unidad del Tesoro**

En el *Anteproyecto para la primera Reforma Constitucional PR, agosto 2007*, aun cuando no se propone reforma alguna expresa en relación con los artículos 313 y 314 de la Constitución que establecen el principio general de la disciplina presupuestaria, con la propuesta de reforma que se formula en relación con el artículo 321, se está eliminando la disciplina presupuestaria como principio fundamental de la administración económica y financiera del Estado.

En efecto, conforme a los artículos 313 y 314 de la Constitución, la administración económica y financiera del Estado se tiene que regir por un presupuesto aprobado anualmente por la Asamblea nacional mediante ley, en el cual deben indicarse las estimaciones de ingresos públicos y los gastos públicos anuales que puede efectuar el Ejecutivo nacional, de manera tal que en el artículo 314 se declara que “no se hará ningún tipo de gasto que no haya sido previsto en la ley de presupuesto”, siendo la excepción, solo en casos de créditos adicionales al presupuesto para gastos no previstos o con partidas insuficientes, que también deben ser aprobados por la Asamblea nacional.

Todo este sistema de disciplina presupuestaria para garantizar que los ingresos ordinarios sean suficientes para cubrir los gastos ordinarios y que “el ingreso que se genere por la explotación de la riqueza del subsuelo y los minerales, en general, propenderá a financiar la inversión real productiva, la educación y la salud” (art. 311),

se busca desquiciar formalmente, al proponerse en el *Anteproyecto para la primera Reforma Constitucional PR, agosto 2007* la reforma del artículo 321, en el cual, en lugar de determinar, como lo hace la Constitución de 1999, que la ley debe establecer “un fondo de estabilización macroeconómica destinado a garantizar la estabilidad de los gastos del Estado en los niveles municipal, regional y nacional, ante las fluctuaciones de los ingresos ordinarios”, el cual debe funcionar bajo los “principios básicos de la eficiencia, la equidad y la no discriminación entre las entidades públicas que aporten recursos al mismo”; se propone al atribuírsele funciones, en otra propuesta de reforma (art. 318), en la administración de las reservas internacionales, “el Jefe del Estado establecerá, en coordinación con el Banco Central de Venezuela y al final de cada año, el nivel de las reservas necesarias para la economía nacional, así como el monto de las reservas excedentarias, las cuales se destinarán a fondos que disponga el Ejecutivo nacional para inversión productiva, desarrollo e infraestructura, financiamiento de las misiones y, en definitiva, el desarrollo integral, endógeno, humanista y socialista de la nación”, con lo que se propugna la ruptura definitiva del principio de la unidad del Tesoro.

En esta forma, se busca constitucionalizar el mecanismo de financiamiento paralelo al presupuesto, mediante fondos creados por el solo Ejecutivo nacional destinados a las misiones, que como se dijo, también se propone que estén a cargo de “misiones” como organizaciones administrativas públicas paralelas a la administración pública burocrática y tradicional.

Se observa, sin embargo, que en la propuesta de reforma del artículo 184 de la Constitución que se formula en el *Anteproyecto para la primera Reforma Constitucional PR, agosto 2007*, se precisa que será la ley la que debe crear “un fondo destinado al financiamiento de los proyectos de los consejos comunales”.

## **II. LOS CAMBIOS EN EL SISTEMA POLÍTICO: DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA A LA SUPUESTA PARTICIPACIÓN POPULAR CONDUCTA POR EL PODER CENTRAL**

### **1. La eliminación de la democracia representativa a escala local y su sustitución por una supuesta “participación protagónica”**

El artículo 5º de la Constitución establece que “la soberanía reside intransferiblemente en el pueblo, quien la ejerce directamente en la forma prevista en esta Constitución y en la ley, e indirectamente, mediante el sufragio, por los órganos que ejercen el poder público”. Con esta norma, si bien se siguió la tradición republicana de la soberanía popular iniciada en 1811, en particular, en la Constitución de 1999,

el concepto de representatividad política (democracia indirecta) se complementó con la previsión del ejercicio directo de la democracia, mediante los mecanismos de participación previstos en el artículo 62, que consagra el derecho de todos los ciudadanos “de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes”.

La democracia, por tanto, para ser tal, tiene que ser representativa, pudiendo además establecerse mecanismos de democracia directa; y por ello, en la Constitución de 1999 se exige que la representatividad democrática siempre tiene que tener su fuente en elecciones populares universales, directas y secretas (art. 70), destinadas a elegir los titulares de los órganos que ejercen el poder público que, por supuesto, son los que establece la Constitución conforme a los principios de distribución y separación del poder público (art. 136).

Esta democracia representativa, por supuesto, no se opone a la democracia participativa, y ambas se diferencian de los mecanismos de democracia directa como la que deriva de los referendos (consultivos, aprobatorios, abrogatorios y revocatorios) (arts. 78 ss.) que perfeccionan la democracia, al igual que las consultas populares, la revocatoria del mandato, la iniciativa legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas (art. 62), todas reguladas como formas de participación política en la Constitución.

Sin embargo, la democracia representativa no puede pretender ser sustituida por la “democracia participativa”; ello es una falsedad, para no calificarla de ilusión. La democracia, para que sea participativa, además de esencialmente representativa, lo que tiene que permitir al ciudadano es participar en los asuntos públicos, teniendo acceso al poder cuando lo tiene que tener cerca, lo que necesariamente implica un bien arraigado y desarrollado sistema de gobierno local, en cada lugar, asentamiento urbano o rural, que solo puede estar basado en la descentralización política, es decir, en la creación de entidades políticas autónomas que permitan el autogobierno local. En ese sentido, participar es posible solo cuando mediante la descentralización, se crean autoridades locales en los niveles territoriales más pequeños, lo que implica desparramar el poder.

Ello, por supuesto, es contrario a la concentración del poder y al centralismo que es lo que, encubriéndolo con el tema del socialismo y la “participación protagónica”, se busca en las propuestas de reformas constitucionales del 2007, al pretender eliminarse de la Constitución, como antes se ha comentado, toda referencia a la descentralización política. Lo que se está proponiendo, en definitiva, es la sustitución de la democracia representativa por una supuesta “democracia participativa”, pero acabando con la propia democracia como régimen político, tratando de sustituirla por un régimen autoritario, centralizador y concentrador del poder que impide la participación política al no existir

entidades locales autónomas. Ello, como se dijo, se busca con las propuestas para eliminar todo vestigio de autonomía territorial y de descentralización política, con lo que no puede haber democracia participativa. De lo dicho, la participación democrática exige la existencia de entes políticos territoriales autónomos, sin los cuales aquella no pasa de ser una simple movilización controlada desde el poder central. Esto es lo que ocurre, precisamente, con los consejos comunales recién creados por ley, cuyos miembros no son electos mediante sufragio sino designados bajo el control del propio poder Ejecutivo nacional, lo cual se busca ahora consolidar constitucionalmente, con la propuesta de reforma del artículo 16 al referirse a la división territorial para supuestamente garantizar “la participación del poder popular”.

En efecto, conforme al artículo 16 del *Anteproyecto para la primera Reforma Constitucional PR, agosto 2007*, el poder popular se desarrolla de abajo hacia arriba, a partir de las comunidades, “cada una de las cuales constituirá el núcleo espacial básico e indivisible del Estado socialista venezolano, donde los ciudadanos y las ciudadanas comunes tendrán el poder para construir su propia geografía y su propia historia”. Estas comunidades estarán agrupadas en comunas, que serán “áreas o extensiones geográficas” que son “células geohumanas del territorio”; y estas, a su vez, estarán agrupadas en ciudades que se conciben como “la unidad política primaria de la organización territorial nacional”, entendidas “como todo asentamiento poblacional dentro del municipio”. De esta manera, a partir de la comunidad y la comuna, “el poder popular desarrollará formas de agregación comunitaria político-territorial, las cuales serán reguladas en la ley, y constituyen formas de autogobierno y cualquier otra expresión de democracia directa”.

La propuesta de reforma formulada en el *Anteproyecto para la primera Reforma Constitucional PR, agosto 2007*, con respecto al artículo 136, en todo caso, es precisa al referirse al poder popular y establecer que el mismo “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”, pero que siendo el pueblo “el depositario de la soberanía”, el mismo “la ejerce directamente a través del poder popular”, con la precisión de que “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”.

En definitiva, lo que se busca en esta “primera reforma” es poner fin a la democracia representativa a escala local, y con ello, de todo vestigio de autonomía política territorial que es la esencia de la descentralización, y ello en nombre de la “democracia participativa” que pretende sustituirla por una supuesta “democracia directa” de “participación” en asambleas de ciudadanos, comunidades, comunas

y ciudades, que no son entes políticos territoriales autónomos, todas controladas desde el poder central.

## **2. La eliminación del principio de la alternabilidad republicana con la propuesta de reelección indefinida del Presidente de la República**

Conforme al artículo 4° de la Constitución, el gobierno de la República y de todas las entidades políticas que la componen tiene que ser democrático y alternativo, de allí las limitaciones que la Constitución establece con respecto a la reelección de funcionarios.

En efecto, en cuanto al jefe de Estado, el artículo 230, cambiando radicalmente la tradición constitucional anterior, estableció la posibilidad de la reelección inmediata del Presidente de la República, aun cuando por una sola vez, para un nuevo período; el artículo 192 dispuso que los diputados a la Asamblea Nacional podían ser reelegidos solo “por dos períodos consecutivos como máximo”; el artículo 160 dispuso que los gobernadores de Estado podían ser “reelegidos, de inmediato y por una sola vez, para un nuevo período”; el artículo 162 dispuso que los legisladores a los consejos legislativos de los estados podían ser reelegidos solo “por dos períodos consecutivos como máximo”; y el artículo 174 dispuso que los alcaldes podían ser “reelegidos, de inmediato y por una sola vez, para un nuevo período”.

En el *Anteproyecto para la primera Reforma Constitucional PR, agosto 2007*, se ha propuesto reformar el artículo 230, aumentando el período constitucional del Presidente de la República a siete años, y establecerse que este “puede ser reelegido o reelegida de inmediato para un nuevo período”.

## **3. El sistema de partidos políticos y de asociación política y el financiamiento público a las actividades electorales**

En un marcado criterio reactivo contra los partidos políticos, en la Constitución de 1999 se eliminó tal expresión estableciéndose, en cambio, un conjunto de regulaciones contra lo que habían sido los partidos políticos tradicionales, pero garantizándose el derecho de los ciudadanos de asociarse con fines políticos mediante métodos democráticos de organización, funcionamiento y dirección.

Ahora bien, uno de los problemas vinculados a los partidos políticos había sido el tema del financiamiento público de los mismos que regulaba la *Ley orgánica del sufragio y participación política*, lo que había conducido a un acaparamiento inequitativo de dichos fondos. Los redactores de la Constitución reaccionaron contra ello, prohibiendo simplemente dicho financiamiento público y exigiendo

control con respecto al financiamiento privado de los partidos (art. 67), con lo que se retrocedió en lo que es la constante en todo el mundo democrático, habiéndose abierto, de hecho, la posibilidad de financiamiento público irregular e ilegítimo a los partidos de gobierno.

En el *Anteproyecto para la primera Reforma Constitucional PR, agosto 2007*, se busca modificar la prohibición establecida en el artículo 67 de financiamiento de los partidos políticos con fondos provenientes del Estado, previéndose que “el Estado podrá financiar las actividades electorales”, pero sin indicarse si se trata de un financiamiento a los partidos políticos en general o a las actividades electorales del partido único socialista o de los candidatos a reelección. En las propuestas se establece además una remisión a la ley para establecer “los mecanismos para el financiamiento, el uso de los espacios públicos y accesos a los medios de comunicación social en las campañas electorales, por parte de las referidas asociaciones con fines políticos”.

Por otra parte, en el *Anteproyecto para la primera Reforma Constitucional PR, agosto 2007*, se busca eliminar la prohibición general que regula el artículo 67 de la Constitución de 1999, en el sentido de que “las direcciones de las asociaciones con fines políticos no podrán contratar con entidades del sector público”. En un sistema de partido único oficialista, la eliminación propuesta es un llamado a la legitimación de la imbricación total entre el partido y el Estado.

Por otra parte, tanto en el *Anteproyecto para la primera Reforma Constitucional PR, agosto 2007*, como en la propuesta de reforma del artículo 67, se establece una prohibición general en cuanto al “financiamiento a las asociaciones con fines políticos o a quienes participen en procesos electorales por iniciativa propia, por parte de gobiernos extranjeros o cualquier otra entidad pública o privada”.

### **III. LOS CAMBIOS EN LA FORMA DEL ESTADO: DE LA FEDERACIÓN CENTRALIZADA A LA CENTRALIZACIÓN TOTAL DEL ESTADO**

La forma del Estado venezolano, desde que se creó la República en 1811, y luego, desde que se reconstituyó la República en 1830, ha sido siempre formalmente la de una Federación, en la cual el poder público está distribuido en el territorio entre entidades políticas territoriales autónomas en tres niveles: el nivel nacional (República), el nivel estatal (estados) y el nivel municipal (municipios), cuyas respectivas autonomías garantiza la propia Constitución.

Con todos sus altibajos, y a pesar de la tendencia a centralizar la Federación, esa ha sido la forma del Estado que siempre hemos tenido, y que implica la distribución

vertical del poder público. Esta forma de estado federal, sin embargo, aun sin eliminarla formalmente, desaparece con las reformas propuestas, de nuevo, en fraude a la Constitución.

## **1. El desmoronamiento de la forma federal del Estado**

### **A. El vaciamiento del contenido territorial de la Federación**

En efecto, en el *Anteproyecto para la primera Reforma Constitucional PR, agosto 2007*, si bien no se elimina expresamente la Federación, la verdad es que de tal manera se la vacía de contenido, que materialmente desaparece.

En particular, en cuanto a los estados y municipios, sobre cuya concepción se monta el sistema federal, conforme a la propuesta de reforma del artículo 16, si bien no se los elimina expresamente, de la norma desaparece la garantía constitucional de la autonomía municipal y la descentralización político-administrativa que establece dicha norma de la Constitución de 1999 como condición esencial de la división territorial, sentándose las bases para vaciarlos de sentido y de competencias. Además, en cuanto a los municipios, en la propuesta de reforma se les quita el carácter de unidad política primaria que el artículo 168 de la Constitución de 1999 les garantiza, y se dispone, en cambio, que “la unidad política primaria de la organización territorial nacional será la ciudad, entendida esta como todo asentamiento poblacional dentro del municipio, e integrada por áreas o extensiones geográficas denominadas comunas”.

Estas comunas, conforme al mismo artículo 16, “serán las células geohumanas del territorio y estarán conformadas por las comunidades, cada una de las cuales constituirá el núcleo espacial básico e indivisible del Estado socialista venezolano, donde los ciudadanos y las ciudadanas comunes tendrán el poder para construir su propia geografía y su propia historia”. Y se concluye indicando que “a partir de la comunidad y la comuna, el poder popular desarrollará formas de agregación comunitaria político-territorial, las cuales serán reguladas en la ley, y que constituyan formas de autogobierno y cualquier otra expresión de democracia directa”.

La propuesta de reforma del *Anteproyecto para la primera Reforma Constitucional PR, agosto 2007*, en el artículo 16 agrega, además, que “la ciudad comunal se constituye cuando en la totalidad de su perímetro se hayan establecido las comunidades organizadas, las comunas y los autogobiernos comunales, estando sujeta su creación a un referéndum popular que convocará el Presidente de la República en consejo de ministros”.

Pero además, en la propuesta de reforma del artículo 136 relativo al poder público, se precisa el esquema, indicándose que “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”, y que el mismo, es decir, el poder popular “no nace del sufragio ni de elección alguna, sino que nace de la condición de los grupos humanos organizados como base de la población”. Se trata, en definitiva, de la eliminación de la democracia representativa y de la autonomía política local, es decir, de la descentralización política como condición para la participación política.

### **B. La nueva división territorial de la República sujeta al poder central y con autoridades no electas**

Con todo el esquema antes indicado, lo que se propone en el *Anteproyecto para la primera Reforma Constitucional PR, agosto 2007*, es el descuartizamiento de la forma federal del Estado que, como se dijo, implica una organización política del territorio en “entidades políticas”, es decir, que gozan esencialmente de autonomía política territorial, y cuyo gobierno, como lo exige el artículo 6° de la Constitución, debe ser entre otros aspectos “electivo”.

En efecto, en lugar de la organización política de la República montada en la división del territorio nacional, en el de los estados, el del Distrito Capital, el de las dependencias federales y el de los territorios federales, todas con gobiernos democráticos electos mediante sufragio, en la reforma del artículo 16 que se propone en el *Anteproyecto para la primera Reforma Constitucional PR, agosto 2007*, “el territorio nacional se conforma con los fines político-territoriales y de acuerdo con la nueva geometría del poder, por un Distrito Federal en el cual tendrá su sede la capital de la República, por los estados, las regiones marítimas, los territorios federales, los municipios federales y los distritos insulares”, quedando “la vigencia de los territorios federales y de los municipios federales supeditada a la realización de un referéndum aprobatorio en la entidad respectiva”, ya que con la creación de los mismos se afecta la división política territorial de los estados. Se dispone, sin embargo, que la organización político-territorial de la República se debe regir por una ley orgánica.

Además, conforme a la propuesta del mismo artículo 16, y dejando aparte las de orden local ya referidas mediante las cuales el municipio se vacía en las comunidades, comunas y ciudades, a partir de las cuales se propone desarrollar el poder popular, se busca autorizar al Presidente de la República, en consejo de ministros, para que “previo acuerdo aprobado por la mayoría simple de los diputados y diputadas de la Asamblea Nacional”, pueda “crear mediante decreto, provincias federales, ciudades federales y distritos funcionales, así como cualquier

otra entidad que establezca la ley”. Es decir, con la propuesta de reforma, la división político territorial de la República deja de ser una materia de rango constitucional como siempre lo ha sido, y se pretende que pase a ser una materia ni siquiera de regulación mediante ley, sino de la sola regulación ejecutiva.

Con respecto a esas entidades territoriales nuevas, en el *Anteproyecto para la primera Reforma Constitucional PR, agosto 2007*, se indica que los “distritos funcionales” que pueden ser conformados “por uno o más municipios o lotes territoriales de estos, sin perjuicio del estado al cual pertenezcan”, se crearán conforme a las características históricas, socio-económicas y culturales del espacio geográfico correspondiente, así como con base en las potencialidades económicas que, desde ellos, sea necesario desarrollar en beneficio del país”; y que la creación de los mismos “implica la elaboración y activación de una Misión Distrital con el respectivo Plan Estratégico-funcional a cargo del Gobierno Nacional, con la participación de los habitantes de dicho distrito funcional y en consulta permanente con sus habitantes”.

En cuanto a las ciudades federales, conforme a la propuesta de reforma, su organización y funcionamiento deben hacerse “de conformidad con lo que establezca la ley respectiva”, y en este caso, también le implica “la activación de una Misión Local con su correspondiente plan estratégico de desarrollo”.

En cuanto a los territorios federales, los municipios federales y las ciudades federales se trata, conforme a la propuesta de reforma, no de entidades políticas con alguna autonomía, sino de entidades sujetas al poder central, de manera que se propone que sea “el Poder Nacional” el que designe “las autoridades respectivas, por un lapso máximo que establecerá la ley y sujeto a mandatos revocables”.

En cuanto a las “provincias federales”, en la propuesta de reforma se dispone que las mismas “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”, y se “constituirán pudiendo agregar indistintamente estados y municipios, sin que estos sean menoscabados en las atribuciones que esta Constitución les confiere”.

Como se dijo, si bien en las propuestas del *Anteproyecto* no se propuso la eliminación formal de los estados y municipios; sin embargo, como se verá, las propuestas en materia de distribución de competencias y de vaciamiento de las mismas en los consejos comunales, hacen que materialmente desaparezcan por inoperantes. Por otra parte, y salvo en el caso de los estados y municipios, todas las otras entidades territoriales se establecen sin garantía alguna de que sus gobiernos

serán electos mediante sufragio universal, directo y secreto. Al contrario, con respecto a que son básicamente nuevas organizaciones que se integran al poder popular, sobre este, se propone indicar en el artículo 136 que como “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”.

### **C. La nueva concepción de la Ciudad Capital sin autonomía política ni gobierno democrático local**

Una de las reformas importantes en la Constitución de 1999 fue la de asegurar definitivamente un régimen de gobierno local descentralizado y democrático para la ciudad capital, garantizando la autonomía municipal y la participación política de las diversas entidades que componen la ciudad. Por ello, la figura del gobierno metropolitano en dos niveles: para asegurar el gobierno global (metropolitano) de la ciudad y a la vez asegurar el gobierno local. En esta forma se eliminó el Distrito Federal que había quedado como vestigio decimonónico del esquema tradicional de las federaciones, en el cual la ciudad capital carecía de autogobierno.

En las propuestas de reforma constitucional que se han anunciado en el 2007, lamentablemente, se propone volver al mismo esquema del siglo XIX, ya superado en todas las federaciones del mundo, de ausencia de gobierno local en la ciudad capital.

En efecto, en el *Anteproyecto para la primera Reforma Constitucional PR, agosto 2007*, en relación con el artículo 18, se propone eliminar el Distrito Capital y la organización municipal del mismo, por un Distrito Federal, que se propuso revivir, pero sin garantía constitucional alguna de la autonomía municipal o territorial ni “carácter democrático y participativo de su gobierno”, como lo establece la Constitución de 1999, con lo cual se busca que pase a estar controlado por el poder nacional, como fue la concepción original del Distrito Federal en 1863, para que en la capital de la República y sede del poder nacional no exista gobierno local y democrático alguno con autonomía. En lugar del artículo 18 de la Constitución de 1999, se propone que la norma se redacte de manera de regular a la ciudad de Caracas como la capital de la República y el asiento de los órganos del poder nacional, remitiendo a una ley especial el establecimiento “de la unidad político territorial de la ciudad de Caracas, la cual será llamada la Cuna de Bolívar y Reina del *Guaraira Repano*”. Dicha organización, dependiente del poder central, se concibe sin autonomía local alguna, agregándose en la norma que “el poder nacional por intermedio del poder ejecutivo y con la colaboración y participación de todos los entes del poder público nacional, estatal y municipal, así como del poder popular, sus comunidades, comuna, consejos comunales y demás organizaciones sociales, 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*".

#### **D. El sistema nacional de ciudades y el derecho a la ciudad**

Por otra parte, en la misma norma del artículo 18 de la Constitución, en el *Anteproyecto para la primera Reforma Constitucional PR, agosto 2007*, sin que ello tenga relación directa con el Distrito Federal, se propone incorporar la definición de políticas de ordenamiento territorial y urbano, en el sentido de que el Estado venezolano debe desarrollar "una política integral, para articular un sistema nacional de ciudades, estructurando lógica y razonablemente las relaciones entre las ciudades y sus territorios asociados, y uniendo y sustentando las escalas locales y regionales en la visión sistémica del país".

Se propone agregar, además, que "a tales efectos, el Estado enfrentará toda acción especulativa con respecto a la renta de la tierra, los desequilibrios económicos, las asimetrías en la dotación de servicios e infraestructura, así como sobre las condiciones de accesibilidad, físicas y económicas, de cada uno de los componentes del citado sistema nacional de ciudades".

Además, se indica que todos los ciudadanos "sin discriminación de género, edad, etnia, orientación política y religiosa o condición social, disfrutarán y serán titulares del derecho a la ciudad, y ese derecho debe entenderse como el beneficio equitativo que perciba cada uno de los habitantes, conforme al rol estratégico que la ciudad articula, tanto en el contexto urbano regional como en el *sistema nacional de ciudades*".

Estas disposiciones serán aplicables a todo el sistema nacional de ciudades y a sus componentes regionales.

#### **2. El abandono del principio de la distribución vertical del poder público en nacional, estatal y municipal con la incorporación del poder popular**

En las constituciones venezolanas, la forma federal del Estado concretizada en la distribución vertical del poder público, comenzó a expresarse formalmente en texto constitucional en la Constitución de 1858, que estableció que "El Poder Público se divide en Nacional y Municipal" (art. 9), a lo que posteriormente, a

partir de la Constitución de 1925, se agregó el poder municipal. Por ello, el artículo 136 de la Constitución de 1999 dispone en su artículo 136 que: “El Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional”.

Esta distribución tradicional del poder público se busca cambiar radicalmente en el *Anteproyecto para la primera Reforma Constitucional PR, agosto 2007*, al proponerse que en el artículo 136 se agregue un nuevo nivel territorial de distribución del poder público, además del poder municipal, del poder estatal y del poder nacional, que es el poder popular. En relación con este último, como ya se ha destacado, se propone que en la norma se indique que “el pueblo es el depositario de la soberanía y la ejerce directamente a través del poder popular” y que “éste 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 cual “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”.

### **3. La “nacionalización” de competencias que la Constitución de 1999 atribuye a los estados**

La Constitución en su artículo 136, al organizar al Estado “Federal” conforme al principio de la distribución vertical del poder público, distribuye y asigna diversas competencias a los tres niveles de gobierno, es decir, al poder nacional, al poder estatal y al poder municipal, aun cuando siguiendo la tendencia centralista de los últimos cien años, centralizó casi todas las competencias públicas en el nivel nacional, con muy pocas competencias en el nivel estatal intermedio y con competencias en materia de la vida local atribuida a los municipios.

En todo caso, las competencias de cada nivel territorial deben ejercerse con autonomía, en el sentido de que esta no podría ser limitada por ley nacional posterior, pues de ello se trata, al establecerse una distribución constitucional del poder público en el territorio. En la Constitución, sin embargo, la regulación del funcionamiento y la organización de los consejos legislativos estatales se remite a la ley nacional (art. 162), lo cual, además de contradictorio con la atribución de los estados de dictarse su constitución para organizar sus poderes públicos (art. 164, ord. 1º), es una intromisión inaceptable del poder nacional en el régimen de los estados.

En cuanto a los municipios, la autonomía municipal tradicionalmente garantizada en la propia Constitución, también se encuentra interferida, al señalar que los municipios gozan de la misma, no solo “dentro de los límites” establecidos

en la Constitución, sino en la ley nacional (art. 168), con lo cual el principio descentralizador básico, que es la autonomía, queda minimizado.

Por otra parte, en cuanto a la distribución de competencias entre los entes territoriales, el proceso de descentralización exigía, ante todo, la asignación efectiva de competencias tributarias a los estados, sobre todo en materia de impuestos al consumo, como sucede en todas las federaciones, lo que no se satisfizo de manera que los estados han seguido dependientes del situado constitucional.

Ahora, en las propuestas de reforma 2007 relativas a la distribución de competencias públicas entre los tres niveles territoriales de gobierno, las mismas terminan de centralizar materialmente todas las competencias del poder público en el nivel nacional, mediante la asignación de nuevas competencias al poder nacional; mediante la centralización de competencias que tienen los estados en la Constitución de 1999, que se eliminan; y mediante la obligación impuesta a los estados y municipios de transferir sus competencias a los consejos comunales, con lo que se quedan como entelequias vacías.

Entre las nuevas competencias que se busca asignar al poder nacional en el *Anteproyecto para la primera Reforma Constitucional PR, agosto 2007*, está la del Registro Civil de Bienes (art. 156,5), quizás ignorando que desde el siglo XIX esta es y ha sido una competencia del poder nacional establecida en el Código Civil (Registro Público).

También se busca, en las propuestas de reforma 2007, asignar al poder nacional competencia en materia de las políticas de control fiscal (art. 156, 22), lo que implica la centralización total de la materia en la Contraloría General de la República, eliminándose la supuesta autonomía de las contralorías de los estados y municipios (art. 290). Se quiere agregar también, como competencia nacional, la relativa a los teleféricos (art. 156, 28).

Llama la atención que en el artículo 156 se busque atribuir al poder nacional competencia, además de en materia de derecho internacional privado que siempre ha sido del ámbito nacional, competencia en cuanto a la legislación de derecho internacional público. No se entiende cómo se pretende que el derecho internacional público, cuya creación corresponde a la comunidad internacional y a las relaciones entre estados, se pueda atribuir al poder nacional de la República.

Además, en el artículo 156, 30 que regula los servicios públicos domiciliarios, se busca atribuir al poder nacional competencia en materia

de servicios de telefonía por cable, inalámbrica y satelital y televisión por suscripción, ignorando que todos son servicios de telecomunicaciones que ya están atribuidos al poder nacional en la misma norma (art. 156, 28). Igualmente, se busca asignar al poder nacional en el artículo 156, 32, competencia en materia de legislación económica y financiera ignorando que un título entero de la Constitución (Título VI) se destina a la materia como competencia nacional.

Entre las materias que en el *Anteproyecto para la primera Reforma Constitucional PR, agosto 2007*, se propone asignar al poder nacional, se destacan aquellas que implican una completa centralización de competencias en el poder nacional y de ahogamiento definitivo de las estatales y municipales, al pretender atribuir al poder nacional en el artículo 156, 10, competencia para “la ordenación y gestión del territorio y el régimen territorial del distrito federal, los estados, los municipios, las dependencias federales y demás entidades regionales” y en el artículo 156, 11, competencia para “la creación, ordenación, y gestión de provincias federales, territorios federales y comunales, ciudades federales y comunales”. De esta forma, los estados y municipios dejan de ser “entidades políticas” y pasan a depender totalmente del nivel nacional, como órganos sin autonomía alguna, es decir, como administraciones periféricas del poder central sometidas a la ordenación y gestión que establezca el poder nacional.

Además, en el *Anteproyecto para la primera Reforma Constitucional PR, agosto 2007*, con relación al artículo 156, 32, busca atribuir al poder nacional competencia en cuanto a la legislación administrativa, lo que implica la centralización total de la legislación sobre la administración pública, así sea estatal o municipal.

Por último, en el *Anteproyecto para la primera Reforma Constitucional PR, agosto 2007*, se busca eliminar varias competencias que en la Constitución de 1999 se atribuyen tanto los estados y municipios, y asignarlas al poder nacional, como una muestra más de la orientación totalmente centralista de la propuesta. En particular, en el *Anteproyecto para la primera Reforma Constitucional PR, agosto 2007*, se busca atribuir en el artículo 156, 27, al poder nacional (“nacionalizar”) la competencia que el artículo 164, 10 de la Constitución de 1999 atribuyó a los estados en materia de la conservación, administración y aprovechamiento de autopistas y carreteras nacionales como un avance en el proceso de descentralización, lo que implica también la modificación de los ordinales 9º y 10 del artículo 164 de la Constitución, que asignan competencia a los estados en materia de “la conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial, en coordinación con el Ejecutivo nacional”.

Por otra parte, en esta misma orientación, tanto en el *Anteproyecto para la primera Reforma Constitucional PR, agosto 2007*, se propone eliminar la competencia de los estados establecida en el artículo 164, 5 de la Constitución de 1999 en materia del régimen y aprovechamiento de minerales no metálicos, las salinas y ostrales, dejándose a los estados competencias en materia de administración de tierras baldías” (art. 164, 5), lo que se atribuye al poder nacional (art. 156, 17). En el *Anteproyecto para la primera Reforma Constitucional PR, agosto 2007*, sin embargo, se prevé la posibilidad de que el régimen y aprovechamiento de dichos minerales no metálicos se puedan “delegar” a los estados (156, 17).

Por último, en el *Anteproyecto para la primera Reforma Constitucional PR, agosto 2007*, el golpe de gracia definitivo a la forma federal del Estado es la propuesta de eliminar la tradicional competencia residual de los estados establecida en el artículo 164, 11 de la Constitución de 1999, en el sentido de que les corresponde “todo lo que no corresponda, de conformidad con esta Constitución, a la competencia nacional o municipal”; buscándose sustituir esta disposición en el *Anteproyecto para la primera Reforma Constitucional PR, agosto 2007*, por otra que establezca una situación inversa, es decir, atribuir la competencia residual al poder nacional en el artículo 156 al proponerse su redacción indicando que corresponde al poder nacional “toda otra materia que la presente Constitución atribuya al poder público nacional, o que le corresponda por su índole o naturaleza, o que no esté atribuido expresamente a la competencia estatal o municipal”.

Así mismo, en cuanto a las competencias de los estados en materia de ingresos, si bien en el *Anteproyecto para la primera Reforma Constitucional PR, agosto 2007* se propone aumentar su monto a un 25% de los ingresos ordinarios estimados en la ley de presupuesto (donde no están los recursos derivados de las reservas excedentarias), se propone eliminar del artículo 167, 5 de la Constitución la exigencia de la Constitución de 1999 de que “el porcentaje del ingreso nacional ordinario estimado, que se destine al situado constitucional, no será menor al quince por ciento del ingreso ordinario estimado, para lo cual se tendrá en cuenta la situación y sostenibilidad financiera de la Hacienda Pública Nacional, sin menoscabo de la capacidad de las administraciones estatales para atender adecuadamente los servicios de su competencia”.

Por último, en materia de competencia nacional compartida con la municipal, se propone eliminar toda referencia al ámbito municipal de la previsión del artículo 156, 14 de la Constitución de 1999, según la cual compete al poder nacional la creación y organización de impuestos territoriales o sobre predios rurales y sobre transacciones inmobiliarias, “cuya recaudación y control correspondan a los municipios, de conformidad con esta Constitución”. Por ello, en el *Anteproyecto*

para la primera Reforma Constitucional PR, agosto 2007, se propone en el artículo 156, 15 agregar como competencia del poder nacional la “recaudación de los impuestos territoriales o sobre predios rurales”.

#### **4. La obligación de los estados y municipios de desprenderse (descentralizar) de sus competencias y transferirlas en los órganos del poder popular**

La Constitución de 1999 en su artículo 184 estableció el principio de que la ley debía crear mecanismos abiertos y flexibles para que los estados y los municipios descentralicen y transfieran a las comunidades y grupos vecinales organizados los servicios que estos gestionen, previa demostración de su capacidad para prestarlos promoviendo, entre otras, la transferencia de servicios en materia de salud, educación, vivienda, deporte, 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; la participación de las comunidades y de ciudadanos, a través de las asociaciones vecinales y organizaciones no gubernamentales, en la formulación de propuestas de inversión ante las autoridades estatales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión, así como en la ejecución, evaluación y control de obras, programas sociales y servicios públicos en su jurisdicción; y la creación de nuevos sujetos de descentralización a nivel de las parroquias, las comunidades, los barrios y las vecindades con el fin de garantizar el principio de la corresponsabilidad en la gestión pública de los gobiernos locales y estatales y desarrollar procesos autogestionarios y cogestionarios en la administración y control de los servicios públicos estatales y municipales.

En esta materia, el *Anteproyecto para la primera Reforma Constitucional PR, agosto 2007* redefine materialmente el Estado democrático federal descentralizado y busca convertirlo en un Estado comunal centralizado no democrático. En efecto, en relación con el antes mencionado artículo 184 de la Constitución, la propuesta del *Anteproyecto* establece que esa “descentralización y transferencia” que deben regular la ley deben ser hechas a “las comunidades organizadas, a los consejos comunales, a las comunas y otros entes del poder popular”, implicando incluso, entre otros casos “la asunción por parte de las organizaciones comunales de la gestión de las empresas públicas municipales y/o estatales”(ord. 2º), y “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” (ord. 7º).

En la propuesta, además, como se ha visto, se define la estructura de “la comunidad organizada” indicando que “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 formen en la ciudad, como la unidad política primaria del territorio”; y además, que “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”, que han sido competencias tradicionales de los municipios. También se dispone que “por ley se creará un fondo destinado al financiamiento de los proyectos de los consejos comunales”.

Este esquema institucional, por supuesto, hay que concatenarlo con lo que el *Anteproyecto para la primera Reforma Constitucional PR, agosto 2007*, propone para reformar el artículo 136, relativo al poder popular y eliminar todo vestigio democrático representativo, al indicar, como antes se ha dicho, 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 de la condición de los grupos humanos organizados como base de la población” y se “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”.

## **5. La limitación de la autonomía municipal**

De acuerdo con el artículo 168 de la Constitución, los municipios constituyen la unidad política primaria de la organización nacional, gozan de personalidad jurídica y de autonomía, que comprende la elección de sus autoridades; la gestión de las materias de su competencia; la creación, recaudación e inversión de sus ingresos, y que sus actos “no pueden ser impugnados sino ante los tribunales competentes, de conformidad con la Constitución y la ley”; por lo que no pueden ser revisados, en forma alguna, por los órganos del poder nacional ni de los estados.

En el *Anteproyecto para la primera Reforma Constitucional PR, agosto 2007*, se busca eliminar esta última autonomía jurídica e institucional de los municipios que establece el artículo 168 de la Constitución de 1999, dejándose entonces a la ley la posibilidad de establecer que los actos de los municipios pueden ser impugnados ante otros órganos del Estado no judiciales.

## **IV. LOS CAMBIOS EN LA ORGANIZACIÓN DEL PODER NACIONAL: LA ACENTUACIÓN DEL PRESIDENCIALISMO**

En el *Anteproyecto para la primera Reforma Constitucional PR, agosto 2007*, las propuestas que se formulan en relación con los órganos del poder nacional se

refieren básicamente a los que conforman el poder Ejecutivo, con una acentuación creciente del presidencialismo.

### **1. La extensión del período presidencial**

En el *Anteproyecto para la primera Reforma Constitucional PR, agosto 2007*, lo primero que se ha propuesto, además de establecer la reelección indefinida del Presidente de la República, es la extensión del período presidencial de seis a siete años, en forma contraria a la tradición constitucional venezolana (art. 230).

### **2. Los nuevos órganos ejecutivos: los vicepresidentes**

Una de las innovaciones de la Constitución de 1999 fue la creación del cargo de Vicepresidente Ejecutivo, pero para disipar cualquier duda sobre la posible inclusión de un elemento del parlamentarismo en el texto constitucional, con la previsión expresa de que es de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República (art. 225).

En el *Anteproyecto para la primera Reforma Constitucional PR, agosto 2007*, en relación con el artículo 225, se ha propuesto que además de cambiarle el nombre al Vicepresidente Ejecutivo por Primer Vicepresidente, el Presidente pueda designar vicepresidentes, en el número “que estime necesario”, quienes también ejercen el poder ejecutivo, los cuales tal como se ha anunciado públicamente, se designarían para determinado territorio, sector o materia, con competencias en las cuestiones que les asigne el Presidente, configurándose dicho funcionario como un mecanismo para reforzar la acción directa del Presidente en el territorio o en determinados temas, independientemente del sistema de distribución vertical del poder público o de las posibles autonomías territoriales que puedan existir, con lo que se acentúa aún más el centralismo de Estado controlado por el Presidente.

### **3. La extensión de las atribuciones del Presidente de la República**

El artículo 236 de la Constitución de 1999 enumera las competencias del Presidente de la República siguiendo la tradición constitucional anterior, con algunas innovaciones como la de formular el Plan de desarrollo nacional y dirigir su ejecución con la aprobación de la Asamblea (art. 236, 18) y fijar el número, organización y competencia de los ministerios y otros organismos de la administración (art. 236, 20).

En el *Anteproyecto para la primera Reforma Constitucional PR, agosto 2007*, en las reformas al artículo 236 de la Constitución se proponen nuevas atribuciones

del Presidente de la República y la ampliación de las que tiene, en la siguiente forma:

1. Se le atribuye la competencia no solo para dirigir las acciones del gobierno sino del Estado, y además, coordinar las relaciones con los otros poderes públicos nacionales en su carácter de jefe de Estado (art. 236, 2).

2. Se le atribuye una nueva competencia para iniciar en la organización territorial del Estado, creando “las provincias federales, los territorios federales y/o las ciudades federales según lo establecido en la Constitución y designar sus autoridades, según la ley (art. 236, 3).

3. Se le atribuye la competencia para “formular el Plan Nacional de Desarrollo y dirigir su ejecución” (art. 236, 19), eliminándose la necesaria aprobación de la Asamblea Nacional en relación con la formulación y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo que dispone la Constitución de 1999 (art. 236, 18).

4. En lugar de “dirigir la Fuerza Armada Nacional en su carácter de comandante en jefe, ejercer la suprema autoridad jerárquica de ella y fijar su contingente”, y de “ejercer el mando supremo de la Fuerza Armada Nacional, promover sus oficiales a partir del grado de coronel o capitán de navío, y nombrarlos para los cargos que les son privativos” como dicen los artículos 236, 5 y 236, 6 de la Constitución de 1999; se propone asignarle la competencia para “comandar la Fuerza Armada Bolivariana en su carácter de comandante en jefe, ejerciendo la suprema autoridad jerárquica en todos sus cuerpos, componentes y unidades, determinando su contingente” (art. 236, 6), y “promover a sus oficiales en todos los grados y jerarquías y designarlos o designarlas para los cargos correspondientes” (art. 236, 7).

Por lo tanto, en el *Anteproyecto para la primera Reforma Constitucional PR, agosto 2007*, se le asignan al Presidente de la República competencias para:

1. En el artículo 11 se propone asignarle al Presidente de la República competencia para “decretar *regiones especiales militares* con fines estratégicos y de defensa, en cualquier parte del territorio y demás espacios geográficos de la República” y para “decretar *autoridades especiales* en situaciones de contingencia, desastres naturales, etc.”.

2. En el artículo 16 se propone asignarle competencia para convocar referendo popular, en caso de constitución de una ciudad comunal, cuando en la totalidad de su perímetro se hayan establecido las comunidades organizadas, las comunas y los autogobiernos comunales.

3. En el mismo artículo 16 se propone asignarle competencia al Presidente de la República, en consejo de ministros, previo acuerdo aprobado por la mayoría simple de los diputados de la Asamblea Nacional, para “crear mediante decreto, provincias federales, ciudades federales y distritos funcionales, así como cualquier otra entidad que establezca la ley”; y al “Gobierno Nacional”, la elaboración y activación de una Misión Distrital con el respectivo plan estratégico-funcional con motivo de la creación de un distrito funcional.

4. En el artículo 18 se propone atribuir al “Poder Ejecutivo” con la colaboración y participación de todos los entes del poder público nacional, estatal y municipal, así como del poder popular, sus comunidades, comuna, consejos comunales y demás organizaciones sociales, el disponer “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”.

5. En el artículo 141 se le asigna al “Poder Ejecutivo” competencia para establecer como “administraciones públicas” mediante reglamentos organizativos y funcionales, a “las misiones”, como “organizaciones de variada naturaleza, creadas para atender la satisfacción de las más sentidas y urgentes necesidades de la población, cuya prestación exige la aplicación de sistemas excepcionales, e incluso, experimentales”.

6. En el artículo 318 se propone asignarle al Presidente de la República o al Poder Ejecutivo competencia para, en coordinación con el Banco Central de Venezuela, fijar “las políticas monetarias y ejercer las competencias monetarias del Poder Nacional”; para conjuntamente con el Banco Central de Venezuela, “lograr la estabilidad de precios y preservar el valor interno y externo de la unidad monetaria”; para compartir con el Banco Central de Venezuela 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”; y para como administrador de la Hacienda Pública Nacional, la competencia para administrar y dirigir las reservas internacionales de la República manejadas por el Banco Central de Venezuela.

7. En el artículo 321 se propone atribuirle al “Jefe del Estado”, en el marco de su función de administración de las reservas internacionales, el establecer, en coordinación con el Banco Central de Venezuela y al final de cada año, el nivel de las reservas necesarias para la economía nacional, así como el monto de las reservas

excedentarias, las cuales se deben destinar a fondos que “disponga el Ejecutivo nacional para inversión productiva, desarrollo e infraestructura, financiamiento de las misiones y, en definitiva, el desarrollo integral, endógeno, humanista y socialista de la nación”.

## **V. LOS CAMBIOS EN LA CONSTITUCIÓN ECONÓMICA: DE UN ESTADO SOCIAL Y PROMOTOR DE ECONOMÍA MIXTA, A UN ESTADO SOCIALISTA, DE ECONOMÍA ESTATAL CENTRALIZADA Y CONFISCATORIA**

Uno de los componentes normativos esenciales de toda Constitución contemporánea es la *Constitución Económica*, que tiene por objeto establecer los principios del régimen de las relaciones económicas y el papel que en las mismas corresponde a la iniciativa privada y al propio Estado, y que conforme al constitucionalismo desarrollado desde mitades del siglo pasado, estableció un modelo de economía mixta, basado en el principio de la libertad como opuesto al de economía dirigida, similar al que existe en todos los países occidentales.

La aplicación práctica de ese modelo constitucional provocó el desenvolvimiento de una economía basada en la libertad económica y la iniciativa privada, pero con una intervención importante y necesaria del Estado para asegurar los principios de justicia social que constitucionalmente deben orientar el régimen económico; lo que se ha acrecentado por el hecho de ser el Estado el ser titular desde siempre del dominio público sobre el subsuelo.

Conforme con esa orientación, la Constitución de 1999 estableció un sistema de economía mixta, es decir, de economía social de mercado que se fundamenta en la libertad económica, pero que debe desenvolverse conforme a principios de justicia social, que requieren la intervención del Estado. Por ello, conforme al artículo 299 de la Constitución de 1999, el régimen socioeconómico de la República se fundamenta en los siguientes principios: justicia social, democratización, eficiencia, libre competencia, protección del ambiente, productividad y solidaridad, con el fin de asegurar el desarrollo humano integral y una existencia digna y provechosa para la colectividad.

El sistema de economía mixta en la Constitución, por otra parte, conforme se dispone expresamente en el artículo 299, obliga al Estado “conjuntamente con la iniciativa privada” a promover “el desarrollo armónico de la economía nacional con el fin de generar fuentes de trabajo, alto valor agregado nacional, elevar el nivel de vida de la población y fortalecer la soberanía económica del país, garantizando la seguridad jurídica, solidez, dinamismo, sustentabilidad, permanencia, equidad del crecimiento de la economía, para garantizar una justa distribución de la riqueza mediante una planificación estratégica democrática, participativa y de consulta abierta”.

En el *Anteproyecto para la primera Reforma Constitucional PR, agosto 2007*, se propone cambiar radicalmente ese modelo, acentuando el desequilibrio existente entre lo público y lo privado, y transformarlo en un sistema de economía estatal, de planificación centralizada, propia de un Estado y economía socialista.

### **1. La eliminación de la libertad económica como derecho constitucional al libre ejercicio de las actividades económicas**

En efecto, el artículo 112 de la Constitución establece como uno de los principios fundamentales del sistema constitucional el derecho de todas las personas de poder dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia, sin más limitaciones que las previstas en la Constitución y las que establezcan las leyes, por razones de desarrollo humano, seguridad, sanidad, protección del ambiente u otras de interés social; a cuyo efecto, el Estado está obligado a promover “la iniciativa privada, garantizando la creación y justa distribución de la riqueza, así como la producción de bienes y servicios que satisfagan las necesidades de la población, la libertad de trabajo, empresa, comercio, industria, sin perjuicio de su facultad para dictar medidas para planificar, racionalizar y regular la economía e impulsar el desarrollo integral del país”.

En el *Anteproyecto para la primera Reforma Constitucional PR, agosto 2007*, se propone eliminar este derecho y la libertad económica y sustituir esta norma por otra en la cual lo que se propone es establecer la definición de una política estatal para 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”; agregándose que el Estado así mismo “fomentará y desarrollará distintas formas de empresas y unidades económicas de propiedad social, tanto directa o comunal como indirecta o estatal, así como empresas y unidades económicas de producción y/o distribución social, pudiendo ser estas de propiedad mixta entre el Estado, el sector privado y el poder comunal, creando las mejores condiciones para la construcción colectiva y cooperativa de una economía socialista”.

Es decir, en un artículo como el 112 ubicado en el capítulo constitucional sobre los derechos económicos, simplemente se elimina el derecho al libre ejercicio de las actividades económicas y la propia libertad económica. Ello, por supuesto, es contrario al principio de la progresividad en materia de derechos humanos y constitucionales que garantiza el artículo 19 de la Constitución.

En la Constitución de 1999, por otra parte, se establece un conjunto de atribuciones que facultan al Estado para regular el ejercicio de los derechos económicos, en particular, al precisarse el régimen de la prohibición de los monopolios (art. 113), declarándose contrarios a los principios fundamentales de la Constitución las actividades tendientes a su establecimiento o que conduzcan a su existencia. También se declaró como contrario a dichos principios, el abuso de la posición de dominio que puedan adquirir los agentes económicos independientemente de su causa. En todos estos casos, la norma faculta al Estado para adoptar las medidas que fueren necesarias para evitar los efectos nocivos y restrictivos del monopolio, del abuso de la posición de dominio y de las demandas concentradas, teniendo como finalidad la protección del público consumidor, los productores y productoras y el aseguramiento de condiciones efectivas de competencia en la economía.

De igual forma, en el *Anteproyecto para la primera Reforma Constitucional PR, agosto 2007*, se propone cambiar radicalmente el régimen de la actividad económica, estableciéndose, en la propuesta de reforma del artículo 113, una serie de limitaciones a la misma que van mucho más allá de la restricción de los monopolios y la posición dominante de empresas, privilegiándose la economía estatal y los medios de producción socialista.

En esta orientación se propone agregar a la norma que en general no se permitirán actividades, acuerdos, prácticas, conductas y omisiones de los y las particulares que vulneren los métodos y sistemas de producción social y colectiva con los cuales se afecte la propiedad social y colectiva o impidan o dificulten la justa y equitativa concurrencia de bienes y servicios.

Además, en el *Anteproyecto para la primera Reforma Constitucional PR, agosto 2007*, se propone agregar a la norma que en los casos de explotación de recursos naturales o de cualquier otro bien del dominio de la Nación de carácter estratégico, o de la prestación de servicios públicos vitales, el Estado podrá reservarse la explotación o ejecución de los mismos, directamente o mediante empresas de su propiedad, sin perjuicio de establecer empresas de propiedad social directa, empresas mixtas y/o unidades de producción socialistas, que aseguren la soberanía económica y social, respeten el control del Estado, y cumplan con las cargas sociales que se le impongan, todo ello conforme a los términos que desarrollen las leyes respectivas de cada sector de la economía”.

## **2. La eliminación del derecho como derecho constitucional y la garantía de la propiedad privada**

Por otra parte, otro de los pilares fundamentales de la Constitución de 1999, además de la libertad económica, es la garantía del derecho de propiedad privada,

que conforme al artículo 115 de la Constitución de 1999, se lo concibe como el derecho que tiene toda persona “al uso, goce, disfrute y disposición de sus bienes”, aun cuando esté sometida a “las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o de interés general”. Dicha garantía implica que “solo 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.

Igualmente, en el *Anteproyecto para la primera Reforma Constitucional PR, agosto 2007*, se propone cambiar radicalmente el régimen de la propiedad privada, la cual se busca que quede materialmente eliminada como derecho constitucional, y reducida a la que pueda existir sobre los bienes de consumo y medios de producción, quedando por tanto minimizada y marginalizada en relación con la propiedad pública.

En el *Anteproyecto para la primera Reforma Constitucional PR, agosto 2007* en efecto, respecto del artículo 115 de la Constitución, en lugar de garantizarse la propiedad privada, lo que se propone es que reconozca y garantice “las diferentes formas de propiedad”, las cuales se enumeran así:

1. “*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:

A. “La propiedad social indirecta, cuando es ejercida por el Estado a nombre de la comunidad”, y

B. “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;”

2. “*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”;

3. “*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

4. “*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*”.

La propiedad privada, en consecuencia, queda reducida a los bienes de consumo y a los medios de producción.

En el *Anteproyecto para la primera Reforma Constitucional PR, agosto 2007*, por otra parte, a la norma del artículo 115 que regula la expropiación se propone agregarle “la facultad de los Órganos del Estado, de ocupar previamente, durante el proceso judicial, los bienes objeto de expropiación”, con lo que se constitucionaliza el mecanismo de la ocupación previa.

### **3. La eliminación del latifundio**

El artículo 307 de la Constitución de 1999 declara el régimen latifundista como contrario al interés social, y remite al legislador para disponer lo conducente en materia tributaria para gravar las tierras ociosas y establecer las medidas necesarias para su transformación en unidades económicas productivas, rescatando igualmente las tierras de vocación agrícola.

Por otra parte, la norma establece el derecho de los campesinos y demás productores agropecuarios a la propiedad de la tierra, en los casos y formas especificados por la ley respectiva, con la obligación para el Estado de proteger y promover las formas asociativas y particulares de propiedad para garantizar la producción agrícola, y para velar por la ordenación sustentable de las tierras de vocación agrícola con el objeto de asegurar su potencial agroalimentario.

Excepcionalmente dispone el mismo artículo constitucional, que el legislador creará contribuciones parafiscales con el fin de facilitar fondos para financiamiento, investigación, asistencia técnica, transferencia tecnológica y otras actividades que promuevan la productividad y la competitividad del sector agrícola.

En el *Anteproyecto para la primera Reforma Constitucional PR, agosto 2007*, se propone eliminar del artículo 307 toda idea de promover la desaparición del latifundio mediante medidas tributarias para gravar las tierras ociosas, así como la política de transformar el latifundio en unidades económicas productivas, rescatando igualmente las tierras de vocación agrícola; y su sustitución por una disposición que establezca que “la República determinará mediante ley la forma en la cual los latifundios serán transferidos a la propiedad del Estado, o de los entes o empresas públicas, cooperativas, comunidades u organizaciones sociales capaces de administrar y hacer productivas las tierras”.

Se propone agregar a la norma, además, que para los fines de garantizar la producción agrícola, el Estado protegerá y promoverá la propiedad social; y que la ley creará tributos sobre las tierras productivas que no sean empleadas para la producción agrícola o pecuaria.

Por último, se propone agregar a la norma que “se confiscarán aquellos fundos cuyos dueños ejecuten en ellos actos irreparables de destrucción ambiental, los dediquen a la producción de sustancias psicotrópicas o estupefacientes o la trata de personas o los utilicen o permitan su utilización como ámbitos para la comisión de delitos contra la seguridad y defensa de la Nación”.

#### **4. El régimen de la intervención del Estado en la economía**

En cuanto a la intervención del Estado en la economía, la forma clásica es mediante la constitución de empresas públicas, respecto de cuya regulación el artículo 300 de la Constitución remitió a la ley nacional para el establecimiento de las condiciones para su creación como entidades funcionalmente descentralizadas para la realización de actividades sociales o empresariales, con el objeto de asegurar la razonable productividad económica y social de los recursos públicos que en ellas se inviertan.

Además, en el *Anteproyecto para la primera Reforma Constitucional PR, agosto 2007*, se busca cambiar la concepción de esta regulación, eliminando toda referencia a la descentralización y reduciendo la posibilidad de creación de empresas o entidades para la promoción y realización de los fines de la economía socialista. En particular, en el *Anteproyecto* se propone que la norma solo se refiera a la creación de empresas o entidades regionales para la promoción y realización de actividades económicas o sociales, bajo los principios de la economía socialista, estableciendo los mecanismos de control y fiscalización que aseguren la transparencia en el manejo de los recursos públicos que en ellas se inviertan, y su razonable productividad económica y social.

En cuanto a la reserva de actividades al Estado, el artículo 302 de la Constitución, luego de intensos debates estableció que “el Estado se reserva, mediante la ley orgánica respectiva y por razones de conveniencia nacional, la actividad petrolera”, agregando que también se puede reservar de la misma forma “industrias, explotaciones, servicios y bienes de interés público y de carácter estratégico”. De esta forma, si bien la reserva de la industria petrolera efectuada mediante la Ley Orgánica de 1975, adquirió rango constitucional en el texto de 1999, ello se sujetó a lo que estableciera la ley orgánica respectiva, la cual podría ser modificada, como en efecto ha ocurrido en el 2000. La reserva que se estableció en 1999, por tanto, no fue ni rígida ni absoluta, sino flexible, conforme lo estableciera la ley orgánica respectiva.

Igualmente, en el *Anteproyecto para la primera Reforma Constitucional PR, agosto 2007*, se busca cambiar radicalmente la concepción de esta regulación, proponiéndose el establecimiento de la reserva en la propia Constitución, por razones de conveniencia nacional, en una forma materialmente ilimitada, no solo con respecto a “la actividad explotación de los hidrocarburos líquidos, sólidos y gaseosos”, sino de las “explotaciones, servicios y bienes de interés público y de carácter estratégico”, sin precisión ni definición alguna. Con esta propuesta, todo servicio que se declare en una ley como de interés público, quedaría reservado al Estado.

Además, se propone agregar a la norma que “el Estado privilegiará por carácter estratégico y de soberanía, el uso de tecnología nacional para el procesamiento de los hidrocarburos líquidos, gaseosos y sólidos, especialmente de aquellos cuyas características constituyen la mayoría de las reservas y sus derivados”.

Una importante innovación en la Constitución de 1999 fue la regulación en el artículo 305 de los principios y políticas en materia de producción de la agricultura sustentable y de la seguridad alimentaria. Por lo tanto, en el *Anteproyecto para la primera Reforma Constitucional PR, agosto 2007*, se propone agregar al artículo 305 una disposición que establece que “si ello fuere necesario para garantizar la seguridad alimentaria, la República podrá asumir sectores de la producción agrícola, pecuaria, pesquera y acuícola indispensables a tal efecto, y podrá transferir su ejercicio a entes autónomos, empresas públicas y organizaciones sociales, cooperativas o comunitarias. Así como utilizar a plenitud las potestades de expropiación, afectación y ocupación en los términos de esta Constitución y la ley”.

## **5. Los cambios en el régimen fiscal y económico del Estado**

En materia del régimen fiscal, por primera vez en el constitucionalismo venezolano se incorporaron al texto fundamental un conjunto de normas relativas al Banco Central de Venezuela y a la política macroeconómica del Estado (arts. 318 a 321). En particular, sobre el Banco Central de Venezuela la Constitución de 1999 le atribuyó las competencias monetarias del poder nacional para ejercerlas de manera exclusiva y obligatoria, estableciéndose como su objetivo fundamental lograr la estabilidad de precios y preservar el valor interno y externo de la unidad monetaria, y garantizándose su autonomía para la formulación de las políticas de su competencia. La Constitución, además, le asignó al banco para el adecuado cumplimiento de su objetivo, la atribución de formular y ejecutar la política monetaria, participar en el diseño y ejecutar la política cambiaria, regular la moneda, el crédito y las tasas de interés, administrar las reservas internacionales y todas aquellas que establezca la ley.

## **A. La eliminación de la autonomía del Banco Central de Venezuela y la asunción de la política monetaria por el Ejecutivo**

En el *Anteproyecto para la primera Reforma Constitucional PR, agosto 2007*, se propone cambiar total y radicalmente el régimen de la política monetaria y del Banco Central de Venezuela, eliminando sus competencias y su autonomía, y estableciendo su total dependencia directa del Ejecutivo nacional.

Para tal efecto, se proponen las siguientes reformas al artículo 318:

En primer lugar, se busca precisar que “el sistema monetario nacional debe propender al logro de los fines esenciales del Estado socialista y el bienestar del pueblo, por encima de cualquier otra consideración”.

En segundo lugar, las competencias para fijar las políticas monetarias del poder nacional que la Constitución de 1999 asignó “exclusivamente” al Banco Central, se busca atribuírselas al Ejecutivo nacional y al Banco Central “en estricta y obligatoria coordinación”.

En tercer lugar, se precisa que el objetivo específico del Banco Central de Venezuela “conjuntamente con el Ejecutivo nacional” es lograr la estabilidad de precios y preservar el valor interno y externo de la unidad monetaria.

En cuarto lugar, se elimina formalmente la autonomía del Banco Central, al disponerse que “es persona de derecho público sin autonomía para la formulación y el ejercicio de las políticas correspondientes”, y se agrega que sus funciones estarán supeditadas a la política económica general y al Plan Nacional de Desarrollo para alcanzar los objetivos superiores del Estado socialista y la mayor suma de felicidad posible para todo el pueblo”.

En quinto lugar, se establece que las funciones del Banco Central son “compartidas con el poder ejecutivo”, al proponerse precisar en el artículo 118 que para el adecuado cumplimiento de su objetivo específico, el Banco Central de Venezuela “tendrá entre sus funciones, compartidas con el Poder Ejecutivo Nacional”, solo “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”.

En sexto y último lugar, se le quita al Banco Central de Venezuela la competencia de “administrar las reservas internacionales” y en su lugar se propone establecer que “las reservas internacionales de la República serán manejadas por el Banco Central de

Venezuela bajo la administración y dirección del Presidente o Presidenta de la República, como administrador o administradora de la Hacienda Pública Nacional”.

## **B. La política macroeconómica a la merced del Ejecutivo nacional**

Por otra parte, en el artículo 320 de la Constitución de 1999, en relación con la coordinación macroeconómica, se estableció una detallada regulación, primero sobre la estabilidad económica y segundo sobre el Fondo de estabilización macroeconómica. En el *Anteproyecto para la primera Reforma Constitucional PR, agosto 2007*, ambas regulaciones se busca cambiarlas radicalmente.

En efecto, en el artículo 320 de la Constitución de 1999 se dispone que “el Estado debe promover y defender la estabilidad económica, evitar la vulnerabilidad de la economía y velar por la estabilidad monetaria y de precios, para asegurar el bienestar social”, disponiéndose la obligación para “el ministerio responsable de las finanzas y el Banco Central de Venezuela” de contribuir “a la armonización de la política fiscal con la política monetaria, facilitando el logro de los objetivos macroeconómicos” y con la precisión de que “en el ejercicio de sus funciones, el Banco Central de Venezuela no estará subordinado a directivas del poder Ejecutivo y no podrá convalidar o financiar políticas fiscales deficitarias”.

En la norma, además, se precisó que la actuación coordinada del poder Ejecutivo y del Banco Central de Venezuela se debía realizar “mediante un acuerdo anual de políticas”, en el cual se debían establecer “los objetivos finales de crecimiento y sus repercusiones sociales, balance externo e inflación, concernientes a las políticas fiscal, cambiaria y monetaria; así como los niveles de las variables intermedias e instrumentales requeridos para alcanzar dichos objetivos finales”. La norma del artículo 320 precisa las formalidades de dicho acuerdo, el cual debe ser firmado por el presidente del Banco Central de Venezuela y el titular del ministerio responsable de las finanzas, el cual se debe divulgar en el momento de la aprobación del presupuesto por la Asamblea Nacional. De acuerdo con la Constitución, es responsabilidad de las instituciones firmantes del acuerdo “que las acciones de política sean consistentes con sus objetivos”, debiendo especificarse en el acuerdo “los resultados esperados, las políticas y las acciones dirigidas a lograrlos”.

En el *Anteproyecto para la primera Reforma Constitucional PR, agosto 2007*, se propone eliminar todo este detallado marco regulatorio para garantizar la estabilidad económica y la coordinación entre el Ejecutivo nacional y el Banco Central, y en su lugar se propone que el artículo 320 tenga la siguiente redacción: “El Estado debe promover y defender la estabilidad económica, evitar la vulnerabilidad de la economía y velar por la estabilidad monetaria y de precios, para asegurar el bienestar

social. Igualmente velará por la armonización de la política fiscal con la política monetaria, para el logro de los objetivos macroeconómicos”. Con ello se elimina todo principio de coordinación entre el Ejecutivo nacional y el Banco Central, el cual queda sin autonomía como un brazo ejecutor de lo que aquel disponga.

En cuanto al régimen del Fondo de estabilización macroeconómica, del artículo 321 de la Constitución de 1999, se exige que se establezca por ley para “garantizar la estabilidad de los gastos del Estado en los niveles municipal, regional y nacional, ante las fluctuaciones de los ingresos ordinarios”, con la precisión de que el funcionamiento del Fondo debe sujetarse a los “principios básicos de la eficiencia, la equidad y la no discriminación entre las entidades públicas que aporten recursos al mismo”.

En el *Anteproyecto para la primera Reforma Constitucional PR, agosto 2007*, se propone eliminar totalmente la existencia del Fondo de estabilización macroeconómica, y en su lugar se propone que la norma del artículo 321 quede redactada de manera que atribuya “al jefe de Estado” la función “de administración de las reservas internacionales”, para lo cual se le autoriza a “establecer, en coordinación con el Banco Central de Venezuela y al final de cada año, el nivel de las reservas necesarias para la economía nacional, así como el monto de las reservas excedentarias” con la expresa indicación de que las mismas se deben destinar “a fondos que disponga el Ejecutivo nacional para inversión productiva, desarrollo e infraestructura, financiamiento de las misiones y, en definitiva, el desarrollo integral, endógeno, humanista y socialista de la nación”.

## **VI. LOS CAMBIOS EN LOS DERECHOS LABORALES: UNA “REFORMA” CONSTITUCIONAL INÚTIL**

En el *Anteproyecto para la primera Reforma Constitucional PR, agosto 2007*, se ha propuesto la reforma de dos artículos del capítulo de la Constitución relativos a los derechos laborales, cuyo contenido, en realidad, no ameritan reforma constitucional alguna para su implementación.

La primera propuesta se refiere al artículo 87, básicamente en relación con el régimen de seguridad social de los trabajadores no dependientes. Dicha norma, en efecto, además de establecer que toda persona tiene derecho al trabajo y el deber de trabajar, dispone que el Estado debe garantizar la adopción de las medidas necesarias a los fines de que toda persona pueda obtener ocupación productiva, que le proporcione una existencia digna y decorosa y le garantice el pleno ejercicio de este derecho; declarando como “fin del Estado fomentar el empleo” y remitiendo a la ley la adopción de medidas tendientes a garantizar el ejercicio de los derechos laborales de los trabajadores no dependientes. La norma, además, exige que todo patrono debe garantizar a sus trabajadores condiciones de seguridad, higiene y

ambiente de trabajo adecuados, obligando al Estado a adoptar medidas y crear instituciones que permitan el control y la promoción de estas condiciones.

La propuesta de reforma relativa a dicho artículo fundamentalmente consiste, primero, en eliminar la declaración de que el fomento del empleo es un fin del Estado; segundo, en eliminar la obligación de los patronos de garantizar a los trabajadores condiciones de seguridad, higiene y ambiente de trabajo adecuados, y sustituirla con la previsión de la obligación del Estado de garantizar que en todos los centros laborales se cumplan las condiciones de seguridad, higiene, ambiente y relaciones sociales acordes con la dignidad humana y de crear instituciones que permitan el control y supervisión del cumplimiento de estas condiciones de trabajo, y la formulación del precepto de que en aplicación de los principios de corresponsabilidad y solidaridad, el patrono “debe adoptar todas las medidas necesarias para el cumplimiento de dichas condiciones”; y tercero, en lugar de solo remitir a la ley para la adopción de medidas tendientes a garantizar el ejercicio de los derechos laborales de los trabajadores y trabajadoras no dependientes, se propone definir algunos contenidos de la misma al prever que “a los fines de garantizar el ejercicio de los derechos laborales de los trabajadores y trabajadoras no dependientes, como taxistas, transportistas, comerciantes, artesanos, profesionales y todo aquel que ejerza por cuenta propia cualquier actividad productiva para el sustento de sí mismo y de su familia, la ley creará y desarrollará todo lo concerniente a un “Fondo de estabilidad social para trabajadores y trabajadoras por cuenta propia”, para que con el aporte del Estado y del trabajador, pueda este último gozar de los derechos laborales fundamentales tales como jubilaciones, pensiones, vacaciones, reposos, prenatal, posnatal y otros que establezcan las leyes”.

La verdad es que para la implementación de lo que se propone en esta “reforma” bastaba sancionar una ley que regulara todos esos aspectos, conforme a la norma vigente. La “reforma”, en realidad, nada cambia en relación con lo que, conforme a la norma del artículo 87 de la Constitución, pudiera desarrollarse por el legislador.

La segunda de las reformas propuestas en materia de derechos laborales se refiere al artículo 90 en relación con la jornada de trabajo. En efecto, el artículo 90 de la Constitución de 1999 dispone que “la jornada de trabajo diurna no excederá de ocho horas diarias ni de cuarenta y cuatro horas semanales”; y en los casos “en que la ley lo permita, la jornada de trabajo nocturna no excederá de siete horas diarias ni de treinta y cinco semanales”, prohibiéndose a los patronos “obligar a los trabajadores a laborar horas extraordinarias”. El artículo, además, establece el principio de que se debe propender “a la progresiva disminución de la jornada de trabajo dentro del interés social y del ámbito que se determine” y se debe “disponer lo conveniente para la mejor utilización del tiempo libre en beneficio del desarrollo físico, espiritual y cultural de los trabajadores y trabajadoras”; y consagra el derecho

de los trabajadores “al descanso semanal y vacaciones remunerados en las mismas condiciones que las jornadas efectivamente laboradas”.

La propuesta de reforma relativa a dicho artículo fundamentalmente consiste, primero, en reducir los límites máximos de la jornada de trabajo a seis horas diarias y treinta y seis horas semanales, para la jornada diurna; y a seis horas diarias y treinta y cuatro semanales, para la jornada nocturna; para lo cual, en realidad, hubiera bastado la sanción de una ley, ya que lo que se establece en la Constitución es un límite máximo; y en segundo lugar, en indicar que la mejor utilización del tiempo libre de los trabajadores no solo es en beneficio del desarrollo físico, espiritual y cultural de los mismos, sino además, en beneficio de la educación, formación integral, desarrollo humano, moral, y técnico de los trabajadores, para lo cual, de nuevo, no es necesario “reformular” la Constitución, bastando que ello se establezca en la ley.

Por tanto, en esta materia laboral, la “reforma” propuesta de los artículos 87 y 90 de la Constitución es un ejercicio inútil, pues lo que en ellas se propone puede establecerse mediante ley en ejecución de las normas de la Constitución de 1999, tal como están redactadas<sup>10</sup>.

## **VII. LOS CAMBIOS EN EL RÉGIMEN DE LA FUERZA ARMADA: DE UN ESTADO DE CONDUCCIÓN CIVIL A UN ESTADO MILITARISTA**

Otra materia que constituyó una novedad en la Constitución de 1999 es la relativa a la Fuerza Armada Nacional dentro del régimen de la seguridad y defensa, con acentuado carácter militarista.

En el *Anteproyecto para la primera Reforma Constitucional PR, agosto 2007*, además de cambiarse el nombre de la institución de Fuerza Armada Nacional por Fuerza Armada Bolivariana (arts. 156, 8; 236, 6; 328 y 329) y de sus componentes de Ejército, la Armada, la Aviación y la Guardia Nacional, por Ejército Bolivariano, Armada Bolivariana, Aviación Bolivariana, Guardia Territorial Bolivariana y Milicia Popular Bolivariana (art. 329); se formulan propuestas de reforma con respecto a los artículos 328 y 329 de la Constitución.

En cuanto al artículo 328 de la Constitución de 1999, el mismo dispone que la Fuerza Armada Nacional constituye “una institución esencialmente profesional,

---

10 La única explicación razonable de estas “reformas” constitucionales inútiles es la que se deriva de la decisión adoptada por el Consejo Nacional Electoral de que el referendo sobre la aprobación de la Constitución debe ser “en bloque”, y no separadamente, de manera que desestime el posible voto “NO”, que podría significar votar en contra de estas mejoras laborales que, como se dijo, sin embargo, no requieren estar previstas en la Constitución para ser implementadas.

sin militancia política, organizada por el Estado para garantizar la independencia y soberanía de la Nación y asegurar la integridad del espacio geográfico”, mediante la defensa militar, la cooperación en el mantenimiento del orden interno y la participación activa en el desarrollo nacional, de acuerdo con esta Constitución y con la ley. La norma agrega que “en el cumplimiento de sus funciones está al servicio exclusivo de la Nación y en ningún caso al de persona o parcialidad política alguna”, siendo sus pilares fundamentales “la disciplina, la obediencia y la subordinación”.

En la propuesta de reforma del artículo 328, en primer lugar se busca eliminar la previsión constitucional de que la Fuerza Armada es “institución esencialmente profesional, sin militancia política”, y en su lugar se propone establecer que constituye “un cuerpo esencialmente patriótico popular y antiimperialista”. Con ello desaparece la institución militar como institución profesional y desaparece la prohibición de que la misma no tenga militancia política, definiéndoselo como “patriótico popular y antiimperialista”; lo que busca abrir el camino constitucional para la integración de la Fuerza Armada en el partido político de su comandante en jefe, quien ejerce la Suprema Autoridad Jerárquica en todos sus cuerpos, componentes y unidades (como se propone en la reforma del artículo 236, 6 de la Constitución).

En segundo lugar, entre los objetivos de la Fuerza Armada, además de ser organizada para “garantizar la independencia y soberanía de la nación y asegurar la integridad del espacio geográfico”, se propone agregar, además, que es para “preservarla de cualquier ataque externo o interno”.

En tercer lugar, en lugar de establecerse que esos objetivos se deben lograr “mediante la defensa militar, la cooperación en el mantenimiento del orden interno y la participación activa en el desarrollo nacional”, se propone que se regule que se deben lograr “mediante el estudio, planificación y ejecución de la doctrina militar bolivariana, la aplicación de los principios de la defensa militar integral y la guerra popular de resistencia, la participación permanente en tareas de mantenimiento de la seguridad ciudadana, y conservación del orden interno, así como la participación activa en planes para el desarrollo económico, social, científico y tecnológico de la nación”. Se incorpora, en esta forma, la “doctrina militar bolivariana” como elemento esencial de la actuación de la Fuerza Armada, aun cuando se desconozca su contenido exacto, se incorporan elementos de guerrilla como “la guerra popular de resistencia”, y se convierte a la Fuerza Armada en organización de policía nacional, al atribuírsele la competencia en materia de seguridad ciudadana y conservación del orden interno. Además, con la previsión de que entre sus funciones está la de participar en forma “activa en planes para el desarrollo económico, social, científico y tecnológico de la nación”, se constitucionaliza la militarización del Estado y la administración.

En cuarto lugar, en lugar de establecerse, como lo prevé la Constitución de 1999, que en el cumplimiento de sus funciones la Fuerza Armada “está al servicio exclusivo de la Nación y en ningún caso al de persona o parcialidad política alguna”, se propone sustituir esta disposición por la indicación de que en “el cumplimiento de su función, estará siempre al servicio del pueblo venezolano en defensa de sus sagrados intereses y en ningún caso al de oligarquía alguna o poder imperial extranjero”. La consecuencia de este cambio es la eliminación de la prohibición impuesta constitucionalmente a la Fuerza Armada de que pueda estar al servicio de persona o parcialidad política alguna, lo que de nuevo busca abrir el camino constitucional para la integración de la Fuerza Armada en el partido político de su comandante en jefe, quien ejerce la Suprema Autoridad Jerárquica en todos sus cuerpos, componentes y unidades (como se propone en la reforma del artículo 236, 6 de la Constitución), quien la puede poner a su servicio o al servicio del partido del gobierno.

Recuérdese, además, que en la reforma que se propone al artículo 236, 7, se busca atribuir al Presidente de la República, en tal carácter de comandante en jefe, la potestad de promover a sus oficiales en todos los grados y jerarquías y designarlos o designarlas para los cargos correspondientes (art. 236,7), lo que constituye el instrumento para asegurar la sujeción política de los mismos.

En quinto lugar, además de establecerse que sus pilares fundamentales son la Constitución y las leyes, así como la disciplina, la obediencia y la subordinación, se propone agregar que “sus pilares históricos están en el mandato de Bolívar: Libertar a la patria, empuñar la espada en defensa de las garantías sociales y merecer las bendiciones del pueblo”.

En cuanto al artículo 329 de la Constitución de 1999, el mismo dispone que “el Ejército, la Armada y la Aviación tienen como responsabilidad esencial la planificación, ejecución y control de las operaciones militares requeridas para asegurar la defensa de la Nación”, y en cuanto a la Guardia Nacional, la misma debe “cooperar en el desarrollo de dichas operaciones y tendrá como responsabilidad básica la conducción de las operaciones exigidas para el mantenimiento del orden interno del país”. La norma agrega que “la Fuerza Armada Nacional podrá ejercer las actividades de policía administrativa y de investigación penal que le atribuya la ley”.

En la propuesta de reforma del artículo 329, en primer lugar, se aumentan a cinco los componentes militares de la Fuerza Armada Bolivariana, como cuerpos de tierra, mar y aire, organizados administrativamente así: el Ejército Bolivariano, la Armada Bolivariana, la Aviación Bolivariana, la Guardia Territorial Bolivariana y la Milicia Popular Bolivariana.

En segundo lugar, se busca disponer en la norma constitucional que los cinco componentes o cuerpos militares se deben “estructurar en unidades combinadas de guarnición, unidades combinadas de adiestramiento y unidades de operaciones conjuntas, tanto en el nivel táctico como en el nivel estratégico, para efectos del cumplimiento de su misión”.

En tercer lugar, mediante una “disposición transitoria” se busca establecer en cuanto a la Guardia Nacional, además de que la misma “cambiará su denominación militar por el de Guardia Territorial”, que dicho cuerpo “se convertirá en un cuerpo esencialmente militar, pudiendo ser destinada por su comandante en jefe para conformar cuerpos de tierra, mar y aire como parte integrante de otros componentes militares; y además, que también podrán “formarse cuerpos policiales con una parte de sus recursos humanos, técnicos y materiales”.

En cuarto lugar, en otra “disposición transitoria” se busca establecer que “las unidades y cuerpos de la reserva militar se transformarán en unidades de la Milicia Popular Bolivariana”.

Con estas reformas se busca terminar de acentuar el carácter político de la Fuerza Armada y el militarismo del Estado, que se había iniciado en la propia Constitución de 1999, de cuyas normas ya había desaparecido “el carácter apolítico y no deliberante” de la Fuerza Armada que establecía el artículo 132 de la Constitución de 1961; la obligación esencial que tenía la Fuerza Armada Nacional conforme a ese mismo artículo, de asegurar “la estabilidad de las instituciones democráticas y el respeto a la Constitución y las leyes, cuyo acatamiento estará siempre por encima de cualquier otra obligación”; la tradicional prohibición de que la autoridad militar y la civil no podían ejercerse simultáneamente, que establecía el artículo 131 de la Constitución de 1961; el control por parte de la Asamblea Nacional con respecto a los ascensos de los militares de alta graduación (art. 331, C. 1961).

New York, septiembre 2007.