

Federalismo y Democracia: dos principios fundamentales desconocidos por la “reforma” constitucional rechazada en diciembre del 2007

Federalism and Democracy: two fundamental principles out of the proposal of Constitutional reform rejected on december 2007

Herrera Orellana, Luis Alfonso*

Universidad Central de Venezuela. Universidad Católica Andrés Bello.

E-mail:luisherrera@blmclegal.com.ve

Recibido: 23/11/07 / Aceptado: 14/01/08

Resumen

Desde su nacimiento, el Estado venezolano, al menos normativamente, ha adoptado la forma de un Estado Federal, al reconocer, en mayor o menor medida, autonomía política y competencias propias, a entidades regionales denominadas “estados”. La Constitución de 1999, si bien no consolidó definitivamente esa forma federal del Estado, aumentando la autonomía política y, sobre todo, financiera de los estados, al menos dejó sentadas bases mínimas para avanzar hacia esa consolidación, pues reconoce al Federalismo como una garantía del Estado democrático. La “reforma” constitucional de 2007, por el contrario, pretendía abolir el Federalismo en Venezuela, disminuyendo drásticamente la autonomía política de los estados, así como sus competencias e ingresos.

PALABRAS CLAVE: Federalismo, democracia, participación.

Abstract

From the beginning, Venezuelan State, at least in its regulations, has been a Federal State because it has recognized political autonomy and own competences to local areas called "states". Although the Constitution of 1999 did not increase the political and finance autonomy of the states in order to consolidate the Federal State, it laid the foundations and principles to do it and recognized that a Federal State is a guarantee of Democracy. The "constitutional reform" of 2007, otherwise, pretended suppress the Federal State as a guarantee of Democracy, decreasing in a radical way political autonomy, competences and incomes of the states.

KEY WORDS: Federal State, democracy, participation.

El Federalismo en la historia constitucional venezolana (brevísima referencia)

La República de Venezuela se originó por la iniciativa política de las Provincias de la antigua Capitanía General creada en 1777, a saber, Caracas, Cumaná, Barinas, Margarita, Barcelona, Mérida y Trujillo, cuyos representantes, mediante Declaración del día 5 de julio de 1811, reunidas en Congreso constituyente, proclamaron formal e irrevocablemente la independencia de la "Confederación Americana de Venezuela"¹. Dado este peculiar origen, los representantes de dichas Provincias suscribieron, en Congreso General, el día 21 de diciembre de 1811, la primera Constitución de Venezuela, y establecieron en su título preliminar lo siguiente: *"En todo lo que por Pacto Federal no estuviere expresamente delegado a la Autoridad general de la Confederación, conservará cada una de las Provincias que la componen su Soberanía, Libertad e Independencia; en uso exclusivo de ellas tendrán el derecho exclusivo de arreglar su Gobierno y Administración territorial bajo las leyes que crean convenientes, con tal que no sean de las comprendidas en esta Constitución ni se opongan o perjudiquen a los Pactos Federativos que por ella se establecen"*².

En contraste con este origen del Estado venezolano, se observa que salvo la Constitución del año 1864³, la mayoría de las Constituciones que han regido, muchas en su sentido meramente formal, los destinos de la República, se han caracterizado por concentrar en los órganos del Poder Nacional el mayor número de competencias y de ingresos pro-

prios, y por atribuir a los Estados pocas y secundarias competencias, así como ingresos tan precarios que en modo alguno permiten hablar de autonomía política en el caso de estos últimos. Para más señas, las autoridades gubernativas estatales, hasta inicios de la década de los años 90 del siglo XX, fueron designadas por el Poder Nacional (se consideraban re-presentantes del Ejecutivo Nacional en las regiones) en vez de ser elegidas a través del voto popular. Cabe señalar, que la causa principal del centralismo y el personalismo que terminó imperando en nuestra historia republicana, fue, en gran medida, la reacción de un sector del país frente los estragos causados por las revoluciones caudillistas y la amenaza real de disgregación del territorio nacional, que existió durante buena parte del siglo XIX, y que fueron definitivamente erradicadas durante el gomecismo⁴.

Incluso la democrática Constitución de 1961, nacida a partir de un amplio consenso político de la sociedad venezolana, respaldado por el inédito e incomprendido en los días que corren pacto de punto fijo⁵, allende reconocer al venezolano como un Estado Federal, poco fue lo que profundizó en este aspecto estructurante del Estado, tal y como en su momento fue señalado con rigor por la doctrina jurídica venezolana⁶. Ahora bien, ese Texto Constitucional sí incluyó disposiciones de gran importancia y valor práctico para la futura profundización del Estado Federal, como eran las contenidas en sus artículos 22 y 137, las cuales permitían establecer por vía de ley la elección de los Gobernadores de los Estados y, asimismo, llevar a cabo la transferencia de competencias y recursos de la República a los Estados, por vía de la llamada descentralización “administrativa”⁷.

De este modo, mediante la –sin duda tardía– puesta en vigencia, por un lado, de la Ley de Elección y Remoción de Gobernadores y, por el otro, de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Nacional, se retomó en el país la diferida marcha hacia la vigencia y consolidación plena del Estado Federal y, con ello, de la democracia como sistema de gobierno, al partir de la premisa conforme a la cual dotar de mayor autonomía política y financiera a los Estados, implica acercar el poder, la participación y el control en la toma de decisiones sobre los asuntos públicos, a los ciudadanos que hacen vida en cada una de las diferentes regiones existentes en el terri-

torio nacional, y procurar la mejoría en la eficiencia y la eficacia de los servicios prestados por el Estado.

El Federalismo en la Constitución venezolana de 1999

Respetuosa de los orígenes de la República, encontramos que la Asamblea Nacional Constituyente del año 1999 optó por establecer en el artículo 4 de la vigente Constitución, que Venezuela se constituye en un Estado Federal en los términos establecidos en la propia Constitución, el cual estará regido por los principios de la integridad territorial, la cooperación, la solidaridad, la concurrencia y la corresponsabilidad. Asimismo, di rango constitucional, y convirtió en propias de los Estados, las competencias y los ingresos que a éstos habían sido transferidas por el Poder Nacional a través del mecanismo previsto en la Ley Orgánica de Descentralización y Transferencia de Competencias del Poder Nacional. De igual forma, sentó las bases para la creación de un sistema de coordinación en materia de competencias concurrentes (leyes de base y leyes de desarrollo)⁸, para garantizar la participación de los Estados en la elaboración de leyes nacionales con incidencia estatal, y elevó la descentralización (ya no meramente administrativa) al rango de política nacional, como instrumento para profundizar la democracia.

Pero, por otro lado, la Constitución de 1999 evidenció retrocesos y limitaciones en lo que respecta a la consolidación del Estado Federal⁹. Ello así, porque eliminó la cámara legislativa nacional que representaba a los Estados en forma paritaria, el Senado, lo que implicó un serio revés para la *democracia representativa* común en las sociedades abiertas del tiempo actual, que es la que procura *legitimar* el modelo federal al acercar los centros de toma de decisión a los ciudadanos.

Además, no supuso avance alguno en lo que respecta a la autonomía financiera de las entidades federales, pues no trasladó tributos actualmente asignados al Poder Nacional, como el impuesto al valor agregado, para fortalecer la autonomía gubernativa, administrativa y financiera de aquéllas y así disminuir la fuerte dependencia que actualmente muestran respecto de mecanismos de asignación de recursos manejados

por el Poder Nacional, como son el situado constitucional y los previstos textos legislativos como la Ley del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) y en la Ley de Asignaciones Económicas Especiales.

Por el contrario, a favor del Federalismo, cabe destacar que la Constitución de 1999 sí atribuyó a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia competencias para dirimir controversias jurídicas entre la República y los Estados, a través del juicio de colisión de normas y del juicio de resolución de conflictos constitucionales, que resultan idóneos para tutelar la autonomía política y financiera de los últimos frente a usurpaciones de funciones y demás actuaciones contrarias a la Constitución del Poder Nacional. A esto se suma el carácter de último y supremo intérprete de la Constitución de la mencionada Sala, la cual, a través de la revisión de sentencias y del ejercicio del control concentrado de la constitucionalidad de las leyes y demás actos de rango legal, está habilitada para defender la vigencia de la cláusula del Estado Federal. Así, constituir un Estado Federal implica afirmar y reconocer la existencia de dos niveles o instancias de gobierno (el Federal o Nacional y el Regional o Estatal), con –por lo menos- autonomía política (gubernativa, administrativa, legislativa) y económica (tributaria, financiera), que se relacionan entre sí a partir de los principios ya aludidos de coordinación (y no de jerarquía) de concurrencia de responsabilidades, de cooperación, de solidaridad e integridad territorial (que excluye la autodeterminación y la secesión), los cuales tienen por fin armonizar las comunes obligaciones que tales niveles de gobierno (junto con los gobiernos locales o municipales) tienen en numerosas materias respecto de los ciudadanos, en tanto titulares éstos de derechos. Asimismo, el Estado Federal demanda que el fundamento último de la autonomía política y económica del gobierno regional o estatal, derive del origen electoral, democrático, de sus autoridades, en el caso venezolano, de los Gobernadores y de los Legisladores a los Consejos Legislativos.

De allí que Tulio Chiossone haya sostenido en su momento, en palabras muy claras, que *“...este es el sistema federativo en su simplicidad: la soberanía de la unión interna y externamente autónomica de los Estados ¿En qué consiste esa autonomía? La autonomía completa, absoluta, indica tres condiciones: poder de autorización, poder de autogobierno y el poder de auto-ad-*

ministración"¹⁰. Y que, en el mismo sentido, Eliseo Aja resalte de modo especial la autonomía política cuando identifica como mínimos comunes denominadores de todo Estado Federal, los siguientes elementos: "...la distribución de competencias entre la federación y los Estados, también garantizada constitucionalmente; la resolución de los conflictos por una instancia neutral, generalmente un Tribunal Constitucional; unas instituciones representativas en los Estados que actúan políticamente sin depender de la federación; una forma de financiación objetiva y garantizada; un sistema de relaciones entre la federación y los Estados"¹¹.

Una revisión cuidadosa del tema, permite apreciar que varios artículos de la actual Constitución, ubicados todos ellos fuera del Título I de dicho Texto Fundamental, desarrollan inequívocamente la cláusula del Estado Federal en tanto estructura fundamental del Estado venezolano. Así, vemos que el artículo 159 de la Constitución reconoce en forma expresa la autonomía política de los Estados, al señalar que éstos "*son entidades autónomas e iguales en lo político*"; el artículo 160 establece el carácter electoral de cargo de Gobernador de Estado mientras que el artículo 162 lo establece para el cargo de Legisladores de los Consejos Legislativos; el artículo 164 atribuye competencias exclusivas a los Estados en diversas materias; y el artículo 167 determina los ingresos propios de los Estados, dejando abierta la posibilidad en el numeral 5 de este artículo, que se descentralicen tributos del Poder Nacional hacia los Estados.

Gracias a este régimen, que es complementado por otras normas constitucionales de importancia para el tema, queda excluida toda posibilidad de subordinar o sujetar la acción política (legislativa, gubernativas y administrativa) de las entidades federadas a la voluntad del Poder Nacional, en especial, por el origen electoral de sus más altos representantes, a saber, de los Gobernadores y de los Legisladores.

El Federalismo como garantía del Estado democrático de Derecho

Dado el régimen constitucional de los Estados antes descrito, cabe preguntar en este momento: ¿es el reconocimiento de la autonomía política

y económica de los Estados un mero tributo a los orígenes del Estado venezolano, es decir, es esta forma federal del Estado expresión del mantenimiento inercial de una tradición ya carente de relevancia práctica, o por el contrario, la forma federal es un principio fundamental del ordenamiento jurídico, en vista de su utilidad e importancia para la vigencia efectiva de otros principios y valores que reconoce el Texto Fundamental?. La respuesta es inequívoca: el Federalismo, hoy día, es mucho más que un patético tributo al origen de la República a partir de Provincias autónomas, para ser un auténtico mecanismo para la distribución territorial del Poder Público (principio de división del Poder Público) y una condición indispensable en la mayoría de los Estados constitucionales para el buen funcionamiento y la legitimidad de la democracia como sistema de gobierno (principio democrático).

Sobre este último aspecto, se ha señalado en el Derecho alemán que: “la estructura federal se encuentra en íntima conexión con la *Democracia*. En el Estado Federal, la Democracia no se proyecta sobre una única organización estatal, sino que los centros democráticos de decisión se multiplican. Las autoridades se encuentran menos alejadas del debate. Se facilita la creación de canales de información sobre cuestiones prácticas y el control parlamentario. Los procesos de decisión son menos impenetrables para los ciudadanos (...) A las minorías les es más fácil hacer valer su posición. Todo ello facilita al ciudadano la identificación con el orden político en el que vive, y contribuye en su conjunto a la integración política. Por lo demás, la garantía de una protección reforzada de la minorías en sentido amplio, resulta también un elemento esencial”¹².

Por tanto, hablar de Federalismo en el tiempo actual, implica necesariamente pensar en la consolidación y optimización del *Estado democrático*, esto es, del sistema de gobierno democrático (expresión de la voluntad popular y sujeto al imperio de la ley como máxima expresión de esa voluntad popular) como el más adecuado para garantizar la soberanía de los pueblos y el origen legítimo del mandato de los gobernantes, sin menoscabo de los derechos humanos, en especial, de las minorías, que bajo ninguna circunstancia pueden ser discriminadas por las mayorías circunstanciales que puedan consolidarse en los diferentes períodos históricos. De este modo, el Estado Federal constituye un principio de-

terminante de la estructura del Estado, allí donde es reconocido constitucionalmente.

Ello así porque, en primer lugar, permite dotar de operatividad a las instancias representativas de la voluntad popular (en el caso venezolano, a Gobernaciones –y junto a estas la administración descentralizada estatal- y Consejos Legislativos), al circunscribirlas y acercarlas a los ciudadanos que en cada región requieren soluciones institucionales para sus problemas económicos, sociales y de otra índole, impidiendo con ello la erosión de la *democracia representativa*, cuyas instituciones, al alejarse de los problemas cotidianos de la ciudadanía (proceso inevitable en esquemas centralistas) y tonarse refractarios al escrutinio y la participación, entran en decadencia y descrédito, con grave riesgo para la vigencia de la democracia misma y las libertades ciudadanas.

En segundo lugar, garantiza y garantiza efectividad a los mecanismos de participación ciudadana previstos en la Constitución y en las leyes, expresión de la llamada *democracia participativa*, pues al distribuir territorialmente los centros de toma de decisiones en instancias con autonomía política y económica, los ciudadanos tienen la posibilidad real de plantear sus exigencias y propuestas directamente ante autoridades por ellos escogidas para atender las problemáticas económicas, sociales, culturales, existentes en una porción determinada del territorio nacional, y no para resolver las existentes en todo el territorio nacional, como sí corresponde en las materias de su exclusiva competencia al Poder Nacional.

Y en tercer lugar, porque al contribuir con la buena salud con las modalidades de democracia mencionadas, el Federalismo contribuye con el mantenimiento de la sana distinción entre Estado y sociedad, fundamental para la plena vigencia del Estado de Derecho¹³ y el respeto y garantía de los derechos humanos *interdependientes* y *progresivos*.

En definitiva, además de *legitimar* al Poder, el Federalismo *dinamiza* el ejercicio de ese Poder estatal, al evitar que la democracia, tanto en su dimensión participativa como en la participativa, colapse por causa de la ineficiencia y la ineficacia de los gobiernos frente a la complejidad y diversidad de necesidades de la población, y permite la *consolidación de mecanismos de control* político, administrativo, fiscal y judicial, sobre los órganos, entes y funcionarios responsables por mandato constitucional

y legal de tutelar y satisfacer los intereses generales (esto es, las libertades y derechos de los ciudadanos), al estar claramente asignados los roles y las responsabilidades, sin lo cual no sólo es imposible cumplir con el fin antes indicado, sino también, y peor aún, es inviable la sanción de los ilícitos cometidos en el ejercicio de la función pública o durante la gestión de los asuntos públicos.

Las consideraciones precedentes, bien pueden valer como razones suficientes para concluir en que el Estado Federal enunciado en el artículo 4 de la vigente Carta Magna es un principio fundamental del ordenamiento constitucional venezolano, cuya modificación (ya sea en forma directa o mediante la sustitución de las normas constitucionales en que aquél se concretiza, al distribuir territorialmente el Poder Público y los recursos para ejercer ese Poder en función del interés general de todos los ciudadanos) únicamente podría tener lugar a través de una Asamblea Nacional Constituyente, pues conforme a lo establecido en el artículo 342 de la vigente Constitución, la reforma constitucional *“tiene por objeto una revisión parcial de esta Constitución y la sustitución de una o varias de sus normas que no modifiquen la estructura y los principios fundamentales del texto Constitucional”*.

La “reforma”¹⁴ de 2007 y el intento fallido de suprimir el Estado democrático, federal y descentralizado establecido en la Constitución de 1999

En efecto, cualquier modificación de la Constitución de 1999 que tenga por objeto sustituir normas en ella contenidas que regulan el régimen de competencias y de ingresos de los Estados, o las relaciones de éstos con el Poder Nacional u otras ramas del Poder Público, por otras normas que cambian ese régimen (ya sea para mejorarlo sustantivamente, ya sea para desmejorarlo en ese mismo sentido), al margen de que no modifique directamente la letra del artículo 4 de la Constitución de 1999, supone el cambio de un *principio fundamental de la estructura del Estado venezolano*, como lo es el principio del Estado Federal, que en tanto mandato de optimización de las actuaciones estatales, ordena a todos los

órganos que ejercen el Poder Constituido a crear, interpretar y aplicar el ordenamiento jurídico en el sentido que mejor favorezca y desarrolle la autonomía política y económica de los Estados federados, y por vía de consecuencia, de los Municipios, mediante la coordinación en los diferentes niveles de las funciones y responsabilidades a cumplir.

Pues bien, la “reforma” constitucional sancionada por la Asamblea Nacional el 2 de noviembre de 2002, y rechazada por la mayoría de electores el pasado 2 de diciembre de 2007¹⁵, propuso en varios de sus artículos de manera explícita una alteración del régimen constitucional en vigor de la autonomía política (gubernativa, administrativa y legislativa) de los Estados y de los Municipios (ulterior expresión de la organización federal).

Esa alteración, de haberse aprobado la “reforma”, los habría debilitado como entes territoriales investidos de Poder Público, pues algunas de las atribuciones, competencias y potestades que aquéllos tienen por así preverlo la Constitución de 1999, en algunos casos habrían quedado supeditadas a la acción de formas de organización inéditas (ciudades, comunas, comunidades, consejos comunales, etc.), expresión de una nueva rama –que no existe hoy día, al haberse rechazado la “reforma”- del Poder Público denominada *Poder Popular* (un intento solapado de convertir en Poder Constituido al Poder Constituyente) y en otros casos a las ejecutorias de órganos del Poder Nacional (vicepresidentes), todos los cuales habrían dependido en lo político, en lo administrativo y en lo económico del Poder Nacional, y en concreto, de la Presidencia de la República. Peor aún, en otros casos, no pocas de esas competencias e ingresos habrían pasado directamente al Poder Nacional, y en particular, al Ejecutivo Nacional.

Ejemplo de lo anterior se encuentra en los artículos 16 y 18 del “Proyecto de Reforma Constitucional”¹⁶, en los que se contemplaba la creación, mediante Decretos del Presidente de la República, de un amplísimo número de formas de organización, supuestamente expresión de la *democracia directa*, tales como la ciudad, las comunas, las ciudades comunales, los territorios federales, municipios federales, distritos insulares, provincias federales, ciudades federales y distritos funcionales, “así como cualquier otra entidad que establezca esta Constitución y la ley”, cuyas autoridades habrían sido designadas y removidas, en la mayoría

de los casos, por el Presidente de la República, y que habrían ejercido en sus ámbitos territoriales competencias que si no se sobreponían a la de los Estados, al menos habrían entrado con frecuencia en colisión con ellas.

Además, contemplaba el segundo de esos artículo que *“el Poder Nacional, por intermedio del Poder Ejecutivo y con la colaboración y participación de todos los entes del Poder Público Nacional, Estadal y Municipal, así como del Poder Popular, sus comunidades, comunas, 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 la infraestructura del hábitat de las comunidades, sistemas de salud, educación cultural, de-por-te y recreación...”*, con lo cual, al menos en el ámbito de la ciudad de Caracas, el Estado Miranda habría estado obligado *coordinar*¹⁷ sus actuaciones con los órganos del Poder Popular, en el entendido de que pasaría a prestar *colaboración* al Poder Ejecutivo Nacional en la atención de las materias antes indicadas.

En el artículo 156 de la “reforma” rechazada, se evidenciaba un incremento de las competencias propias, reservadas al Poder Nacional, y la modificación de la cláusula residual a favor de los Estados (que ahora pasa a estar a favor del Poder Nacional), al disponer el numeral 36 de ese artículo que corresponderá 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 estadal o municipal”*. En el artículo 167 se pretendió materializar una importante modificación de las reglas aplicables al situado constitucional pues los recursos destinados a éste habrían dejado de ser para el exclusivo financiamiento de los Estados y Municipios, como lo es en la actual Constitución de 1999, ya que al menos el cinco por ciento del ingreso ordinario estimado en la Ley de Presupuesto anual, que muy probablemente, al menos en parte, integraba el total de los ingresos destinados al situado, habría sido transferido por el Poder Nacional a *“las comunidades, los consejos comunales, a las comunas y otros entes del Poder Popular”*.

Un ejemplo más de la modificación que habrían sufrido principios fundamentales contenidos en el artículo 4 de la Constitución de 1999, lo

evidencian los artículos 158 y 184 de la “reforma” rechazada, en los cuales se consolidó una idea de descentralización por completo divorciada de lo que se ha entendido en la historia constitucional venezolana, en teoría general de la organización administrativa¹⁸ y en la práctica de todos los Estados federales, y, por tanto, contraria al principio fundamental contemplado en el artículo 4 de la vigente Constitución. En el primero de estos artículos, se señalaba que *“el Estado promoverá como política nacional, la participación protagónica del pueblo, restituyéndole el poder y creando las mejores condiciones para la construcción de una Democracia Socialista”*, mientras que en el segundo se contemplaba que *“la ley creará mecanismos y flexibles para que los Estados y los Municipios descentralicen y transfieran a las comunidades y grupos vecinales organizados los servicios que éstos gestionen previa demostración de su capacidad para prestarlos...”*, con lo cual se establecía una vía, distinta a la privatización y la concesión, para trasladar al sector privado (sociedad civil, comunidades, mercado, etc.) servicios públicos y hasta competencias administrativas.

Se afirma que la idea de descentralización incluida en la “reforma” rechazada el pasado 2 de diciembre de 2007, estaba divorciada de la prevista en la actual Constitución, y que, por tanto, era incuestionable la modificación del principio fundamental del Estado Federal y Descentralizado por parte de la “reforma” sancionada por la Asamblea Nacional, porque la transferencia o “restitución” ya no habría sido de la República a los Estados (entre dos entes político-territoriales, como ha sido tradición), sino del Estado en general (pero sobre todo, de los Estados y de los Municipios, según lo que indicaba el artículo 184) a la sociedad organizada (esto es, entre un ente político-territorial y la ciudadanía, que no tiene personalidad jurídica ni es sujeto de derecho).

Una primera lectura de esas disposiciones, sin embargo, permitía interpretar que el fin de las mismas, loable por demás, era profundizar la participación de los ciudadanos organizados en la gestión de los asuntos públicos que corresponde atender por mandato constitucional a los Estados y Municipios, e incluso a la República, reforzando por esta vía la democracia participativa. Sin embargo, esa lectura inicial resulta superficial y hasta ingenua, por cuanto el artículo 158 de la “reforma” hablaba de *“restituir el poder al pueblo”*, lo cual no puede significar sino *“devolver”* parte del Poder Público que los ciudadanos habían delega-

do al Estado en el hipotético contrato social celebrado para su creación, pero no propiamente a los ciudadanos, sino a aquella parte de la sociedad que integrara o representara a la nueva rama del Poder Constituido que se pretendía crear, a saber, el Poder Popular, representada por las comunas, ciudades, consejos comunales, etc.

Además, no sería cualquier "cuota" del Poder Público el que habría sido "restituido" al pueblo, a los ciudadanos, a través de ese Poder Popular, sino específicamente aquella cuota que ha correspondido a los Estados y a los Municipios, quedando bien a salvo, debido al aumento y reforzamiento de sus competencias en la propuesta "reforma" la cuota que le habría correspondido al Poder Nacional, sobre todo, al Poder Ejecutivo. Por último, el artículo 158 era claro en cuanto a la finalidad última de la inédita "descentralización" a la que hace alusión el artículo 184, pues en él se indicaba que se buscaba crear *"las mejores condiciones para la construcción de una Democracia Socialista"*, la cual en modo alguno cabe entender como sinónimo de la democracia participativa, ni compatible con el principio fundamental del pluralismo político¹⁹, ni para cuya consolidación es necesario o útil el esquema federal de distribución del Poder. Ello así, básicamente porque en la democracia socialista propuesta y rechazada por el pueblo venezolano, de ideología política y modelo económico únicos, se habría propendido a la abolición del gobierno representativo a nivel regional y local²⁰, para instaurar en su lugar un sistema de relaciones directas de "cogobierno" –que es mucho más que participación- entre el Poder Nacional y las organizaciones comunitarias –no electas democráticamente- que integrarían el llamado Poder Popular, todo lo cual excluye irremediabilmente el Federalismo. En vista de lo anterior, es por lo menos deshonesto sostener que el Estado Federal como principio fundamental de la estructura del Estado venezolano no habría resultado modificado (en forma claramente negativa por demás) con la sustracción de competencias e ingresos originarios de los Estados a favor de la República²¹ y del Poder Popular, así como con la creación de instancias de gestión de los asuntos públicos (organismos y organizaciones por las que se ejercería ese Poder Popular) que pasarían a realizar tareas de supervisión, incluso en un plano de jerarquía, del ejercicio por parte de Estados y Municipios de sus competencias propias, y con la modificación que habría sufrido el Estado con la crea-

ción de figuras por parte del Poder Nacional, como los Vicepresidentes regionales (artículo 236, numeral 5, de la “reforma”), que habrían sido designados por el Presidente de la República de forma unilateral y voluntaria (esto es, sin el concurso de la Asamblea Nacional y sin concurso o participación ciudadana de ninguna clase, pues carecían de origen democrático), para que en nombre del Poder Nacional gobernara y administrara parte o la totalidad del territorio que corresponda a cualquiera de los Estados de la Federación.

Dado el impacto fulminante que habría tenido para el Estado Federal, y aún más, para la necesaria separación entre lo estatal y lo social, entre el Estado y la sociedad, la aprobación de la “reforma” no es inútil insistir en que las comunas, los consejos comunales, las ciudades, las comunidades, los Distritos Funcionales, los Distritos y Territorios Federales, las Provincias Federales, los Municipios y Ciudades Federales, las Asambleas de Ciudadanos, etc., (figuras todas ellas cuya creación el proyecto de reforma sancionado por la Asamblea Nacional hacía depender de la voluntad política del Poder Ejecutivo Nacional) se conciben *no como medios de participación ciudadana* en los asuntos públicos, expresión de la democracia participativa, sino *como verdaderas instancias de gobierno y de administración (democracia directa)*, constitutivas de lo estatal, expresión de esa anhelada democracia socialista iliberal²² que propugnaba la “reforma” rechazada.

En tal sentido, sí se habría producido una profunda alteración de la autonomía política, financiera y administrativa de los Estados, así como también de los Municipios, lo cual habría implicado el desmoronamiento sustancial de la estructura del Estado Federal, transformación que, en todo caso, sólo podría plantearse, acaso, a través de una Asamblea Nacional Constituyente de acuerdo con la letra del artículo 342 de la Constitución de 1999.

De este modo, lejos de profundizar la participación ciudadana, tal y como lo plantea la democracia participativa (a través de referéndum –cuyos porcentajes de convocatoria son drásticamente elevados–, rendición de cuentas, consultas, etc.), en realidad, lo que se habría instaurado a través de la “reforma” sancionada por la Asamblea Nacional de haberse aprobado, era el traslado de los centros de toma de decisión, de órganos democráticos de ámbito regional y local, como son las

Gobernaciones, los Consejos Legislativos, las Alcaldías y los Concejos Municipales, que emplean recursos propios para responder a las necesidades sociales de la población y que están sujetos a controles jurídicos y políticos por todos conocidos, propios del Derecho Público, a órganos no democráticos de incierto ámbito de actuación, carentes de recursos propios, ajenos a los controles jurídicos del Derecho Público y al escrutinio de la ciudadanía, y que dependerían para su funcionamiento de la designación y envío de recursos por parte del Poder Nacional, lo que les convertía en órganos de un Estado fuertemente centralizado, opuesto por ello al principio fundamental del Estado Federal.

En definitiva el debilitamiento de la autonomía política de los Estados, así como de los Municipios, es decir, del Federalismo, bajo el falaz argumento de restituir poder al pueblo, habría implicado, en los hechos, menos y peor democracia para los venezolanos, y abolición del Estado de Derecho. Habría supuesto, igualmente, un craso desconocimiento de la evolución política y cultural de la Nación, y habría incrementado el poder oculto tras las decisiones que adoptarían esos órganos comunitarios carentes de autonomía política, administrativa y financiera, que no tendrían origen democrático y que dependerían del Poder Ejecutivo Nacional para nacer y operar. El centralismo que se habría consolidado, habría terminado por impedir que la Administración procesara eficazmente la creciente multiplicidad de problemáticas sociales, económicas, etc., de los ciudadanos, a las que sólo se pueden responder con eficiencia y eficacia en el marco de un Estado federal, tal y como lo han aprendido y aplicado otros países de Iberoamérica, como Portugal, España, México y Argentina, entre otros, en los que rige, con algunas variaciones, el Estado Federal.

Para el autor, el divulgar los planteamientos expuestos, más allá de su aceptabilidad, resulta de interés dado que, no obstante los resultados inequívocos arrojados por la consulta electoral realizada el pasado 2 de diciembre de 2007, tanto el Presidente de la República como la mayoría oficialista del Parlamento, han advertido al país que no renunciarán en su intención de lograr la puesta en vigencia de esa "reforma" por vías que todavía no han sido precisadas del todo (ver acuerdo de la Asamblea Nacional, publicado en la Gaceta Oficial No. 38.830, de 12.12.07). En vista de ello, quizá las críticas aquí expuestas puedan de

algún modo contribuir a arrojar luces sobre las amenazas que todavía se ciernen sobre el Estado Federal en Venezuela.

Notas

- * Abogado mención summa cum laude, Licenciado en Filosofía y Especialista en Derecho Administrativo por la Universidad Central de Venezuela. Diplomado en Estudios Avanzados en Derecho Constitucional por la Universidad Católica Andrés Bello. Profesor de pre y post-grado de argumentación jurídica en la Universidad Católica Andrés Bello y en la Universidad Central de Venezuela, respectivamente
- 1 Véanse referencias puntuales al proceso de creación de la República por iniciativa de las Provincias que se mencionan, en Morón, Guillermo, *Breve Historia Contemporánea de Venezuela*. México: Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 175.
- 2 Tomado de Brewer-Carías, Allan R., *Las Constituciones de Venezuela*. Caracas: Academia de Ciencias Políticas y Sociales, 1997, p.285
- 3 Puntuales y elocuentes comentarios a la importancia política e histórica de esta Constitución, en Arráiz Lucca, Rafael, *Venezuela: 1830 a nuestros días*. Caracas: Editorial Alfa, 2007, p. 75.
- 4 Sobre la evolución constitucional venezolana, hasta inicios del siglo XX, véase Gil Fortoul, José, *Historia Constitucional de Venezuela* (Tomos IX, X, XI y XII de la Biblioteca Simón Bolívar). México: Editorial Cumbre, 1978; y sobre el caudillismo y sus consecuencias, ver Esteves González, Edgar, *Las Guerras de los Caudillos*. Caracas: Los Libros de El Nacional, 2006.
- 5 Sobre el valor histórico y político de este incomprendido Pacto, véase Suárez Figueroa, Naudy, *Punto Fijo y otros puntos. Los grandes acuerdos políticos de 1958*. Caracas: Fundación Rómulo Betancourt, 2006.
- 6 Por ejemplo, Petzold-pernía, Hermann, ha indicado que: "...la naturaleza mítica –expresada por ese culto ritual al federalismo –que tiene en nuestro país la organización federal del Estado, pretende enmascarar el hecho de que aunque Venezuela, formalmente, puede clasificarse como un Estado federal, desde un punto de vista funcional y fáctico, es más bien un Estado con tendencias centralizadoras bastante pronunciadas que no han podido ser atenuadas por los mecanismos jurídicos de regionalización administrativa y económica –paradójicamente influenciados por una orientación

- unitaria y centralizadora-, que se han tratado de poner en marcha en los años posteriores al derrocamiento de la última dictadura”. En el trabajo del mencionado autor, “Venezuela: ¿Es un Estado federal? Tendencias de centralización y descentralización”, incluido en el libro *Estudios Jurídicos y Políticos Varios*. Maracaibo: La Universidad del Zulia (LUZ), 1985, p. 102.
- 7 Sobre la descentralización prevista en la Constitución de 1961, véase AA/VV, *Leyes y Reglamentos para la Descentralización Política de la Federación*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 1994.
 - 8 Algunos comentarios a este novedoso e inoperante hasta la fecha sistema legislativo federal, en Herrera Orellana, Luis Alfonso. “Autonomía y competencias concurrentes en la federación descentralizada venezolana (con especial referencia a las leyes de base y a las leyes de desarrollo)”, en *Revista de Derecho* n° 18 Caracas: Tribunal Supremo de Justicia, 2005, pp. 57 y ss.
 - 9 Algunas críticas a la Constitución de 1999 en este sentido, en Brewer-carriás, Allan R., *Federalismo y Municipalismo en la Constitución de 1999 (Alcance de una reforma insuficiente y regresiva)*. Caracas: UCAT Editorial Jurídica Venezolana, 2001.
 - 10 Chiossone, Tulio. “Constitución centralista con ribetes federales”, en *Estudios sobre la Constitución. Libro Homenaje a Rafael Caldera*, Tomo I. Caracas: Universidad Central de Venezuela, 1979, p. 228.
 - 11 Aja, Eliseo. *El Estado Autonomico. Federalismo y Hechos Diferenciales*, 2da edición. Madrid: Alianza, 2003, p. 44 (cursivas de este trabajo).
 - 12 Vogel, Juan J., “El régimen federal en la Ley Fundamental”, en Benda, Maihofer, Vogel, Hesse, Heyde, *Manual de Derecho Constitucional*. 2da edición. Madrid: Marcial Pons, traducción de Antonio López Pina, 2001, p. 622.
 - 13 “Nada distingue con más claridad las condiciones de un país libre de las que rigen en un país bajo un gobierno arbitrario, que la observancia, en aquél, de los grandes principios conocidos bajo la expresión Estado de Derecho. Despojada de todo su tecnicismo, significa que el Estado está sometido en todas sus acciones a normas fijas y conocidas de antemano; normas que permiten a cada uno prever con suficiente certidumbre cómo usará la autoridad en cada circunstancia sus poderes coercitivos, y disponer los propios asuntos individuales sobre la base de este conocimiento”. Hayek, Friedrich A., *Camino de Servidumbre*. Madrid: Editorial Alianza, traducción de José Vergara, 2003, p. 105.

- 14 Se han colocado comillas a la palabra “reforma” porque, a juicio del autor, las modificaciones a la vigente Constitución propuestas por el Presidente de la República, aumentadas y reforzadas en varios aspectos por la Comisión Mixta y por la Plenaria de la Asamblea Nacional, evidentemente afectan principios fundamentales previstos en la Constitución de 1999, tales como la preeminencia de los derechos humanos, el federalismo, la descentralización y la alternancia en el ejercicio de la Presidencia, entre otros varios aspectos que en modo alguno, según el artículo 342 de la misma Constitución, pueden ser objeto de reforma, ya que sólo podrían ser modificados por una Asamblea Nacional Constituyente. Por ello, se rechaza categóricamente el que las modificaciones rechazadas el pasado 2 de diciembre de 2007, por la mayoría de los electores que participaron en el referéndum, se pretendieran aprobar por el procedimiento de reforma constitucional, ya que de haberse dado el resultado contrario, esto es, de haberse aprobado la “reforma, a partir de su publicación en la Gaceta Oficial se habría tenido una “Constitución” distinta y hasta opuesta materialmente a la que rige desde 1999, que además poco o nada de Constitución hubiera tendría, al debilitar al máximo la distribución territorial del Poder Público y suprimir el reconocimiento de derechos que son límites al ejercicio de ese poder. Sobre el concepto político y jurídico de Constitución, véase Sartori, Giovanni. “Constitución”, en *Elementos de Teoría Política*. Madrid: Alianza, traducción de María Luz Morán, 2005, pp. 13 y ss.; y García De Enterría, Eduardo. “La Constitución como norma jurídica”, en *La Constitución como Norma y el Tribunal Constitucional*. Madrid: Thomson-Civitas, 4ta edición, 2006, pp. 45 y ss.
- 15 El 50,65% de los electores que participaron en el referéndum convocado por el Consejo Nacional Electoral para ser realizado en esa fecha, votaron NO al bloque “A” mientras que el 51,01% de esos mismos electores votaron NO al bloque “B”, de la propuesta de “reforma” constitucional. Datos tomados del portal del CNE, el 20-12-07: <http://www.cne.gov.ve/noticiaDetallada.php?id=4354>
- 16 Se ha tomado como fuente para la elaboración de estas consideraciones críticas, el texto de la “reforma” constitucional que fue difundido por el Consejo Nacional Electoral mediante encarte el domingo 11-11-07, es decir, con apenas 3 semanas de antelación a la realización del referéndum (fijado por el Consejo Nacional Electoral para el 02-12-07). Ello quiere de-

- cir que los ciudadanos venezolanos inscritos para diciembre de 2007 en el Registro Electoral Permanente, y aún aquellos no inscritos en él, apenas dispusieron de ese tiempo para conocer y comprender el alcance de las sesenta y nueve (69) modificaciones que incluía la “reforma”, más las quince (15) Disposiciones Transitorias, lo cual es un tiempo mucho menor del que se otorga para el conocimiento de las ofertas electorales (4 meses en algunos casos, y en otros 2 meses, según el artículo 199 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política) u opciones de elección en eventos electorales de menor trascendencia o complejidad que la aprobación de una reforma del Texto Constitucional.
- 17 Principio que, jurídicamente, en modo alguno implica la subordinación de un nivel de gobierno a otro, pero en la práctica, ha sido interpretado por órganos del Poder Nacional, sin que la Sala Constitucional lo haya rechazado, como un mecanismo para fijar unilateralmente directrices de obligatoria observancia por Estados y Municipios.
 - 18 Sobre la descentralización como principio de la organización administrativa, véase Brewer-Carías, Allan R., *Principios del Régimen Jurídico de la Organización Administrativa Venezolana*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 1991, pp. 68 y siguientes.
 - 19 El cual excluye, desde luego, la adopción de un modelo político y económico único, en este caso, socialista, que es el propuesto por la “reforma” constitucional. Sobre este principio y la obligación de la jurisdicción constitucional de velar por su respeto y observancia, véase Casal H., Jesús María. “Algunos cometidos de la Jurisdicción Constitucional en la Democracia”, en AA/VV, *La Jurisdicción Constitucional, Democracia y Estado de Derecho*. Caracas: UCAB, Konrad Adenauer, UCCA y UCAT, 2005, pp. 121 y ss.
 - 20 Sobre esta problemática a nivel de los Municipios, con motivo de la puesta en vigencia de la Ley de los Consejos Comunales, véase Canova González, Antonio, “¿Extinción de los Municipios? Una propuesta más en el afán de centralizar el poder”, en *Erga Omnes. Revista de la Sindicatura Municipal de Chacao* n° 1 (julio-diciembre). Caracas: Ediciones Sindicatura Municipal, 2007, pp. 239 y ss.
 - 21 Ejemplos directos de esta sustracción lo encontramos en los numerales 17 y 27 del artículo 156 de la “reforma” rechazada. En el primero de estos numerales, se revierte a la República el aprovechamiento de las salinas y ostrales (el actual artículo 164, numeral 5, de la Constitución indica que ese

aprovechamiento es de los Estados), mientras que en el segundo se revierte la administración y aprovechamiento de las autopistas y de las carreteras (el actual artículo 164, numeral 10, de la Constitución señala que estas actividades competen a los Estados). Sin duda, una clara regresión de la autonomía administrativa y financiera de los Estados.

- 22 Sobre el surgimiento y proliferación a inicios del siglo XXI de democracias iliberales, incluido el caso de Venezuela, véase Zakaria, Fareed, *El Futuro de la Libertad. Las democracias 'iliberales' en el mundo*. Madrid: Taurus, traducción de Francisco Beltrán Adell, 2003.

Bibliografía

- Aja, Eliseo.(2003). *El Estado Autonomico. Federalismo y Hechos Diferenciales*. 2da edición. Madrid: Alianza.
- Arráiz Lucca, Rafael. (2007). *Venezuela: 1830 a nuestros días*. Caracas: Editorial Alfa.
- AA/VV, *Leyes y Reglamentos para la Descentralización Política de la Federación*. (1994), Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.
- Brewer-Carías, Allan R. (1991). *Principios del Régimen Jurídico de la Organización Administrativa Venezolana*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.
- Brewer-Carías, Allan R. (1997) *Las Constituciones de Venezuela*. Caracas: Academia de Ciencias Políticas y Sociales.
- Brewer-Carías, Allan R.(2001). *Federalismo y Municipalismo en la Constitución de 1999 (Alcance de una reforma insuficiente y regresiva)*. Caracas: UCAT Editorial Jurídica Venezolana.
- Canova González, Antonio. (2007).¿Extinción de los Municipios? Una propuesta más en el afán de centralizar el poder". En *Erga Omnes. Revista de la Sindicatura Municipal de Chacao*, n° 1 (julio-diciembre). Caracas: Ediciones Sindicatura Municipal.
- CasalH., Jesús María(2005).Algunos cometidos de la Jurisdicción Constitucional en la Democracia. En AA/VV, *La Jurisdicción Constitucional, Democracia y Estado de Derecho*. Caracas: UCAB, Konrad Adenauer, UCCA y UCAT.
- Chiossone, Tulio (1979). Constitución centralista con ribetes federales. En *Estudios sobre la Constitución. Libro Homenaje a Rafael Caldera*. Tomo I.

- Caracas: Universidad Central de Venezuela.
- Esteves González, Edgar. (2006). *Las Guerras de los Caudillos*. Caracas: Los Libros de El Nacional.
- García De Enterría, Eduardo. (2006) .La Constitución como norma jurídica. En *La Constitución como Norma y el Tribunal Constitucional*. Madrid: Thomson-Civitas, 4ta edición.
- Gil Fortoul, José. (1978). *Historia Constitucional de Venezuela* , Tomos IX, X, XI y XII de la Biblioteca Simón Bolívar.. México: Editorial Cumbre.
- Hayek, Friedrich A.. (2003). *Camino de Servidumbre*. Madrid: Editorial Alianza, traducción de José Vergara.
- Herrera Orellana, Luis Alfonso.(2005). *Autonomía y competencias concurrentes en la federación descentralizada venezolana (con especial referencia a las leyes de base y a las leyes de desarrollo)*. En *Revista de Derecho* n° 18, (2005), Caracas: Tribunal Supremo de Justicia.
- Morón, Guillermo. (1998). *Breve Historia Contemporánea de Venezuela*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Petzold-Pernía Hermann.(1985). *Venezuela: ¿Es un Estado federal? Tendencias de centralización y descentralización. Incluido en el libro Estudios Jurídicos y Políticos Varios*. Maracaibo: La Universidad del Zulia (LUZ).
- Sartori, Giovanni. (2005). Constitución. En *Elementos de Teoría Política*.. Madrid: Alianza, traducción de María Luz Morán.
- Suárez Figueroa, Naudy. (2006). *Punto Fijo y otros puntos. Los grandes acuerdos políticos de 1958*. Caracas: Fundación Rómulo Betancourt.