Premio Nacional de Periodismo 1974 — RESUMEN — Vox clamantis in deserto — 1º de Febrero de 1981 Vol. XXX Nº 378

Grupo Editor Olavarría

Revista Semanal Editada en Caracas, Venezuela por la Compañía Anónima de la Revista RESUMEN

Junta Directiva
Presidente José Antonio Olavarría †
Director General
Jorge Olavarría

Sub-director: Antonio Aparicio. ***Director de Reportajes Especiales:*** José Suárez-Nuñez. ***Director de Economía:*** Julián Sanjuan. ***Reportajes Especiales:*** Abilia Moreno. ***Asuntos Internacionales:*** Segundo Cazalis, Sabeth Ramírez. ***Bellas Artes:*** Rafael Pineda. ***Libros:*** Roberto Lovera De-Sola. ***Artes Escénicos:*** Helena Sassone. ***Asesor Gráfico:*** Carlos Eduardo Misle (Caremis). ***Columnistas y Colaboradores:*** Manuel Alfredo Rodríguez, Fernando Báez Duarte, Carlos Dorante, Rafael Sylva, Rodolfo José Cárdenas, Gustavo Coronel, Joaquín Pérez Rodríguez, Ramón Escovar León, Mauricio García Araujo, Juan Guillermo Alamo, Eduardo Guzmán Pérez, Juan Socías, Iván Pulido Mora, Teodoro Petkoff, Ramón Rangel Mantilla, Jesús Petit Da Costa, Miguel Santana Mujica, Erwin Arrieta Valera.

Los artículos con nombres propios son responsabilidad exclusiva de sus autores.

Corresponsales en: México, Bogotá, Cali, Medellín, Quito, Lima, La Paz, Santiago de Chile, Buenos Aires, Roma, Londres, Bonn, Nueva York, Washington, Miami Servicios Internacionales UNITED PRESS INTERNATIONAL.

RESUMEN es producida por contrato exclusivo con:

HONTANAR

Junta Directiva
Presidente José Antonio Olavarría †
Director General
Jorge Olavarría

Administrador: Eduardo Quintero. ***Director de Ventas y Circulación:*** Alvaro Partidas Solís. ***Departamento de Circulación:*** Eduardo Montalvo. ***Departamento de Suscripción Internacional, Tomos y Números Atrasados:*** María Teresa Amal. ***Publicidad Internacional:*** Marián de Olavarría. ***Ejecutivos de Ventas:*** Luisana Jiménez, Lisa de Gómez, Laura Asuaje. ***Secretaria de Dirección:*** Ingrid Filippi Sánchez. ***Secretaria de Administración y Ventas:*** Martha Peñate. ***Caricaturista:*** Erasmo Mayorga. ***Montaje:*** Benito Prado, Jesús Antonio Gómez Depablos, Eduardo Marín Salgado. ***Fotomecánica:*** Héctor Aneiros. ***Fotocomposición:*** Elsa Parra. ***Corrector de Pruebas:*** Vicente Siverio. ***Recepción:*** Elizabeth Castillo. ***Archivo Gráfico:*** Amparo Colmenares. ***Director de Fotografía:*** Luigi Scotto.

Copyright © por C.A. Editora de la Revista RESUMEN Caracas - Venezuela.
Dirección: Av. Principal Colinas de Bello Monte, Edificio "El Cigarral". Pisos 7 y 8 Caracas.
Dirección Postal: Apartado 62236 - Caracas 1060.

Central Telefónica y Redacción 76.86.88.
Ventas y Administración:
Telfs. 76.58.91 - 76.53.42 - 76.55.86.
TELEX 26100 OLAVE

RESUMEN no publica "Reportajes Publicitarios" ni su portada o sección editorial alguna o mención en ella, pueden ser adquiridas, influidas o compradas en forma alguna. Toda publicidad inserta en RESUMEN deberá evidenciarse como tal o venir recuadrada y con la mención obligatoria de ***"PUBLICIDAD"***.

Depósito Legal pp 76-0632

AGENTES EXCLUSIVOS PARA LA DISTRIBUCION Y VENTA: DISTRIBUIDORA CONTINENTAL S.A.

IMPRESO EN EDITORIAL PRIMAVERA C.A.

Afiliados al Dividendo Voluntario para la Comunidad

Miembros de la Sociedad Interamericana de Prensa

Allan Brewer-Carías — *Ronald Reagan* — *Arturo Hernández Grisanti*

Con sus tradicionales "baberos" (así se ha llamado el simpático cuellito de los hermanos de La Salle) el Presidente aparece en la portada de RESUMEN rodeado, no sólo de sus Ministros, sino de sus compañeros de grupo político dentro del Partido, de sus compañeros de clase en el Colegio "La Salle" de Barquisimeto, y, además, de sus conterráneos de lo que ya se conoce como el "triángulo" de la zona centro-occidental, cuyo pivote es Barquisimeto, y que en anacrónica regresión política, hoy en día, ha tomado el poder con carácter hegemónico, discriminatorio de otras regiones geográficas y sectores sociales. El análisis de RESUMEN está adornado de simpáticas gráficas de aquellos niños barquisimetanos que hoy administran un Estado que gastará en cinco años un millón de millones. El Dr. Allan Brewer-Carías, Director del Instituto de Derecho Público de la UCV y catedrático y autor de gran renombre, hace un severo análisis en este nuevo aniversario, de la Constitución sancionada en 1961, donde, entre otras cosas, afirma que nuestro sistema político *"se ha convertido en una kleptocracia donde el robo de los dineros públicos ha comenzado a formar parte de los valores de algunos actores, y donde el encubrimiento de los ladrones políticos ha abarcado todas las gamas del espectro político"*. Reagan, los rehenes liberados, una interesante conversación con el Dr. Arturo Hernández Grisanti, y algunos temas más, forman el cuerpo de lectura de esta edición de RESUMEN que con orgullo ponemos en sus manos.

Jorge Olavarría

VENEZUELA

Editorial 2
Una nueva forma de sectarismo 4
Los adecos también son "lasallistas" 12
El gatillo alegre, por Teodoro Petkoff 14
"Acción Democrática va a tener una dirección de equilibrio" 15

LA ECONOMIA

¿Se exigirán responsabilidades y se recuperarán los créditos de Bandagro? 21
El asunto Bandagro empieza a desvelarse 24
Nuevas presiones inflacionarias asoman en el horizonte 25
Manejo riguroso y máximo control en las finanzas públicas 26
Rebaja de precios en 30 medicamentos y aumento en 130 productos 27
"Nacional abastecimiento de alimentos vuelve a anunciar "Componercadeo" 28
Cifras de cien mil obreros y empleados del aparato estatal supondría liberar recursos por 5.400 millones 29
Internamente: ¿dónde y cómo se genera la inflación de mayor parte? 30
Inseguridad personal y de bienes entre las cuestiones prioritarias 31
En Bandagro se repite con creces lo que sucedió en el BAP 32
La escalada del costo de vida en Mérida 34
Vigorosa arremetida alcista en costo de vida en Pto. La Cruz-Barcelona 34
Feria Internacional de Alimentación en Margarita 34
1980: recesión con inflación, por Rafael Piña Pérez 35

LA LEY

Los 20 años de la Constitución de 1961: Evolución y Perspectivas, por Allan R. Brewer-Carías 36

LOS DERECHOS HUMANOS

Amarillismo criminal de una revista española 47

LIBROS

De Venus a Minerva, por Rafael Pineda 48

LOS BELLOS ARTES

Baltasar Lobo en el jardín de bronce 49

ESPECTACULOS

Mientras tanto María Eugenia sigue bailando 51
"Zhandra Rodríguez y el Ballet de Caracas" 52
La Africana 52

EL MUNDO

Una gran incógnita para EE.UU. y para el mundo 54
La odisea de 52 americanos 56
Irán entre dos fuegos: la anarquía política y la guerra 57
Acuerdo sobre los rehenes 60
Status Quo en Medio Oriente 62

CARTAS

Cartas 64

Suscripciones Internacionales por Correo Aéreo

Zona	6 Meses (26 Números)		UN AÑO (52 Números)	
España	Bs. 179.00	US$ 42.00	Bs 358.00	US$ 84.00
Islas Canarias	Bs 222.00	US$ 52.00	Bs 444.00	US$ 104.00
Europa	Bs 184.00	US$ 43.00	Bs 368.00	US$ 86.00
Asia. (Japón, China, India etc.)	Bs 231.00	US$ 54.00	Bs 462.00	US$ 108.00
Africa	Bs 225.00	US$ 53.00	Bs 450.00	US$ 105.00
Guyana e Islas del Caribe	Bs 107.00	US$ 25.00	Bs 214.00	US$ 50.00
América Latina	Bs 144.00	US$ 34.00	Bs 288.00	US$ 68.00
Australia	Bs 286.00	US$ 67.00	Bs 572.00	US$ 134.00
USA y Puerto Rico	Bs 154.00	US$ 36.00	Bs 308.00	US$ 72.00
Oriente Medio	Bs 231.00	US$ 54.00	Bs 462.00	US$ 108.00

Un buen regalo para una persona querida ...que está lejos

Una suscripción internacional por correo aéreo de RESUMEN

NOMBRE: _____
_____
DIRECCION: _____
_____ Ciudad _____
País _____ Zona Postal _____
Incluyo Cheque por Bs _____
o US$ _____
Por 26 ☐ 52 ☐ Ediciones
Envíe sus cupones al Apartado 62236 (Caracas 105 Venezuela)

LOS 20 AÑOS DE LA CONSTITUCION DE 1961: EVALUACION Y PERSPECTIVAS

Allan R. Brewer-Carías

I. *Introducción*

No creo que pueda haber duda en afirmar que la mejor de las Constituciones contemporáneas vigentes de América Latina es la de Venezuela, promulgada el 23 de enero de 1961. Esto es cierto, tanto desde el punto de vista formal como de su contenido. La Constitución de 1961, fue, sin duda, y sobre ello mucho han dicho y escrito sus autores, fruto de un *consenso* entre las diversas fuerzas y actores políticos de comienzos de la década de los sesenta. La Constitución de 1961 fue así, un auténtico Pacto político de la sociedad venezolana, elaborado, por supuesto, por una generación que ya tenía más de dos décadas de acción política; y en un momento histórico determinado, en el cual el espíritu de unidad y de concordancia derivado del derrocamiento de la dictadura materializado en la suscripción del acuerdo interpartidista denominado Pacto de Punto Fijo, facilitaron la elaboración de un texto pluralista que representara las aspiraciones de todos los venezolanos.

Precisamente por esas características, el texto constitucional debía ser lo suficientemente amplio y flexible, protéico, diría yo, como para permitir que todas las corrientes ideológicas lo tuvieran como su *instrumento político* futuro; y lo suficientemente programático y general, como para permitir su desarrollo de acuerdo a la orientación política de los gobiernos. La Constitución de 1961, así, nunca se concibió como una camisa de fuerza para el proceso político venezolano, sino como un canal lo suficientemente amplio, como para que se pudiera navegar libremente. En dos solos aspectos la Constitución es realmente rígida e inflexible: en el establecimiento de una democracia pluralista, que permitiera la participación de todas las fuerzas y corrientes políticas, de allí la consagración constitucional del principio de la representación proporcional; y en la asignación a los Partidos políticos de la tarea de conducir políticamente al país.

Esto, sin duda, en los últimos 20 años se ha logrado con creces: la democracia se consolidó completamente en Venezuela, signada con un pluralismo ideológico auténtico, y los Partidos políticos han controlado todos los aspectos de la vida nacional.

Así, la Constitución ha dado algunos de sus frutos políticos fundamentales, creando una situación de estabilidad

SUMARIO

I. INTRODUCCION.

II. LA DEFICIENTE EJECUCION DE LA CONSTITUCION.

1. La ejecución incompleta de la Constitución.
   A. La permanencia del carácter programático de ciertas normas constitucionales.
      a. La ordenación del Area Metropolitana de Caracas.
      b. Las obligaciones a los particulares en virtud de la solidaridad social.
      c. La protección frente a la libertad de información.
      d. La garantía del acceso a la justicia.
      e. La protección de las comunidades indígenas.
      f. La extensión de la seguridad social.
      g. La regulación de la promoción industrial.
      h. La regulación de los transportes terrestres.
      i. La regulación del sistema de policías.
      j. La regulación de las obras públicas nacionales.
      k. La regulación del ordenamiento urbano.
      l. La regulación nacional de las aguas.
      m. La regulación del patrimonio del Estado.
      n. La regulación de la administración descentralizada.
   B. La Supervivencia de Disposiciones Transitorias.
      a. La Regulación de la Nacionalidad.
      b. La Regulación del amparo y de las Limitaciones a la Libertad Personal.
      c. La Regulación de los Poderes de Investigación del Congreso.
2. La Ejecución inadecuada de la Constitución.
   A. La Inadecuada Regulación del Régimen Municipal.
   B. La Inadecuada Regulación de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

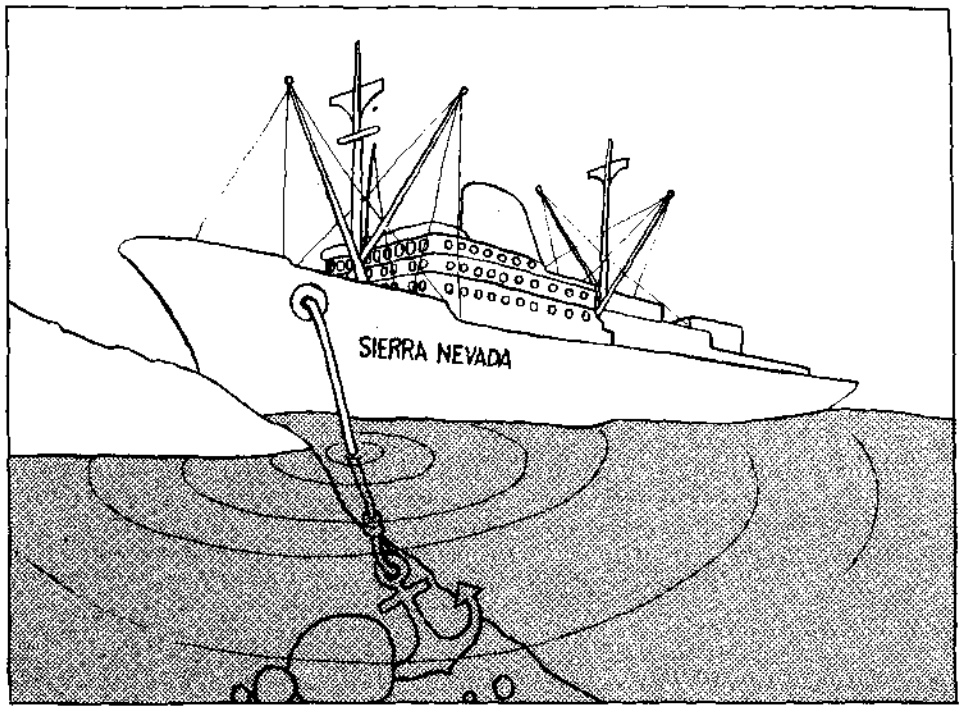
III. LAS EXIGENCIAS DE MODIFICACIONES CONSTITUCIONALES.

1. Las Enmiendas a la Constitución.
   A. La Enmienda Nº 1 de 1973.
   B. El Proyecto de Enmienda Nº 2 de 1977.
   C. El Proyecto de Enmienda Nº 2 de 1980.
2. La modificación constitucional necesaria: la descentralización política del Estado.
   A. La centralización política y administrativa del Estado venezolano.
      a. La contradicción de la Federación Centralizada.
      b. La centralización política.
      c. La centralización administrativa.
   B. El nuevo Federalismo: la descentralización político-administrativa del país.

IV. Conclusión.

prolongada como nunca antes se conoció en este siglo. Nuestra democracia, así, desde 1958 hasta la fecha, tiene ya un lapso de duración superior al tiempo que transcurrió desde la fecha del Estatuto Provisional Gomecista de 1914 hasta la muerte del dictador; y lo más sorprendente, un lapso superior de tiempo al que transcurrió desde la muerte de Gómez hasta la caída de la dictadura de Pérez Jiménez. Meditemos, por favor, sobre estos lapsos de nuestra historia contemporánea: desde enero de 1958 hasta la fecha han transcurrido 23 años, lapso de tiempo superior al que transcurrió desde diciembre de 1935 hasta enero de 1958. Sin embargo, para cualquier estudioso, actor o no, del período político 1936-1958, los acaecimientos e inestabilidad de esa época, provocan una sensación de prolongación histórica interminable, lo cual contrasta con el período transcurrido desde 1958, el cual, visto retrospectivamente, parece que se ha agotado en forma vertiginosa.

La estabilidad democrática que ha consolidado nuestra Constitución, y la ausencia de rupturas del sistema político por voluntad de los Partidos políticos, han hecho olvidar, sin embargo, la necesidad de perfeccionar la democracia como ejercicio político. Nuestra democracia, así, imperceptiblemente, se ha convertido en una especie de *kleptocracia*, donde el robo de los dineros públicos ha comenzado a formar parte de los valores de algunos actores, y donde el encubrimiento de los ladrones políticos ha abarcado todas las gamas del espectro político. Ladrones vinculados a aparatos de mar y aire, y por supuesto, sin tanta sofisticación, los de tierra, luego de cierto escándalo, circulan libremente por las calles. La democracia, lamentablemente, nos ha acostumbrado a que, en general, en nuestro país no pasa nada después de las denuncias y escándalos verbales. Así, la democracia se ha convertido también, en una *parlocracia*, que se agota en la discusión, la denuncia y la mentira. Muchos políticos, así, agotan su esfuerzo ciudadano en dar declaraciones y en lanzar acusaciones, las más de las veces falsas, que otros tienen que contestar. Por ello, si se está en el gobierno, la dinámica política conduce a los gobernantes a contestar las acusaciones que se les lanzan o a adelantarse a las mismas, mediante declaraciones; y si se está en la oposición, el éxtasis político surge al formular declaraciones o acusaciones contra el gobierno. Nada constructivo se esconde tras estas polémicas estériles y estas diatribas permanentes; tampoco nada maléfico, simplemente el absurdo auto-convencimiento que está desarrollando una actividad "útil" para la comunidad.



"Nuestra democracia, así, imperceptiblemente, se ha convertido en una especie de "kleptocracia", donde el robo de los dineros públicos ha comenzado a formar parte de los valores de algunos actores, y donde el encubrimiento de los ladrones políticos ha abarcado todas las gamas del espectro político. Ladrones vinculados a aparatos de mar y aire, y por supuesto, sin tanta sofisticación, los de tierra, luego de cierto escándalo, circulan libremente por las calles. La democracia, lamentablemente, nos ha acostumbrado a que, en general, en nuestro país no pasa nada después de las denuncias y escándalos verbales".

La democracia, así, nos da la sensación de un gran circo, con su carpa, sus payasos, sus animales domesticados, sus equilibristas, trapecistas, malabaristas, y domadores, viviendo un mundo fantástico y desvinculado con la realidad, comandado por maestros de ceremonias, a quienes nadie les hace caso. Esta distorsión de la democracia debe ser superada, y estando convencidos de que debe ser mantenida como única forma de gobierno admisible en nuestro país, debemos dedicar los mejores esfuerzos políticos para perfeccionarla.

La Constitución de 1961 da todas las posibilidades para el logro de este perfeccionamiento, los cuales, sin duda, no se han aprovechado políticamente. ¿Qué ha pasado entonces, durante estos últimos veinte años, con este magnífico texto constitucional? Realmente, nos hemos olvidado de él y de su significado, y si enjuiciamos constitucionalmente este período, tenemos que llegar a la conclusión de que la Constitución no se ha ejecutado completamente, y de que además, en muchos aspectos ha sido ejecutada en forma inadecuada.

Queremos insistir, en una primera parte de esta exposición, en estos dos aspectos del proceso constitucional venezolano contemporáneo, con el objeto de llamar la atención sobre las exigencias de ejecución de la Constitución, y así poder plantear en una segunda parte, las transformaciones constitucionales que se plantean en el futuro, en relación a la organización del Estado.

II *La deficiente ejecución de la Constitución*

En primer lugar, estimamos que la Constitución ha sido ejecutada deficientemente, y ello se ha traducido tanto en una ejecución incompleta como en una ejecución inadecuada. Quiero hacer algunas apreciaciones sobre estas dos grandes deficiencias en la ejecución constitucional.

1 *La ejecución incompleta de la Constitución*

En primer lugar, la Constitución de 1961 aún no ha sido ejecutada completamente, por lo que gran parte de sus previsiones continúan siendo letra muerta o cuando más, programas a ser ejecutados. La inejecución constitucional, sin duda, es culpa, en primer lugar, del Congreso, quien ejerce la competencia legislativa, y en segundo lugar, de quienes han dominado el

Congreso durante estos últimos 20 años; los grandes y pequeños Partidos políticos del país. En definitiva, la inejecución constitucional es culpa de las instituciones políticas representativas o que se atribuyen tal representación.

Esta deficiencia en la ejecución constitucional se evidencia de dos aspectos: por una parte, del carácter aún programático de muchas normas constitucionales, que por ello, son inejecutables; y en segundo lugar, de la vigencia aún en la actualidad, de ciertas normas transitorias, cuya transitoriedad ya es casi permanente. Quiero insistir en estos dos aspectos en forma separada.

A. *La permanencia del carácter programático de ciertas normas constitucionales*

Si analizamos la Constitución de 1961, veinte años después de su vigencia, encontramos, en efecto, que muchas de sus regulaciones continúan siendo normas programáticas que aún no han sido ejecutadas. Dentro de las más importantes lagunas de la ejecución constitucional, se destacan, en efecto, las siguientes:

a. *La ordenación del Area Metropolitana de Caracas*

La Constitución previó, en su artículo 11º, la ordenación del Area Metropolitana de Caracas, anticipándose a lo que sería una realidad incontenible: el crecimiento de la capital de la República. Por supuesto, los problemas de Caracas no sólo son de orden legal, pero todos los otros problemas sólo podrán ser atacados y eventualmente solucionados, si se establece una única autoridad para toda el Area Metropolitana, es decir, un gobierno y administración para todo el territorio del Departamento Libertador del Distrito Federal, y del Distrito Sucre y del Distrito Guaicaipuro del Estado Miranda y la previsión de la extensión futura de dicho sistema institucional, a las jurisdicciones de los actuales Distritos del Area de los Valles del Tuy y del Valle de Guarenas-Guatire. Sin esa ordenación institucional, nuestra gran ciudad seguirá viendo agravarse su caos de crecimiento. Esta Ley del Area Metropolitana de Caracas, por supuesto, exigirá la reforma de la Ley Orgánica del Distrito Federal, la cual si bien es de 1936, sus regulaciones básicas datan del esquema de 1864, y la reformulación del sistema de gobierno local, particularmente en lo que concierne al Litoral Central.

b. *Las obligaciones a los particulares en virtud de la solidaridad social*

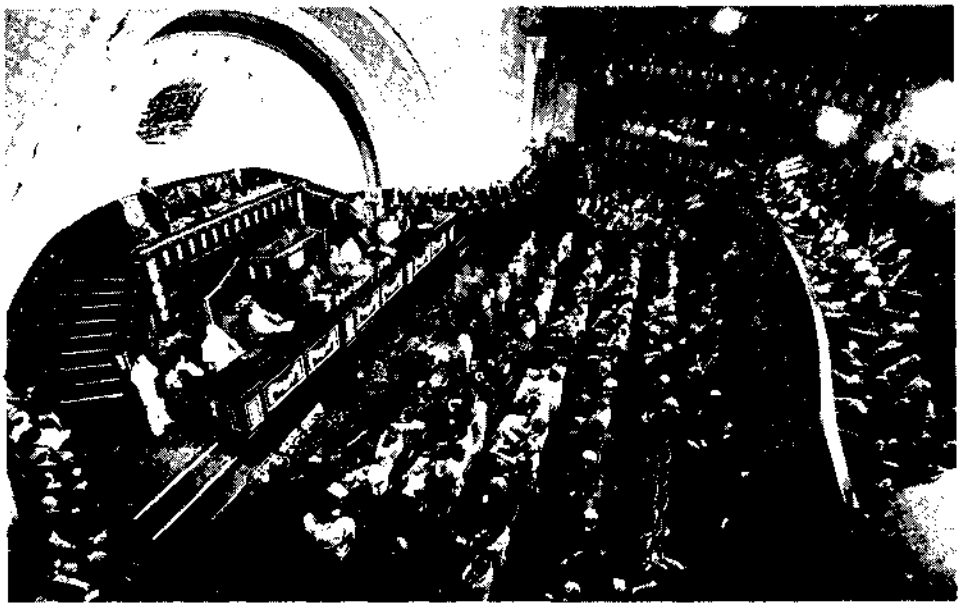
En segundo lugar, la Constitución de 1961 consagró en su artículo 57, una de las normas de mayor alcance programático, al establecer que sin perjuicio de las obligaciones que corresponden al Estado en cuanto a asistencia, educación, y bienestar del pueblo, la Ley puede establecer obligaciones en estas áreas a los particulares, derivadas de la solidaridad social. Un cuerpo de reformas legislativas en este campo, concientemente estructuradas, pueden comenzar a superar el esquema paternalista del Estado, y a hacer participar, a quienes tienen capacidad, en la solución de los problemas sociales de nuestro país. Un servicio obligatorio de carácter profesional en la educación y en la salud, así como en el campo técnico, es lo menos que puede establecerse para quienes se benefician de la acción del Estado.

c. *La protección frente a la libertad de información*

En tercer lugar, la Constitución consagra en su artículo 66 la libertad de expresión del pensamiento, sin censura previa, lo cual es una de las garantías fundamentales de nuestra vida democrática. Sin embargo, esa libertad, como todas, tiene una doble cara: su ejercicio pleno por algunos, que son los menos, puede ocasionar y ocasiona, sin duda, perjuicios a otros, que a veces son la mayoría. Todos los derechos constitucionales, conforme al artículo 43, tienen que tener como limitaciones, el derecho de los demás y el orden público y social. Sin embargo, la libertad de información a través de la prensa, radio, cine y televisión, no tiene límites en nuestro país. Se dice lo que se quiere y se perjudica a quien sea, sin que nada pase. No se trata, por supuesto de limitar o censurar el derecho a informar; de lo que se trata es de responsabilizar a quien informa, de lo que diga. Insisto, que se informe lo que se quiera, pero que se responsabilice efectivamente a quien informa, de lo que diga, protegiéndose a quien se lesiona por informaciones falsas. La democracia no es completa si no se garantiza el derecho a ser informado y a reclamar contra las informaciones falsas y difamantes. Una normativa de este tipo, podría detener la progresión hacia una dictadura de los medios de comunicación, que amenaza todo nuestro sistema de libertades.

d. *La garantía del acceso a la justicia*

En cuarto lugar, y conforme al Estado de Derecho que regula la Constitución, el artículo 68 garantiza el derecho de



"Así, la democracia se ha convertido también, en una "partocracia", que se agota en la discusión, la denuncia y la mentira. Muchos políticos, así, agotan su esfuerzo ciudadano en dar declaraciones y en lanzar acusaciones, las más de las veces falsas, que otros tienen que contestar. Por ello, si se está en el gobierno, la dinámica política conduce a los gobernantes a contestar las acusaciones que se les lanzan o a adelantarse a las mismas, mediante declaraciones; y si se está en la oposición, el éxtasis político surge al formular declaraciones o acusaciones contra el gobierno".

"Desde 1939 ha estado suspendida la garantía económica, lo cual fue ratificado por el Congreso en 1961. Así, el órgano legislativo, irresponsablemente se despojó de sus competencias, abriéndole un campo ilimitado de regulación industrial al Poder Ejecutivo, quien lo ha ejercido mediante Decretos-Leyes de cuyo contenido ni siquiera está enterado el Congreso".

todos a utilizar los órganos de la administración de justicia para la defensa de sus derechos e intereses. Sin embargo, esta garantía es sólo de carácter formal y relativa. La justicia en Venezuela tiene que ser democratizada para que realmente, todos, puedan tener acceso a ella: en la actualidad, sólo muy pocos pueden acceder a los Tribunales, pues lo lento y complicado de cualquier procedimiento judicial, cuyas normas datan de principios de siglo, hacen casi imposible sostener cualquier juicio, el cual siempre dura años. No se trata, sólo, de establecer, como dice la Constitución, el ejercicio del derecho de acceder a la justicia a quienes no dispongan de medios suficientes, sino de prever simplificaciones procesales que permiten impartir justicia en forma rápida. No olvidemos que así como hay políticos que entienden la política y el gobierno como el arte de hablar, hay abogados que sólo conciben la profesión, como el arte de la dilación y de la complicación. El Congreso está en la obligación, si no quiere que colapse todo el sistema judicial, de regular los procedimientos, agilizándolos y simplificándolos.

e. *La protección de las comunidades indígenas*

En quinto lugar, conforme se establece en el artículo 77 de la Constitución, el Congreso deberá regular el régimen de excepción que requiera la protección de las comunidades indígenas y su incorporación progresiva a la vida de la nación. Nuestro país, que tiene una envidiable homogeneidad social comparativamente hablando respecto de toda América Latina, no puede olvidarse de nuestras minorías representadas por estas comunidades, impunemente explotadas y absurdamente reguladas aún, por una Ley de Misiones inspirada en normas coloniales.

f. *La extensión de la seguridad social*

En sexto lugar, conforme a lo establecido en el artículo 94, el legislador deberá desarrollar en forma progresiva y efectiva un sistema general de seguridad social tendiente a proteger a todos los habitantes de la República contra infortunios laborales y personales y a garantizar la asisitencia social a quienes carezcan de medios económicos. La inejecución constitucional de esta normativa ha provocado un panorama desolador en nuestro país: los gremios, como grupos de presión, han venido minando y apoderándose de estructuras estatales, obteniendo beneficios sociales algunas veces exorbitantes, llevando a la ineficiencia, cuando no a la quiebra, muchas instituciones; y ello en contraste con la indigencia asistencial en la cual está la mayoría del país, donde enfermarse es la mayor tragedia que pueda ocurrirle a cualquier mortal.

g. *La regulación de la promoción industrial*

En séptimo lugar, los artículos 95 y 98 de la Constitución, dentro del sistema de economía mixta que establece, prevén un papel decisivo del Estado en la promoción del desarrollo económico y la diversificación de la producción, prescribiendo la posibilidad de planificar, racionalizar y fomentar la producción. El legislador, sin embargo, nada ha hecho en este campo. Desde 1939 ha estado suspendida la garantía económica, lo cual fue ratificado por el Congreso en 1961. *(1)* Así, el órgano legislativo, irresponsablemente se despojó de sus competencias, abriéndole un campo ilimitado de regulación industrial al Poder Ejecutivo, quien lo ha ejercido mediante Decretos-Leyes de cuyo contenido ni siquiera está enterado el Congreso. Una Ley de industrias o de promoción industrial, por ello, es la única vía para un restablecimiento posterior de la libertad económica. Las regulaciones ejecutivas de los últimos 20 años en este campo son de tal magnitud, que hacen imposible en la actualidad la derogación del decreto de restricción de la libertad económica del 23 de enero de 1961, el cual cumple, al igual que la Constitución, 20 años de vigencia en la Venezuela democrática.

h. *La regulación de los transportes terrestres*

En un país cuya economía contemporánea se montó sobre una red otrora excepcional de comunicación y transportes terrestres, carece aún de un ordenamiento jurídico que los regule. Una Ley de vialidad y transportes terrestres, conforme a la orientación que establecen los artículos 104 y 136, ordinales 20 y 21, sobre todo cuando estamos proyectando una red ferrocarrilera nacional y sistemas de transporte rápido urbano, resulta indispensable para garantizar un adecuad servicio al público y una protecció sensata frente a su uso irracional.

i. *La regulación del sistema de policías*

De acuerdo a los artículos 17, ordin 5º, 134 y 136, ordinal 5º, la compe tencia estatal en materia de policía est regulada en la Constitución, como un competencia concurrente, en la cu intervienen los niveles naciona estadal y municipal. El órgano legi lativo ha sido incapaz, hasta presente, de dictar un ordenamient nacional de regulación y coordinació policial, instrumento esencial, no só para asegurar la existencia de u aparato institucional destinado garantizar la seguridad personal material de los venezolanos, sino pa garantizar también, los derechos in dividuales, frente a la acción de l cuerpos policiales. La imprecisión superposición de los organism policiales de la actualidad es exigiendo esta regulación indi pensable para una completa ejecució del texto constitucional.

j. *La regulación de las obras públicas nacionales*

Dentro de las actividades de fomen que corresponden al Estado, sin duc una de las más importantes y mayor tradición es la de la constru ción de la infraestructura física país, regulada en el artículo 136, O 15 de la Constitución. Desde la épo guzmancista, el Estado se ha caracte zado por ser un Estado constructor. S embargo, las obras públicas nacional carecen de una regulación que mod nice su utilización y que asegure mantenimiento y protección. El vi Decreto reglamentario de las Ob Públicas Nacionales de 1909, requi urgentemente de una sustitución un texto legislativo que ordene y rac nalice en beneficio de todos, esta ac vidad fundamental del Estado.

k. *La regulación del ordenamiento urbano*

Por otra parte, a pesar de que nues país contemporáneo se caracteriza

---

(1) En 1939 el gobierno del Presidente López Contreras suspendió motivado la guerra mundial la garantía económ lo cual ha permanecido inalte durante 40 años.

"La Constitución previó, en su artículo 11°, la ordenación del Area Metropolitana de Caracas, anticipándose a lo que sería una realidad incontenible: el crecimiento de la Capital de la República".

ser un país urbanizado y en continuo proceso de urbanización, las Cámaras Legislativas también han sido incapaces de dictar una regulación sobre el desarrollo urbano que racionalice y ordene las competencias concurrentes que en esta materia tienen los niveles nacional y municipal, conforme a lo establecido en el artículo 136, Ord. 14 y 30 de la Constitución. El desarrollo urbanístico del país requiere urgentemente, de este texto legislativo que se anticipe al caos urbanístico que está a punto de aniquilar la posible vida racional en las grandes, pequeñas y nuevas ciudades del país. Un país urbano, sin adecuada regulación que ordene su crecimiento urbanístico, es un país desordenado y anárquico que conspirará, citadinamente, contra una estabilidad que no garantiza la alegría de vivir en las ciudades, y que más bien convierte dicha vida, en una pesadilla.

l. *La regulación nacional de las aguas*

Otra de las regulaciones inexistentes y que hacen de nuestra Constitución, un texto inejecutado, sin duda, es la regulación de las aguas que orientan los artículos 136, Ord. 10 y 106 de la Constitución. No creo que sea necesario insistir en la importancia de los recursos hidraúlicos, no sólo para el desarrollo del país, sino para la vida humana. Sin embargo, Venezuela aún carece de un cuerpo normativo que regule el racional aprovechamiento de las aguas, así como los poderes de una administración única de las aguas, que aún está por estructurarse. La carencia legislativa en este campo, ponen una vez más sobre los hombros del Congreso, la responsabilidad por los desastres futuros que dicha ausencia legislativa pueda causar al país.

m. *La regulación del patrimonio del Estado*

Una de las consecuencias de la explotación petrolera y de la enorme riqueza que ha recibido el Estado venezolano durante más de medio siglo, ha sido el olvido de la protección y mantenimiento de su propio patrimonio. El Estado venezolano, ciertamente, no sabe lo que tiene ni en bienes inmuebles ni en obras ni en patrimonio artístico y cultural. Una legislación sobre el patrimonio nacional resulta indispensable para comenzar a poner orden en la administración de un Estado despilfarrador y descuidado, que no sabe lo que tiene. Este aspecto de la Hacienda Pública Nacional que define indirectamente el artículo 234 de la Constitución y que regula insuficientemente el artículo 136, Ord. 10 de la Constitución, también exige del Congreso el cumplimiento de su obligación legislativa.

n. *La regulación de la administración descentralizada*

Por último, otra de las áreas que evidencian una inejecución de la Constitución, es la regulación orgánica de los entes descentralizados que integran la administración nacional, prevista en el artículo 230 de la Constitución. En la actualidad, más del 70% del gasto público consolidado del país se eroga a través de institutos autónomos y empresas del Estado, y sin embargo, no existe aún un cuerpo normativo que regule lo que hoy es la parte más importante de nuestra administración pública. Esta seguirá siendo irracional en algunas gestiones y despilfarradora en otras, mientras el Congreso no dicte este cuerpo normativo de primera importancia para la reforma de nuestra administración pública.

B *La Supervivencia de Disposiciones Transitorias*

Pero la inejecución de la normativa constitucional no sólo está en la ausencia de regulaciones legislativas por el Congreso de las normas programáticas que estableció el texto constitucional de 1961, sino por la supervivencia, por esa misma carencia legislativa, de normas transitorias que hacen nugatorias o deficientes tanto el ejercicio de derechos por los particulares como de poderes por los órganos del Estado. En efecto, aún permanecen vigentes, 20 años después, las Disposiciones Transitorias Tercera, Cuarta, Quinta, Sexta y Décima de la Constitución.

a. *La Regulación de la Nacionalidad*

Las Disposiciones Transitorias Tercera y Cuarta de la Constitución, inciden sobre aspectos sustanciales relativos a la adquisición y pérdida de la nacionalidad venezolana reguladas en los artículos 36 y 39. Por otra parte, el propio artículo 42 exhorta al Congreso a dictar una ley que regule todos los aspectos relativos a la nacionalidad, los cuales aún no se han regulado, permaneciendo en vigencia, transitoriamente, el régimen de 1955. El Congreso tiene la obligación ineludible de dictar este cuerpo normativo, antes de estar pensando en una Enmienda Constitucional relativa a los derechos políticos de los naturalizados. Antes que esto, los venezolanos por naturalización requieren de las garantías imprescindibles respecto de la revocación de la naturalización, que la Disposición Transitoria Cuarta les cercena.

b. *La regulación del amparo y de las limitaciones a la libertad personal*

La Constitución de 1961 estableció acertadamente como garantía de los habitantes del país, el que los Tribunales los ampararían en el goce y ejercicio de los derechos y garantías que la

Constitución establece. Sin embargo, el texto del artículo 49 se redactó en forma programática, al preverse que ese amparo se haría "en conformidad con la ley". Como la ley de Amparo aún no ha sido dictada, esta garantía es una ilusión que el Congreso está en la obligación de hacer realidad.

La Disposición Transitoria Quinta de la Constitución, que sólo regula el amparo a la libertad personal, deberá integrar esta regulación así como la prevista en la Disposición Transitoria Sexta sobre detenciones preventivas, en un texto orgánico regulador del amparo de todos los derechos y garantías constitucionales, además del de la libertad personal.

c. *La regulación de los poderes de investigación del Congreso*

Por último, y como un medio jurídico específico destinado a regular y hacer efectivo el poder del Congreso de controlar a la administración pública, establecido en el artículo 160 de la Constitución, debe dictarse una ley que sustituya lo establecido en la Disposición Transitoria Décima de la Constitución y regule la efectividad de las medidas de control e investigación de las Cámaras Legislativas.

2. *La Ejecución inadecuada de la Constitución*

Pero los defectos en la ejecución de la Constitución en estas dos últimas décadas, no sólo resultan de una inejecución de diversos aspectos del texto constitucional, sino de una ejecución inadecuada del mismo, realizada por las Cámaras Legislativas. En efecto, a la carencia legislativa reseñada anteriormente, se une la emisión de una legislación en ciertos aspectos fundamentales, inadecuada e incompleta. Veamos sólo dos ejemplos.

A *La Inadecuada Regulación del Régimen Municipal*

La Constitución de 1961 estableció, en sus artículos 25 a 34, una excelente normativa general sobre el Régimen Municipal venezolano, que permitía la realización, por vía legislativa, de una reforma sustancial del gobierno local. Entre las innovaciones que trajo el texto constitucional y que deben destacarse, está la configuración, primera vez desde antes de 1925, del Municipio como unidad política, primaria y autónoma, en sustitución del Distrito; la posibilidad del establecimiento de regímenes diferentes de organización, gobierno y administración municipal, atendiendo a las condiciones de población, desarrollo económico y situación geográfica de los entes locales; y la previsión del Municipio como entidad política recipiendaria de competencias nacionales que pueden ser descentralizadas hacia ese nivel.

Estas normas y otros articulado de la Constitución, fueron propuestos en su vigencia por la Disposición Transitoria Primera de la Constitución. El país esperó, así, 17 años la ansiada Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978, la cual, sin embargo, no innovó casi nada y dejando a salvo algunos aspectos formales y otros sustanciales como los de participación de la comunidad en la vida política local, lo que hizo fue consolidar el Régimen Municipal anterior a la vigencia de la Constitución, regulado por viejas leyes estadales; consagrar una uniformidad pasmosa, con variaciones formales, que hacen inaplicable el texto a los municipios rurales; y en definitiva, eliminar la vida política local en las pequeñas comunidades y localidades del país. De resultas tendremos que la mayoría de los Distritos actuales cambiarían su nombre por el de Municipios, y el Municipio se alejará aún más de los ciudadanos. El Congreso, al dictar la Ley de 1978, no ejecutó adecuadamente la Constitución, hizo nugatorias sus innovaciones fundamentales, y materialmente, eliminó la concepción del Municipio como la unidad política, primaria y autónoma dentro de la organización nacional a la cual alude el artículo 25 de la Constitución.

Por otra parte, a esta ejecución inadecuada de la Constitución, se une la inejecución de ciertos textos constitucionales, y entre ellos, el contenido en el artículo 137, pues en 20 años aún no se ha dicta ley alguna que descentralice competencias nacionales hacia los entes locales, habiéndose producido, al contrario, un esfuerzo centralizador inconveniente, como el que sucedió con el servicio de Aseo Urbano en el Area Metropolitana de Caracas. Frente a la ineficiencia estructural local en la prestación del servicio, el Congreso acudió a la vía fácil: centralizar, en lugar de reformar el régimen del Area Metropolitana de Caracas.

B. *La Inadecuada Regulación de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*

Por otra parte, una de las grandes innovaciones de la Constitución de 1961, fue el establecimiento en su artículo 206, de la normativa básica de la jurisdicción contencioso-administrativa, es decir, de la garantía jurídica para los particulares de defensa frente a las ilegalidades y arbitrariedades del Estado, como resultado del establecimiento del Estado de Derecho. Quince años después de la vigencia de la Constitución, y a pesar de la encomiable labor que desarrolló la Corte Suprema de Justicia en la integración del derecho relativo a lo contencioso-administrativo, al Congreso reguló en forma inadecuada el procedimiento en una ley que no está destinada a ello: la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de 1976. En ella, un poco para suplir la deficiencia legislativa que se veía venir hacia el futuro, se incorporaron normas relativas al procedimiento contencioso-administrativo, con muchos elementos confusos. El Congreso, estimamos, sigue con la obligación de dictar una Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, la cual no sólo corresponde a la Corte Suprema de Justicia, para lo cual tiene ya un buen punto de partida: las normas de la referida Ley Orgánica, que recogieron la larga tradición jurisprudencial de la Corte Suprema.

III *Las Exigencias de Modificaciones Constitucionales*

Con todo y ser la Constitución de 1961 un excelente texto constitucional, el transcurso de dos décadas desde el momento en el cual entró en vigencia, comienzan a poner de manifiesto diversas exigencias de modificación las cuales, sin necesidad de acudir a la reforma general prevista en su artículo 246, pueden ser objeto de enmiendas conforme a lo previsto en el artículo 245 del texto.

En nuestro criterio, la gran modificación que requiere el texto constitucional, radica en la organización del Estado venezolano para descentralizarlo, y a ello queremos dedicar algunos comentarios. Antes, sin embargo, queremos hacer una breve referencia a las enmiendas sancionadas y propuestas hasta la fecha, a la Constitución, y su significado.

1. *Las Enmiendas a la Constitución*

A. *La Enmienda Nº 1 de 1971*

Con fecha 11 de mayo de 1971 se promulgó la Enmienda Nº 1 de la Constitución, la cual estableció una causal de inelegibilidad para Presidente de la República, senador o diputado al Congreso Nacional y para Magistrado de la Corte Suprema de Justicia a

quienes hubieran sido condenados a pena de presidio o prisión superior a tres años, por delitos cometidos en el desempeño de funciones públicas o con ocasión de éstas. Si bien la norma es saludable desde el punto de vista de la moralidad institucional, la tal Enmienda Nº 1 fue motivada por una razón circunstancial electorera: evitar que un sujeto, ex dictador, condenado por delitos de ese tipo, pudiera ser candidato a algún cargo electivo en las elecciones generales de 1973, tal y como aparentemente podía suceder. Las enmiendas constitucionales son, en nuestro criterio, algo muy serio que no pueden ligarse a meras circunstancias y menos a temores de esa naturaleza. Si el supuesto que se quería evitar podía darse, la solución al mal había que buscarlo en otros aspectos del proceso político que debían corregirse, y no en modificar circunstancialmente la Constitución.

B. *El proyecto de Enmienda Nº 2 de 1977*

En noviembre de 1977 se presentó al Congreso, por un grupo de parlamentarios, el proyecto de lo que se denominó Enmienda Nº 2 de la Constitución. Tres aspectos buscaba enmendar ese proyecto del texto constitucional. El primero, buscaba establecer la equiparación, en cuanto a los derechos políticos, de los venezolanos por naturalización con los venezolanos por nacimiento, con algunas excepciones relativas a altos cargos nacionales. Esta Enmienda afectaba los artículos 149, 152, 195, 201, 213, 219 y 237 de la Constitución.

El segundo aspecto del Proyecto de Enmienda buscaba permitir sesionar a las Cámaras Legislativas y sus Comisiones con un número de miembros menor a la mayoría absoluta de los que la componían. Esta Enmienda afectaba el artículo 156 del texto constitucional.

El tercer aspecto del Proyecto de Enmienda buscaba permitir que el Congreso pudiera acordar medidas para garantizar el normal funcionamiento de los Concejos Municipales, conforme a una ley que debía dictarse. Esta Enmienda afectaba el artículo 29 de la Constitución.

Este Proyecto, lamentablemente, también estaba motivado por razones circunstanciales. El primer aspecto, el más debatido y controvertido, y el que provocó que la misma no fuese discutida, tenía claros objetivos electoreros, en vísperas de las elecciones generales de 1978. El Proyecto de Enmienda se estimó por la opinión política, como un instrumento para la atracción del voto de amplísimos sectores del país, integrados por venezolanos por naturalización, que han contribuido enormemente al desarrollo de nuestra nación. Sin embargo, cierto es que las ocho restricciones constitucionales que existen a los derechos políticos de los mismos, en relación a ciertos cargos públicos que se reservan a los venezolanos por nacimiento, constituyen una restricción razonable en nuestro ordenamiento constitucional, que no afectan el aporte esencial que aquellos han dado al país. No parecía ni parece necesario, salvo por razones circunstanciales, dicha Enmienda.

En relación al segundo aspecto del Proyecto de Enmienda, sin duda, buscaba superar los problemas derivados del ausentismo parlamentario, estableciendo un quórum de sesión menor a la mayoría absoluta. Esta Enmienda, así sola, realmente era inconveniente: de nuevo, no atacaba el mal en su raiz, que podía ser remediado con regulaciones de disciplina interna, y escogía el camino más fácil, que institucionalizaría el ausentismo.

En cuanto al tercer aspecto del Proyecto de Enmienda, que limitaba la autonomía municipal, de nuevo el Congreso se dejó guiar por circunstancias. Las graves irregularidades de funcionamiento que afectaban al Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda, y que exigían una reforma profunda del régimen local, se pretendían corregir al establecerse poderes de intervención del Congreso, atentatorias contra la autonomía municipal. El mal, de nuevo, no se atacaba en su sustancia y se escogía el camino más fácil: la intervención centralizante del régimen local.

Afortunadamente el Proyecto de Enmienda ni llegó a discutirse en el Congreso, habiéndose centrado la discusión pública y política, solamente en el primero de los aspectos que contenía.

C. *El Proyecto de Enmienda Nº 2 de 1980*

En octubre de 1980 fue aprobado en primera discusión por el Senado, un nuevo Proyecto de Enmienda Nº 2, esta vez sin el artículo relativo a los derechos políticos de los venezolanos por naturalización, el cual abarca varios aspectos.

En primer lugar, establece de nuevo la posibilidad de que el Congreso acuerde en casos graves, medidas para garantizar el normal funcionamiento de los Concejos Municipales, en forma similar al Proyecto de 1977. Sin embargo, la limitación a la autonomía municipal y la Enmienda proyectada al artículo 29 de la Constitución, esta vez es más grave, pues permite la destitución de concejales y su sustitución por otros, para lo cual una ley debe dictarse. Esta proyectada Enmienda, lo seguimos sosteniendo, es un soberano disparate pues, por una parte, ignora que ya el Congreso, en 1978, había aprobado la comentada Ley Orgánica de Régimen Municipal que prevé la pérdida de investidura de concejales en ciertas circunstancias graves, y por otra parte, sigue sin resolver el problema de fondo: la reforma del régimen local, aún no realizada. El Senado, sin embargo, prefiere el camino fácil, antes que el arduo de pensar en reformar el Municipio.

El segundo aspecto del Proyecto de Enmienda, abarca un aspecto formal del funcionamiento de las Cámaras Legislativas, en el sentido de que las sesiones ordinarias de las Cámaras Legislativas en el primer año de cada período constitucional, deben comenzar el 23 de enero. Se busca así, enmendar el artículo 154 de la Constitución que sitúa dicha fecha el día 2 de marzo. Esta propuesta busca acortar el período que transcurre entre la elección presidencial (diciembre) y la toma de posesión del Presidente, dentro de los 10 días siguientes al 2 de marzo del año siguiente (Art. 186). Al situarse el inicio de las sesiones ordinarias de la nueva legislatura el 23 de enero, la toma de posesión presidencial se efec-

"Nuestro país, que tiene una envidiable homogeneidad social comparativamente hablando respecto de toda América Latina, no puede olvidarse de nuestras minorías representadas por estas comunidades, impunemente explotadas y absurdamente reguladas aún, por una Ley de Misiones inspirada en normas coloniales".

tuaría dentro de los 10 días siguientes a esa fecha.

El tercer aspecto del Proyecto de Enmienda repite la proyectada en 1977, en cuanto a la reducción del quórum para sesionar de las Cámaras Legislativas, para lo cual se exige en la actualidad la mayoría absoluta (Art. 156). Damos por repetidas aquí las críticas antes formuladas sobre el ausentismo parlamentario.

El cuarto aspecto del Proyecto de Enmienda de 1980 busca la creación de una Comisión Legislativa integrada por 23 miembros de ambas Cámaras, a la cual se puede autorizar para discutir y aprobar proyectos de leyes individualmente determinados, los cuales una vez aprobados por dicha Comisión, se deben someter a una sesión conjunta de las Cámaras, para aprobar o rechazar el texto, pudiendo introducirle modificaciones. Este aspecto del Proyecto que busca enmendar los artículos 166 a 168 de la Constitución relativos al proceso de formación de las leyes, en realidad, desnaturalizaría el carácter bicameral del Parlamento venezolano en la función legislativa, así como el sistema de cuerpos colegiadores que han tenido tradicionalmente las dos Cámaras Legislativas. Se trata, por otra parte, de un remedio contra la lentitud en la discusión de los proyectos de ley, derivado del ausentismo parlamentario y de la falta de tecnificación de las comisiones parlamentarias. De nuevo, es un proyecto que no resuelve el aspecto sustancial del problema, el trabajo parlamentario, y opta por la vía fácil: dejar en manos de 15 parlamentarios (es decir, las 2/3 partes de 23 que integran la Comisión Legislativa) el trabajo que debería corresponder a los 250 que conforman las Cámaras Legislativas.

De lo anteriormente señalado, queda evidenciado que ni la Enmienda Nº 1 ni los Proyectos de Enmienda Nº 2 de 1977 y de 1980, inciden en aspectos fundamentales de la Constitución que si requerirían de modificaciones, y tratan de resolver problemas de funcionamiento de algunas instituciones políticas, mediante aspectos formales o sin incidir sobre las verdaderas causas de los problemas. Con Enmiendas que siguen el camino fácil, sin resolver los problemas de fondo, no se le hace ningún bien a la Constitución, sino que más bien se la desnaturaliza como texto fundamental.

2. *La modificación constitucional necesaria: la descentralización política del Estado*

Frente a todas estas proyectadas Enmiendas a la Constitución, asombra constatar la ausencia de meditación en el Congreso y en los medios políticos, sobre la organización del Estado venezolano, transcurridos ya veinte años de vigencia de la Constitución que le da forma.

En efecto, hemos dicho que la Constitución ha surtido dos de sus efectos fundamentales: ha consolidado el sistema democrático, que debe perfeccionarse, y ha consolidado, también, el sistema de Partidos, como instrumentos para la conducción política del país. Pero ¿qué tipo de Estado se ha consolidado en virtud de la Constitución? ¿Cuáles son sus características formales y sus realidades? ¿Cómo se ha desenvuelto la vida político-institucional del país dentro del Estado que se ha consolidado en los últimos años? Meditar sobre la forma del Estado venezolano, inevitablemente implica plantearse el principal problema del sistema político-administrativo del país, el centralismo, y la necesidad de su transformación.

A. *La centralización política y administrativa del Estado venezolano*

a. *La contradicción de la Federación Centralizada*

En efecto, el Estado venezolano contemporáneo es un Estado centralista y centralizador, consolidado al amparo del texto constitucional de 1961, el cual sin duda, también es una Constitución centralista. Puede decirse, sin duda, que la Constitución de 1961 puso fin a la Federación cuya sentencia de muerte, se pronunció a partir de 1945. Y por supuesto, al hablar de Federación, debemos aclarar el contenido de este término político-estatal, tan lleno aún de confusiones en muchas esclarecidas mentalidades contemporáneas. Ciertamente que la Federación está íntimamente ligada a nuestra historia, como realidad política: se instauró en la Primera República en 1811, acompañó el nacimiento de la Venezuela separada de la Gran Colombia de 1830 a 1857, en su nombre se libraron las guerras federales y guió la estructuración de la forma de Estado a los vencedores, en 1864. Sirvió, durante la segunda mitad del siglo pasado, para consolidar el poder de los caudillos, y durante la primera mitad de este siglo para liquidarlos. Y cuando se integró el país en todos los órdenes, fue relegada progresivamente. Hablar de Federación, por tanto, provoca la evocación de tantas etapas de nuestra historia, a las cuales ha estado ligada, que exige una elemental aclaratoria de lo que este término significa, sobre todo cuando el propio texto constitucional vigente declara solemnemente en su artículo 2º, que el Estado venezolano es un Estado Federal.

Federación, en efecto, es una forma de Estado descentralizada, contraria a la del Estado Unitario, y que reconoce la existencia de entidades políticas territoriales, con potestades políticas autónomas, reflejadas, básicamente en la elección de sus autoridades, y en la existencia, en ellas, de potestades públicas diversas: potestades legislativas, tributarias, administrativas y financieras autónomas. Así, un Estado será Federal si está descentralizado político-territorialmente, y será unitario si carece de entidades políticas autónomas en su territorio a niveles superiores a los municipales.

Teniendo en cuenta esto, sin duda, la forma del Estado venezolano consagrada en la Constitución es absolutamente contradictoria: nuestra Federación es centralizada lo que conduce a la estructuración de un Estado centralizado con membrete federal. Esta contradicción, ha provocado reacciones violentas en los estudiosos de nuestras estructuras políticas: unos, acordándose de las anécdotas históricas, propugnan la eliminación de todo vestigio federal de nuestras instituciones, y que el Estado debe centralizarse totalmente; y otros, al contrario, propugnan la descentralización política del Estado, como única vía futura, para el logro del desarrollo político del país. Parecería mentira, pero ciento cincuenta años después de la discusión centralismo-federación que signó al nacimiento de la República, el problema sigue planteado, pero por supuesto, con contenido diferente.

Quiero insistir en los efectos de la centralización político-administrativa de las instituciones venezolanas y sus efectos, para plantear una de las transformaciones que, en nuestro criterio, está exigiendo el texto constitucional.

b. *La centralización política*

En efecto, el Estado venezolano, ante todo, es un Estado centralizado, donde el poder político, jurídico, financiero, tributario, normativo y administrativo, básicamente reposa en las instituciones políticas nacionales: el Congreso y el Poder Ejecutivo. El país, fuera de la sede de los poderes nacionales, existe con dificultad. La vida política de nuestras provincias es inocua e inútil: no sirve para nada, salvo para la supervivencia de los líderes políticos locales, los cuales, en general, tienen una sola mira: Caracas. El interior, políticamente, no atrae; al contrario

espanta y sólo hombres con espíritu de conquista o en el otro extremo, de conformismo, se aventuran a vivir la política interiorana.

El constitucionalismo venezolano de las últimas décadas, por otra parte, ha centralizado al Estado a costa de las regiones: las divisiones político-territoriales, los Estados de nuestra Federación, han sido vaciados de contenido al quitársele sucesivamente, sus competencias ¿De qué sirve, entonces, una Asamblea Legislativa, si no tiene materia sobre la cual legislar, y de que sirve un Gobernador, salvo de ser agente del poder central, si no tiene materia propia, estadal, para administrar y gobernar? El Gobernador, por tanto, en general, gobierna materias prestadas por el poder central, que las Asambleas Legislativas no controlan; y estas legislan sobre aspectos formales, que no tienen nada que ver con el desarrollo económico, social y físico de los Estados.

Por otra parte, a pesar de la competencia residual de los Estados, estos no tienen recursos tributarios propios. Sus recursos financieros son dados por el Poder Nacional, y como el situado constitucional aumentó, al aumentar los ingresos ordinarios nacionales, el Estado centralista controló aún más la disposición de dichos ingresos estadales, para lo cual dictó una de las leyes más centralizadoras de los últimos años: la Ley de coordinación de la inversión del situado constitucional, con los planes desarrollados por el Poder Nacional, con la cual se ha lesionado la poca autonomía que la Constitución consagra a favor de los Estados.

De resultas de este panorama, los Estados, hasta comienzos de la década de los cuarenta todavía instrumentos de una descentralización tímida del Estado, en los últimos treinta y cinco años han pasado a ser demarcaciones sin importancia para el aparato político-nacional, como resultado de la centralización política del Estado.

c. ***La centralización administrativa***

Pero a la centralización política se agrega una agobiante centralización administrativa que está conspirando contra el propio Estado, por la ineficiencia de su actuación y por la inefectividad de sus acciones. La administración pública venezolana sufre hoy del peor mal de las instituciones administrativas del mundo contemporáneo: la centralización.

Un pequeño país rural, con sus pretensiones políticas democráticas, como la Venezuela de hace cuarenta años, todavía podía ser administrada en

"Si bien la norma es saludable desde el punto de vista de la moralidad institucional, la tal Enmienda N° 1 fue motivada por una razón circunstancial electorera: evitar que un sujeto, ex dictador, condenado por delitos de ese tipo, pudiera ser candidato a algún cargo electivo en las elecciones generales de 1973, tal y como aparentemente podía suceder".

forma centralizada. Sin embargo, la Venezuela contemporánea, con todas sus complicaciones, sencillamente, es imposible que sea administrada, toda, desde Caracas. Hemos llegado, administrativamente hablando, al absurdo de llegar a centralizar todo en nuestro país: los servicios educativos, los servicios de atención médica, la regulación del tránsito, la planificación urbana, el abastecimiento del poblaciones, para sólo citar algunos ejemplos. Todo se pretende administrar desde Caracas, y ello lo que ha conducido es, además de la ineficiencia e inefectividad de la acción nacional, a crear monstruosos aparatos burocráticos que están actuando como el "catoblepas", aquél animal tan estúpido que se comía a sí mismo, y a aniquilar toda posibilidad de desarrollo administrativo en las regiones del país. En la mentalidad simple de los burócratas nacionales, surge entonces la excusa tonta para no descentralizar: como no existe capacidad administrativa en la provincia, no se puede transferir poderes de administración a las regiones. Sin embargo, no captan el círculo vicioso que se ha armado, y que es necesario romper: no hay capacidad administrativa en las regiones, precisamente porque no se descentraliza! Y frente a la centralización administrativa nacional, algunos pretenden que existen mecanismos de descentralización efectivos, cuando se crean las corporaciones de desarrollo regional, no percatándose que, en realidad, estos son instrumentos del Poder Nacional, que conducen a una mayor centralización administrativa, pues en su conducción no participan las administraciones ni los gobiernos estadales. Es más, la experiencia ha demostrado, en las regiones en las cuales existen estas corporaciones, que han actuado de espaldas e ignorando a los Gobernadores de los Estados.

En el campo administrativo, por otra parte, debe insistirse en el fecto centralizador de la mencionada Ley de Coordinación del situado con planes administrativos desarrollados por el Poder Nacional. En la práctica, lejos de ser una ley que haya conducido a la coordinación, lo que ha provocado es la imposición, a los Estados, de una voluntad administrativa nacional. Los Estados, en realidad, no participan en la elaboración de los programas a coordinarse, sino que bien es sabido como les son impuestos a los Gobernadores y a las Asambleas Legislativas.

Todo este panorama centralizador, política y administrativamente hablando, el cual se ha desarrollado bajo el marco del texto constitucional de 1961, como resultado, ha provocado en estos últimos veinte años, la asfixia del interior del país. Insistimos, la administración regional no existe, lo que hay son tentáculos nacionales que penetran en los Estados, y la política estadal, si bien existe, no tiene materia ni sustancia sobre la cual actuar y moldear.

Estimamos, por tanto, que estabilizado el Estado Nacional como resultado de la aplicación de la Constitución de 1961 durante las últimas dos décadas, ha llegado el momento de confiar más en el conjunto de regiones y Estados del país, para la atención de sus propios asuntos, transfiriéndoles competencias y poderes, para lo cual debe descentralizarse, política y administrativamente hablando, el Estado venezolano. En esta descentralización necesaria es donde se sitúa el nuevo federalismo que debe desarrollarse en el país, y que se ha venido propugnando en los últimos años.

B. *El nuevo Federalismo: la descentralización político-administrativa del país*

En efecto, hablar de descentralización política, es hablar de un movimiento contemporáneo que ha tocado a casi todos los Estados del globo. El Estado nacional, con su centralismo político y su administración napoleónica que se consolidó en todos los Estados

Unitarios durante el siglo pasado, está abriendo paso a un nuevo tipo de Estado descentralizado, que comienza a adoptar los más variados nombres. Ciertamente, la Federación no es precisamente una fórmula nueva de descentralización, pero lo cierto es que si ella existe, así sea en el papel, como en Venezuela, no tiene sentido buscar otras formas de descentralización política autonómica, que comienzan a evidenciarse como nuevas formas de federalismo.

Por ello, insistimos en partir de la fórmula federal para propugnar la descentralización político-administrativa del Estado, para lo cual, la Federación debe revitalizarse.

Esta revitalización, por supuesto, puede comenzar dentro de los limitados marcos de la Constitución vigente, a nivel de los propios Estados, dada la inacción y oposición en ciertos casos, de ciertos niveles nacionales a quienes les aterra perder algo de su órbita de poder, transfiriéndolo a las entidades estadales. Allí está el ejemplo de las reformas constitucionales de los últimos dos años de los Estados Yaracuy y Aragua, las cuales han iniciado un proceso difícil, pero esperanzador, por reforzar las estructuras estadales, contando con la lamentable oposición abierta o subterránea del poder central.

Pero una efectiva descentralización política administrativa del Estado venezolano, sin duda, requeriría de una modificación constitucional que reformulara el esquema de nuestra forma de Estado y estableciera un Estado descentralizado, tomando como base la Federación.

Esta modificación constitucional debería hacer de los Estados, sea que estos conserven en el futuro el actual ámbito territorial que tienen o este sea modificado, auténticas entidades políticas autónomas, para lo cual una Enmienda Constitucional tendría que reformular, íntegramente, el sistema de distribución de competencias que los artículos 17, 30 y 136 de la Constitución actualmente atribuyen a los niveles estadales, municipales y nacionales, respectivamente.

La autonomía política, tributaria, financiera y administrativa de los entes territoriales, en cualquier sistema de descentralización político-territorial, está directamente relacionada con el sistema de distribución de competencias que se establezca. La autonomía será inútil e inocua, como en el caso de Venezuela, si no se tiene materia sobre la cual ejercerla: de qué sirve que los Estados tengan autonomía tributaria, si todas las materias imponibles se las ha reservado la Constitución al Poder Nacional o al ámbito local; de qué sirve que los Estados tengan una autonomía financiera y administrativa, si el crédito público y la inversión del situado constitucional, depende de lo que disponga, centralizadamente, el Poder Nacional; en fin, para qué sirve la autonomía política, si el órgano ejecutivo de los Estados no puede elegirse por la comunidad regional, y si bien los diputados a las Asambleas Legislativas son electos, estos, en su actividad no tienen, realmente, nada útil que hacer, por la ausencia de competencias estatales.

Frente a este panorama desolador, la Constitución debe ser urgentemente modificada, y por supuesto, sólo dos vías están abiertas para enmendar la estructura organizativa del Estado: terminar de centralizar el Estado, política y administrativamente, eliminando los ribetes federales del Estado Unitario, haciendo desaparecer las Asambleas Legislativas y los Estados mismos, y previendo simplemente demarcaciones administrativas al Estado central, para su eventual descentralización funcional y desconcentración, lo que propugnan muchos; o, en la otra vía, establecer un auténtico sistema de descentralización político-administrativa del Estado, aprovechando la estructura federal que nos pertenece por tradición, para construir el Estado por dentro, revitalizando la política y la administración regional.

Transcurridos veinte años de vigencia de la Constitución, ya no es posible soslayar la discusión sobre centralismo o descentralización, pues la mezcla constitucional está conduciendo al inmovilismo y a la ineficiencia total en el interior del país. Una Enmienda constitucional debe, sin duda, ser discutida, y esa, antes que cualquier otra, es la planteada para descentralizar al Estado. Por ejemplo, si se refuerzan los poderes de las Asambleas Legislativas, como debe ser, la posible intervención de los Concejos Municipales que persigue el Proyecto de Enmienda Nº 2 debería corresponder a dichas Asambleas Legislativas, en cada Estado, y no al Congreso Nacional. Este proyecto, sin duda, es una de las excelsas muestras del centralismo que ha minado la mentalidad de algunos de nuestros políticos.

IV *Conclusión*

En definitiva, estimamos que en la descentralización política y administrativa del Estado venezolano, es que está la clave del funcionamiento adecuado de nuestras instituciones en el futuro, para que sirvan de auténticos instrumentos de desarrollo no sólo económico-social, sino político y administrativo.

Esta vía, entendemos, es la que reclama el país y la que deben forzar los propios Estados, sacando fuerzas política de donde no existe. El camino han comenzado a trazarlo las autoridades legislativas y ejecutivas del Estado Yaracuy y la autoridad legislativa del Estado Aragua en 1979 y 1980.

Por supuesto, la descentralización, como alternativa de reestructuración del Estado, no constituye una vía fácil. No sólo exige una gran capacidad de decisión política, sino una labor de investigación y estudio, de la más grande envergadura, muy lejos de toda improvisación. Para ello, el Congreso tiene que comenzar por tomar conciencia de la necesidad de investigación y estudio como parte sustancial de sus tareas parlamentarias. Son conocidas las labores de algunas comisiones parlamentarias inglesas o norteamericanas, para solo citar dos ejemplos. En este campo de la descentralización, basta con hacer referencia a tres monumentales Informes de Comisiones Oficiales inglesas que permitieron grandes reformas institucionales en Gran Bretaña: la reforma del régimen local del gran Londres; la reforma del régimen local inglés, y el informe sobre la descentralización del Estado o reforma de la Constitución, que aún está por ejecutarse. Estas reformas jamás hubieran sido posibles, ni siquiera en su discusión, sin esta labor previa de investigación y análisis.

Para ello, sin embargo, se requiere un cambio de mentalidad política: el Congreso, en lugar de estar perdiendo el tiempo, léase bien, perdiendo el tiempo, en tantos debates e investigaciones tontas e inútiles, debería comenzar a pensar en la estructuración de unos cuerpos técnicos que asuman la labor de estudio de ciertas reformas y proyectos, con lo cual se evitaría, por otra parte, la improvisación legislativa, tan característica de los últimos veinte años.

Sólo así, el Congreso podrá asumir la enorme tarea que le reclama el país de ejecutar adecuada y completamente la Constitución, y de transformar la estructura organizativa del Estado, para acercarlo más al ciudadano, abriendo campo a uno de los perfeccionamientos que exige nuestra democracia: la participación.