

Descentralización y el Distrito Capital

Agresión en Caracas

Enrique J. Sánchez Falcón*



Ninguna duda cabe que entre las agresiones al proyecto de construir un Estado Federal cooperativo y descentralizado contemplado en nuestra Constitución, la promulgación de la Ley Especial Sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital (Lesordc) y la serie de actos ejecutivos y legislativos que le siguieron configuran la más grande y aberrante de esas agresiones

Inmediatamente después de promulgada la ley en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.156 del lunes 13 de abril de 2009, en la cual se instituye, finalmente, como entidad federal, al Distrito Capital, en poco más de veinte días fue designada la Jefe de Gobierno de esa entidad, sancionada y promulgada la Ley Especial de Transferencia de los Recursos y Bienes Administrados Transitoriamente por el Distrito Metropolitano de Caracas al Distrito Capital, y sancionada y promulgada la Ley de Presupuestos del Distrito Capital para el Ejercicio Fiscal 2009.

Todo indica que dicha ley va dirigida a aniquilar a la autoridad y al régimen previsto conforme a las normas de la Constitución para asegurar y desarrollar la unidad político-territorial de la ciudad de Caracas como capital de la República, y a regresar a la vieja y superada fórmula del antiguo Distrito Federal absolutamente dependiente del Poder Central.

Sin dejar de reconocer que el Distrito Capital es una entidad federal claramente contemplada en la Constitución como parte integrante de la organización político territorial de la República, y sin tampoco desconocer que la Asamblea Nacional es competente para legislar sobre la organización y régimen del Distrito Capital; afirmamos, sin embargo, que la recién dictada ley sobre el Distrito Capital, es francamente violatoria de la Constitución por las razones que expondremos a continuación.

RAZONES DE LA INCONSTITUCIONALIDAD

En primer lugar, porque su regulación es absolutamente inconducente a los fines de proveer a la ciudad de Caracas, como capital de la República, de un arreglo institucional acorde con las previsiones de la Constitución. En efecto, se trata de una ley que altera, marcadamente, la lógica que se deriva de la regulación constitucional, según la cual la ciudad de Caracas exige un gobierno que para asegurar su unidad político territorial integre a dos niveles los munici-

pios del Distrito Capital y los correspondientes al estado Miranda, preservando la integridad territorial de este estado, lo cual hasta ahora ha sido desarrollado por la Ley Especial Sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas dictada por la Asamblea Nacional Constituyente el 28 de enero de 2000.

Pero, además, dicha ley es una normativa que, contrariamente a lo que debe ser una ley de esa especie, rompe con la unidad político territorial de la ciudad de Caracas, en tanto y en cuanto concibe a ésta como reducida al territorio que correspondía al extinto Distrito Federal y que ahora comprende el territorio del Municipio Libertador. Es decir, en lugar de asegurar esa unidad, la fragmenta al asumir que la ciudad de Caracas se limita al Municipio Libertador. En tal sentido, reserva el subsidio de capitalidad al sólo Distrito Capital, como si el resto de la ciudad de Caracas no fuere también capital de la República.

Pero, por otra parte, es evidente que la ley que comentamos se configura, también, como una ley groseramente inconstitucional al violentar a la Carta Magna en normas y principios fundamentales que el único que podría modificar sería el constituyente originario. Esta violación es de tal monta que no vacilamos en señalar que con ella se desnaturaliza al Distrito Capital como entidad política.

En efecto, a tenor de lo dispuesto en los artículos 4, 6 y 16 de la Constitución, el gobierno de las entidades políticas que integran a la República entre las cuales, obviamente, se encuentra el Distrito Capital, deberá ser siempre electivo y de mandatos revocables. Electivo, significa que su designación debe provenir de una elección popular con votaciones libres, universales, directas y secretas, en la que los ciudadanos ejerzan el derecho al sufragio garantizado en la Constitución. De mandatos revocables, comporta que se trata de un cargo o magistratura de elección popular sujeta a un período fijo de duración en la función, de suerte que a la mitad de ese período los electores puedan dejar sin efecto ese mandato, en las condiciones y circunstancias permitidas por la Constitución.

Ahora bien, no obstante la claridad de estas disposiciones, sorprende que la Lesordc haya establecido, desconociendo el carácter de entidad política que tiene el Distrito Capital y desconociendo también que su gobierno debe ser electivo y de mandatos revocables, que “El Jefe o Jefa de Gobierno del Distrito Capital será de libre nombramiento y remoción por parte del Presidente de la República Bolivariana de Venezuela”. Vale decir, se ha instaurado en el Distrito Capital un gobierno que no es electo y que, por tanto, no podrá ser revocado por los electores.

Es decir, con esta regulación de la Lesordcse ha desnaturalizado, completamente, la condición de entidad política de la federación que ostenta

el Distrito Capital y se le ha dado el tratamiento de una simple dependencia del poder central. Ello, aunado al hecho de que de esta manera se despoja al electorado del Distrito Capital de la posibilidad de ejercer su derecho al sufragio previsto en el artículo 63 de la Constitución.

DESPOJO DE RECURSOS

Todavía más, tal como lo referimos en párrafos anteriores, inmediatamente después de promulgada la Lesordc, en poco más de veinte días, fueron sancionadas y promulgadas la Ley Especial de Transferencia de los Recursos y Bienes Administrados Transitoriamente por el Distrito Metropolitano de Caracas al Distrito Capital y la Ley de Presupuesto del Distrito Capital para el Ejercicio Fiscal 2009.

La primera de las consideraciones a formular con relación a dichos textos tiene que ver con la infundada e ilegítima afirmación que se desprende de ellos, según la cual la administración que el Distrito Metropolitano de Caracas venía ejerciendo sobre bienes y recursos financieros que le habían sido transferidos por la extinta Gobernación de Distrito Federal, era una “administración transitoria, especial y provisional”. En efecto, no existe ni en la Ley Especial Sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas, ni en la Ley de Transferencia del Distrito Federal al Distrito Metropolitano de Caracas, dictada por la Comisión Legislativa Nacional que fungió de Poder Legislativo de nuestro país durante el año 2000, ni en ningún texto legislativo o de jerarquía equivalente, ninguna disposición que establezca o consagre esa supuesta transitoriedad.

Por otra parte, el carácter compulsivo, destemplado e intempestivo de la dotación de bienes y recursos al Distrito Capital ordenada por la Ley Especial de Transferencia de los Recursos y Bienes Administrados Transitoriamente por el Distrito Metropolitano al Distrito Capital es, sin duda, absolutamente contrario al mandato contenido en nuestra Constitución, según el cual la administración financiera pública “estará regida, y será ejecutada con base en principios de eficiencia, solvencia, transparencia, responsabilidad y equilibrio fiscal”. Piénsese al respecto, que por lo que se refiere a las exigencias de transparencia y de responsabilidad esa compulsiva dotación de bienes y recursos al Distrito Capital, comporta graves violaciones.

En efecto, en relación a estos aspectos, baste señalar que el impacto que la Ley Especial de Transferencia de los Recursos y Bienes Administrados Transitoriamente por el Distrito Metropolitano de Caracas al Distrito Capital, ha tenido sobre el presupuesto de la Alcaldía Metropolitana de Caracas, comporta un tipo de modificación del mismo que no se aviene con las reglas sobre modificaciones presupuestarias establecidas en

el Derecho Presupuestario venezolano, esto es, aquellas relativas a créditos adicionales, rectificaciones, trasposos, insubsistencias o anulaciones de créditos, así como los ajustes por reducción de los ingresos.

De hecho el artículo 3 de esta ley transfiere al Distrito Capital desde el presupuesto del Distrito Metropolitano de Caracas, –es decir le cercena o quita a este último–, los recursos financieros por concepto de subsidio de capitalidad; el Situado Constitucional; una cuota parte de los recursos provenientes del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (Fides) y, una cuota parte de los recursos provenientes de la Ley de Asignaciones Económicas Especiales (LAEE). Ahora bien, comoquiera que dicho cercenamiento ocurre respecto de recursos efectivamente presupuestados –y en algunos casos hasta desembolsados– conforme a las regulaciones del sistema presupuestario venezolano contemplado en la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, que en cuanto ley orgánica es el marco normativo de toda regulación presupuestaria, es evidente que con dicho cercenamiento se ha producido una modificación del presupuesto de la Alcaldía Metropolitana no prevista en ese sistema y respecto de la cual ni siquiera es legítimo invocar el carácter legal del acto que la produce, pues éste está obligado a someterse a las previsiones de la regulación que le sirve de marco normativo y no puede contrariarlas o apartarse de ellas. Lo usual, en casos como el que nos ocupa y precisamente para no incurrir en ilegalidades como la que estamos refiriendo, es que cambios de ese tipo se realicen en los presupuestos siguientes a aquel en el cual se decidieron. Pero no sólo por esa razón, como veremos seguidamente.

VISADO PARA LA ANARQUÍA

Modificar presupuestos en curso de ejercicio, intempestivamente y por mecanismos distintos a los previstos en el sistema presupuestario, incidiría, además, negativamente, en las reglas de disciplina fiscal dirigidas a asegurar los principios de transparencia y responsabilidad, en particular las relativas al cierre o liquidación y a la evaluación de los presupuestos.

Por virtud del principio de la anualidad, las cuentas de los presupuestos públicos (ingresos, gastos y operaciones financieras) se cierran al término de cada año calendario. Para ello está prevista toda una regulación acerca del tratamiento a darle, en ese momento, a los créditos causados y no pagados, a aquellos comprometidos y no causados, así como a las disponibilidades financieras no utilizadas. Se supone que, en obsequio al principio de la unidad del presupuesto, este cierre es con respecto a todo el presupuesto y no a alguna de sus cuentas. De

... se ha instaurado en el Distrito Capital un gobierno que no es electo y que, por tanto, no podrá ser revocado por los electores.

...de esta manera se despoja al electorado del Distrito Capital de la posibilidad de ejercer su derecho al sufragio previsto en el artículo 63 de la Constitución.

tal manera que, quitarle créditos presupuestarios y disponibilidades financieras a un ente, en pleno ejercicio económico, por mecanismos no previstos en el sistema presupuestario público, como ocurre en el caso a que se refiere el artículo 3 de la Ley Especial de Transferencia de los Recursos y Bienes Administrados Transitoriamente por el Distrito Metropolitano de Caracas al Distrito Capital, obligará a ese ente a liquidar parcialmente el presupuesto en el momento del cercenamiento y a replicar ese cierre en la oportunidad de la liquidación total. Esto es, definir el tratamiento a dar a los créditos causados y no pagados, a aquellos comprometidos y no causados, así como a las disponibilidades financieras no utilizadas, antes del término del año calendario, y luego definir lo propio al final del ejercicio. Es decir, un doble cierre del presupuesto en desmedro de la simplicidad que requiere el principio de la transparencia.

Pero además, modificar presupuestos en curso de ejercicio, intempestivamente y por mecanismos distintos a los previstos en el sistema presupuestario, tal cual lo hace la Ley Especial de Transferencia de los Recursos y Bienes Administrados Transitoriamente por el Distrito Metropolitano de Caracas al Distrito Capital, violenta igualmente las normas de disciplina fiscal relativas a la evaluación de los presupuestos. En efecto, evaluar la ejecución de los créditos presupuestarios cercenados, en particular la ejecución física de dichos créditos, actividad esta que se concreta en el juzgamiento del nivel de cumplimiento de las metas y objetivos asociadas a esos créditos será, sin lugar a dudas, una tarea imposible. Y sin posibilidad de evaluar no hay tampoco posibilidad de exigir responsabilidades.

Por último, es forzoso recordar que los principios, bases y lineamientos que rigen la organización y el funcionamiento de la Administración Pública se hallan descritos en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública, ley que por su carácter orgánico debe ser considerada marco nor-

...el carácter compulsivo, destemplado e intempestivo de la dotación de bienes y recursos al Distrito Capital ordenada por la Ley Especial de Transferencia de los Recursos y Bienes Administrados Transitoriamente por el Distrito Metropolitano al Distrito Capital es, sin duda, absolutamente contrario al mandato contenido en nuestra Constitución,...



mativo de otras leyes y normas que se dicten en la materia. De conformidad con las previsiones contenidas en el artículo 2 de esa ley, sus regulaciones deben ser tenidas en cuenta por todos los órganos del Poder Público, pues incluso en aquellos en que no son aplicables imperativamente, “podrán aplicarse supletoriamente”.

Uno de los principios contenidos en esa ley es el denominado “principio de responsabilidad fiscal”, según el cual “no podrán crearse nuevos órganos o entes en la Administración pública que impliquen un aumento en el gasto recurrente de la República, los Estados, los distritos metropolitanos o de los municipios, sin que se creen o prevean fuentes de ingresos ordinarios de igual o mayor magnitud a las necesarias para permitir su funcionamiento”. Como puede fácilmente observarse, se trata de un principio que tiene como razón de ser el respeto a la regla de disciplina fiscal que exige equilibrio entre ingresos ordinarios y gastos ordinarios y que se halla ex-

presada, a su más alto nivel en el artículo 312 de la Constitución.

Ahora bien, la Lesordc, como vimos antes, contempla la creación de un Jefe o Jefa de Gobierno que, indudablemente, es un nuevo órgano de la Administración Pública, respecto de cuya creación no existe noticia de que se hayan previsto las fuentes de ingresos ordinarios necesarias para permitir su funcionamiento. Podría eventualmente alegarse en contrario, que tales fuentes de ingresos ordinarios son aquellas cercenadas al Distrito Metropolitano y a las cuales, como aludimos anteriormente, se refiere el artículo 3 de la Ley Especial de Transferencia de los Recursos y Bienes Administrados Transitoriamente por el Distrito Metropolitano al Distrito Capital. Sin embargo, tal argumentación no es aceptable por cuanto los recursos existentes en el Distrito Metropolitano destinados a permitir el funcionamiento de la jefatura de este Distrito, vale decir el Alcalde Metropolitano, deberán continuar permitiendo ese funcionamiento; de tal forma que los necesarios para permitir el funcionamiento de la jefatura del Distrito Capital deberán ser recursos nuevos o duplicados con respecto a aquellos.

De manera, pues, que es incontestable que la creación de un Jefe o Jefa de Gobierno en el Distrito Capital es la creación de un nuevo órgano de la Administración Pública, respecto del cual no existe noticia que se hayan previsto las fuentes de ingresos ordinarios necesarias para permitir su funcionamiento, ello en franca violación del principio de responsabilidad fiscal contemplado en el artículo 17 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública.

* Profesor UCV.