

LAS LEYES DEL PODER POPULAR COMO EL ORDEN JURÍDICO DE UNA PRETENDIDA TRANSICIÓN HACIA EL SOCIALISMO. ANÁLISIS CRÍTICO

ENRIQUE SÁNCHEZ FALCÓN¹

RESUMEN

El artículo analiza 14 leyes, genéricamente denominadas como Leyes del Poder Popular, que incluyen la Ley de los Consejos Comunales, Ley de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, Ley Especial sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital, Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal, Ley Orgánica de Contraloría Social, entre otras. El artículo realiza un análisis general de la propuesta normativa desde su aspecto conceptual «socialista», luego analiza los elementos que caracterizan el estado comunal para luego concluir con las violaciones que este paquete normativo presentan frente a la Constitución de 1999 vigente.

ABSTRACT

The article analysis 14 laws, generically referred to as Law of the People, including the Law on Communal Councils, Law of Decentralization, Delimitation and Competence Transfer of Public Power, Special Law on the Organization of the Capital District, Organic Law of Communal Economic System, Organic Law of Social, among others. The article makes a general analysis of the proposed regulation since its conceptual aspect «socialist», later analyzes the elements that characterize the state community and conclude with an review of the violations of the National Constitution.

1 ENRIQUE SANCHEZ FALCÓN, es Abogado egresado de la Universidad Central de Venezuela (1965) Realizó estudios de especialización en Ciencias Admi-

I.- INTRODUCCIÓN

La locución «**Leyes del Poder Popular**» podría ser la denominación conveniente para aludir al orden jurídico de una pretendida transición hacia la construcción de la sociedad socialista, el cual se ha venido creando en Venezuela en los últimos años. Se trata del orden jurídico conformado por el conjunto de leyes sancionadas y promulgadas a partir del año 2009, en las que se plantean supuestas formas de autogobierno o ejercicio directo de la soberanía conjuntamente con nuevas formas de organización y división político territorial del país. Es de destacar que ese conjunto de textos normativos al que aludimos está integrado tanto por leyes nuevas que directamente se refieren a la organización institucional básica de ese orden jurídico concebido para la transición hacia la sociedad socialista, como por reformas de leyes que tienen por objeto regulaciones concernientes a las potestades o competencias de las entidades político territoriales previstas en la Constitución y que han sido modificadas, precisamente, con el propósito de intentar armonizarlas con las señaladas nuevas leyes dictadas².

nistrativas, en las Universidades de Bolonia (1965-67) y de París (1970-72). En el campo docente, se desempeña como profesor de Derecho Constitucional, designado por concurso de oposición, en la Escuela de Derecho de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela, con categoría de asistente. Durante muchos años (1963-1985) se desempeñó como abogado al servicio de la Contraloría General de la República, donde ejerció, entre otras, las funciones de Director de Averiguaciones Administrativas y Director de Asesoría Jurídica. Compartió sus actividades como Director del Escritorio Jurídico «Orlando, Ramírez Sierra y Sánchez Falcón», con la asesoría brindada al Programa de Modernización de la Administración Financiera del Estado, en el Ministerio de Finanzas, lo que le ha permitido, entre otras cosas, ser co-redactor de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, 1996-2004. Además, se ha desempeñado como Asesor Jurídico de diversas Instituciones públicas y privadas, a saber: Ministerio de Hacienda (Dirección General Sectorial de Inspección y Fiscalización. 1986-1987). Autor de numerosos libros y artículos en el área del Derecho Constitucional y Derecho Administrativo. (Venezuela).

- 2 Sobre las Leyes del Poder Popular, ver *La inconstitucional creación de un «estado comunal del poder popular» en Venezuela y la desconstitucionalización del estado de derecho*, Allan R. BREWER CARÍAS, consultable en <http://www.allan>

Las reformas y nuevas leyes a las que nos estamos refiriendo son los textos normativos señalados a continuación, con indicación de sus datos de promulgación y publicación:

- Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (LODDTCPP) (GORBV N° 39.140, del 17 de marzo de 2009).
- Ley Especial sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital (LEORDC) (GORBV N° 39.156 del 13 de abril de 2009).
- Ley Especial del Régimen Municipal a Dos Niveles del Área Metropolitana de Caracas (LERMDNAMC) (GORBV N° 39.276 del 1° de octubre de 2009).
- Ley Orgánica de los Consejos Comunales (LOCC) (GORBV N° 39.335, del 28 de diciembre de 2009).
- Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno (LOCFG) (GORBV N° 5.963 Ext., del 22 de febrero de 2010).
- Reglamento de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno (RLOCFG) (GORBV N° 39.382, de 09 de marzo de 2010). (Reimpresión por error de copia en GORBV N° 39.416 de 04/05/2010 y reforma en GORBV N° 39.655 del 13/04/2011).
- Ley Orgánica del Poder Popular (LOPP) (GORBV N° 6.011 Ext., del 21 de diciembre de 2010).
- Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular (LOPPP) (GORBV N° 6.011 Ext., del 21 de diciembre de 2010).
- Ley Orgánica de las Comunas (LOC) (GORBV N° 6.011 Ext., del 21 de diciembre de 2010).

- Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal (LOSEC) (GORBV N° 6.011 Ext., del 21 de diciembre de 2010).
- Ley Orgánica de Contraloría Social (LOCS) (GORBV N° 6.011 Ext., del 21 de diciembre de 2010).
- Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (LOPPM) (GORBV N° 6.015 Ext., del 28 de diciembre de 2010).
- Ley de Reforma Parcial de la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (LCLPP) (GORBV N° 6.017 Ext., del 30 de diciembre de 2010).
- Ley de Reforma de la Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas (LCEP-CPP) (GORBV N° 6.017 Ext., del 30 de diciembre de 2010)³.

Tal conjunto de leyes es, pues, lo que denominamos **Leyes del Poder Popular**. Y, como se expresa textualmente en algunas de ellas, se trata de leyes que han sido producidas con ocasión de los esfuerzos que se realizan para «la construcción del nuevo modelo de sociedad socialista de igualdad, equidad y justicia social»⁴; o, dicho de otra manera, «a fin de establecer la base sociopolítica del socialismo que consolide un nuevo modelo político, social, cultural y económico»⁵.

El análisis del orden jurídico establecido en ese conjunto de leyes supone, entonces, el examen coordinado de las instituciones creadas por esos textos legales, así como del marco conceptual que les sirve de soporte.

3 Una vez concluido el presente trabajo, apareció publicada en la *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 39.913 del 2 de mayo de 2012, la Ley Orgánica de la Jurisdicción Especial de la Justicia de Paz Comunal.

4 Artículo 2 de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales. Con alguna pequeña diferencia de redacción, la misma idea la expresa el Artículo 1 de la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular.

5 Artículo 3 de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales.

II.- MARCO CONCEPTUAL DE LAS LEYES DEL PODER POPULAR

Comencemos por analizar el marco conceptual que le sirve de contexto al conjunto de las instituciones creadas por las leyes del poder popular.

1. Noción de socialismo

Conviene comenzar por señalar que para el conjunto de los textos legales en comento existe una precisa y única noción de socialismo que lo concibe así:

«*Socialismo*: El socialismo es un modo de relaciones sociales de producción centrado en la convivencia solidaria y la satisfacción de las necesidades materiales e intangibles de toda la sociedad, que tiene como base fundamental la recuperación del valor del trabajo como productor de bienes y servicios para satisfacer las necesidades humanas y lograr la Suprema Felicidad Social y el Desarrollo Humano Integral. *Para ello es necesario el desarrollo de la propiedad social sobre los factores y medios de producción básicos y estratégicos* que permita que todas las familias y los ciudadanos y ciudadanas venezolanos y venezolanas posean, usen y disfruten de su patrimonio o propiedad individual o familiar, y ejerzan el pleno goce de sus derechos económicos, sociales, políticos y culturales»⁶ (Cursivas EJSF).

Teniendo en cuenta que es difícil concebir un modelo de relaciones sociales de producción que no postule, como valores fundamentales del mismo, la convivencia solidaria, la satisfacción de las necesidades de la sociedad y el trabajo como productor de bienes y servicios para la satisfacción de las necesidades humanas, valores éstos mencionados en la transcrita definición, puede afirmarse que lo específico de la definición del socialismo contenida en las Leyes del Poder Popular es el señalamiento de que para el logro de esos valores es necesario *el desarrollo de la propiedad social sobre los factores y medios de producción básicos y estratégicos*.

6 Artículo 3º del Reglamento de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno. Artículo 8.14 de la Ley Orgánica del Poder Popular. Artículo 4.14 de la Ley Orgánica de las Comunas.

Así las cosas, para comprender apropiadamente qué debe entenderse por socialismo, en los términos antes expresados, parece evidente que hay que indagar, también, sobre el concepto que las Leyes del Poder Popular tienen sobre lo que es *propiedad social* y lo que son *factores y medios de producción básicos y estratégicos*.

En relación a lo primero, la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal considera a la propiedad social de la siguiente manera:

«*Propiedad Social*: El derecho que tiene la sociedad de poseer medios y factores de producción o entidades con posibilidades de convertirse en tales, esenciales para el desarrollo de una vida plena o la producción de obras, bienes o servicios, que por condición o naturaleza propia son del dominio del Estado; bien sea por su condición estratégica para la soberanía y el desarrollo humano integral nacional, o porque su aprovechamiento garantice el bienestar general, la satisfacción de las necesidades humanas, el desarrollo humano integral y el logro de la suprema felicidad social»⁷.

Por la amplitud de los términos utilizados para definir la propiedad social cabe señalar que cualquier empresa u organización productiva podrá ser considerada como un bien susceptible de apropiación social, toda vez que de cualquier empresa se podrá predicar o que es estratégica para la soberanía y el desarrollo humano integral nacional, o que su aprovechamiento garantiza el bienestar general, la satisfacción de las necesidades humanas, el desarrollo humano integral y el logro de la suprema felicidad social. Además, comoquiera que la sociedad estará siempre representada por el Estado, de manera que lo social terminará equivaliendo a lo estatal, se sigue de ello que la propiedad social terminará siendo igual a la propiedad estatal. Vale decir que se puede señalar que cualquier empresa sería susceptible de ser considerada como un bien estatal.

Por otra parte, no existe definición alguna en las Leyes del Poder Popular acerca de lo que debe entenderse por medios o factores de producción *básicos o estratégicos*, de donde resulta, por defecto, que será competencia de los órganos estatales definir cuáles sean tales medios o factores de producción. Dicho de otra manera, serán medios

7 Artículo 6.15 de la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal.

o factores de producción básicos o estratégicos los que los órganos estatales decidan.

De todo ello se puede concluir, que el socialismo que plantean las Leyes del Poder Popular es un socialismo que se coloca en la antesala del socialismo marxista-leninista, el socialismo estatizante o colectivista, que como es sabido es un modelo de organización social en el cual la propiedad privada de los factores y medios de producción se halla proscrita; no existe. Allí todos los medios de producción son del Estado.

De manera, pues, que lo que pretenden las Leyes del Poder Popular es la creación de un orden jurídico que facilite la transición hacia un modelo de sociedad en el que la propiedad privada de los medios de producción, y por tanto la propiedad privada, quede degradada a tal punto que hasta podría desaparecer.

Por otra parte, el orden jurídico que se pretende crear estará dominado por un conjunto de nociones a las que es preciso referirse seguidamente.

2. Las nociones básicas del orden jurídico postulado por las Leyes del Poder Popular

El examen concatenado del conjunto de textos normativos que integran las Leyes del Poder Popular indica que todo el orden jurídico que con ellas se establece, se encuentra fundamentado en tres nociones basilares, a saber: la noción de Poder Popular, la noción de Estado Comunal y un nuevo concepto de la descentralización territorial contemplada en la Constitución. Analicemos cada una de esas nociones basilares:

2.1 El Poder Popular

El Poder Popular sería una modalidad de ejercicio directo de la soberanía por parte de la *comunidad organizada* y a través de las *instancias del Poder Popular*, es decir, al margen de los hasta ahora denominados órganos del Poder Público. Estas dos figuras, a su vez, son explicadas en las regulaciones de las Leyes del Poder Popular de la siguiente manera:

La *comunidad organizada* estaría constituida por organizaciones populares de ciudadanos, constituidas para la búsqueda del bienestar colectivo, y articuladas a una instancia del poder popular; ejemplos de ellas serían los consejos de distinto tipo: consejos de trabajadores, de campesinos, de pescadores y cualquier otra organización social de base (ver arts. 8.5, 9 y 10 LOPP y 4.5 LOC).

Las *instancias del Poder Popular* serían las estructuras o niveles para el autogobierno, a saber: la comuna y los sistemas de agregación de éstas. Tales sistemas de agregación estarían conformados por: consejos comunales, comuna, ciudad comunal, federación comunal, confederación comunal y otras que se constituyan por iniciativa popular (ver arts. 8.9, 14 y 15 LOPP y arts. 4.12 y 58 a 61 LOC).

Esto es, cualquier organización de ciudadanos plenamente constituida, en la medida en que se vincule a alguna de las entidades que conforman las instancias del poder popular, puede aspirar al ejercicio del autogobierno o ejercicio directo de la soberanía para la «formulación, ejecución y control de funciones públicas» (art. 14 LOPP).

De las regulaciones que importa destacar de las Leyes del Poder Popular es conveniente señalar las que se refieren a las relaciones del Poder Popular con los órganos del Poder Público. Obviamente, si como antes vimos el Poder Popular es una modalidad de ejercicio de la soberanía, las relaciones a las cuales queremos aludir son las de las organizaciones e Instancias del Poder Popular con los órganos del Poder Público previstos en la Constitución, en particular con los Estados y los Municipios.

Del contexto de esas regulaciones, puede deducirse que tales relaciones están dominadas por tres (3) principios o, mejor, reglas de comportamiento institucional. Estos principios o reglas de comportamiento institucional son: la obligación de acompañamiento de las iniciativas populares (23 LOPP); la regla de «*gobernar obedeciendo*» (24 LOPP); y la obligación de transferir funciones (27 LOPP y 64 LOC). Estas reglas de comportamiento institucional se hallan contenidas en las siguientes disposiciones:

- a) *La obligación de acompañamiento de las iniciativas populares*, se halla contemplada en los artículos 23 de la Ley Orgánica

del Poder Popular y 62 de la Ley Orgánica de la Comunas, así:

«Artículo 23.-Los órganos, entes e instancias del Poder Público promoverán, apoyarán y acompañarán la iniciativas populares para la constitución, desarrollo y consolidación de las diversas formas organizativas y de autogobierno del pueblo».

«Artículo 62.-Los órganos, entes e instancias del Poder Público promoverán, apoyarán y acompañarán la constitución, desarrollo y consolidación de las comunas como forma de autogobierno».

- b) *La regla de «gobernar obedeciendo»*, se encuentra establecida en el artículo 24 de la misma Ley Orgánica del Poder Popular, así:

«Artículo 24.-Todos los órganos, entes e instancias del Poder Público guiarán sus actuaciones por el principio de gobernar obedeciendo, en relación con los mandatos de los ciudadanos, ciudadanas y de las organizaciones del Poder Popular, de acuerdo a lo establecido en la Constitución de la República y las leyes».

- c) Y, en fin, *la regla de la obligación de transferir funciones*, se encuentra expuesta en los artículos 27 de la Ley Orgánica del Poder Popular y 64 de la Ley Orgánica de la Comunas, ambos del mismo tenor, así:

«Artículo 27 y 64.-La República, los estados y municipios, de acuerdo con la ley que rige el proceso de transferencia y descentralización de competencias y atribuciones, transferirán a las comunidades organizadas, a las comunas y a los sistemas de agregación que de éstas surjan, funciones de gestión, administración, control de servicios y ejecución de obras atribuidas a aquéllos por la Constitución de la República, para mejorar la eficiencia y los resultados en beneficio del colectivo».

Puede advertirse, fácilmente, del enunciado de cada una de esas disposiciones que, por el tono imperativo en que están formulados dichos enunciados, de ellos derivan, en todos los casos, verdaderas obligaciones para los órganos, entes e instancias del Poder Público. Aun más, puesto que, como veremos seguidamente, el Poder Ejecutivo Nacional ostenta un cierto carácter de órgano rector de toda esa pretendida modalidad de ejercicio directo de la soberanía o de auto-

gobierno, quienes en verdad quedarán plenamente obligados por esas reglas de comportamiento institucional serán, sin lugar a dudas, los estados y los municipios.

En efecto, los mencionados principios o reglas de comportamiento institucional, deben ser considerados a la luz de lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley Orgánica del Poder Popular, según el cual el Poder Ejecutivo Nacional es el responsable de mantener la coherencia de las acciones de las instancias del poder popular con las estrategias y políticas de carácter nacional, regional, local, comunal y comunitaria. Según lo dispuesto en ese artículo:

«Artículo 25.-El Poder Ejecutivo Nacional, conforme a las iniciativas de desarrollo y consolidación originadas desde el Poder Popular, planificará, articulará y coordinará acciones conjuntas con las organizaciones sociales, las comunidades organizadas, las comunas y los sistemas de agregación y articulación que surjan entre ellas, con la finalidad de mantener la coherencia con las estrategias y políticas de carácter nacional, regional, local, comunal y comunitaria».

Vale decir, en casos de discrepancias, desencuentros o diferencias entre organizaciones e Instancias del Poder Popular con los órganos del Poder Público, sobre el cumplimiento de las referidas reglas, la última palabra la tendrá siempre el Poder Ejecutivo de la República, de suerte que la imperatividad de las referidas reglas sobre los órganos del poder público operará fundamentalmente sobre los estados y los municipios.

2.2 *El Estado Comunal*

Por lo que se refiere a la segunda de las nociones básicas del orden jurídico establecido en las Leyes del Poder Popular, la de Estado Comunal, cabe destacar que ella se halla expuesta en el art. 8.8 de la LOPP y en el art. 4.10 de la LOC, en los mismos términos en ambas leyes, de la siguiente manera:

«Artículo 8.8 y 4.10. *Estado Comunal*: Forma de organización político social, fundada en el Estado democrático y social de derecho y de justicia establecido en la Constitución de la República, en la cual el poder es ejercido directamente por el pueblo, con un modelo

económico de propiedad social y de desarrollo endógeno sustentable, que permita alcanzar la suprema felicidad social de los venezolanos y venezolanas en la sociedad socialista. La célula fundamental de conformación del Estado Comunal es la Comuna».

Al tratar de identificar los elementos más importantes de esa definición destaca lo siguiente:

Dado que la definición contiene elementos de la noción de Poder Popular (modalidad de ejercicio de la soberanía: el poder es ejercido directamente por el pueblo), así como de la noción de socialismo (modelo de relaciones de producción basado en la propiedad social), nos queda como elemento esencial del Estado Comunal que se trata de una forma de organización política en la cual la célula fundamental es la comuna.

Ahora bien, comoquiera que la comuna –como vimos antes– es una de las estructuras o instancias para el ejercicio del poder por parte de las comunidades organizadas, la cual, además, admite –como también vimos– sistemas de agregación en ciudades comunales, federaciones comunales y confederaciones comunales, síguese de ello que el Estado Comunal más que una forma de organización política es una forma de división político territorial, con verdaderas entidades locales y regionales. Más adelante veremos que esa forma de división político territorial envuelta en el Estado Comunal, se hallará mediaticada o condicionada por el Poder Nacional a través de los Distritos Motores de Desarrollo, previstos en la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno y cuya definición se encuentra expuesta en el Reglamento de esa Ley, en donde se los califica como unidades territoriales decretadas por el Ejecutivo Nacional, integradas a un Eje de Desarrollo Territorial que sería una unidad territorial de carácter estructural *supralocal*⁸.

Debe entenderse, entonces, que el Estado Comunal es la estructura de más amplio nivel (la totalidad) para el ejercicio del poder popular, cuyo componente indivisible o nuclear es la comuna, enti-

8 Ver artículos 3, 18 y 19 del Reglamento de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno.

dad local definida por el artículo 5 de la Ley Orgánica de las Comunas así:

«Es un espacio socialista que, como entidad local, es definida por la integración de comunidades vecinas con una memoria histórica compartida, rasgos culturales, usos y costumbres, que se reconocen en el territorio que ocupan y en las actividades productivas que le sirven de sustento, y sobre el cual ejercen los principios de soberanía y participación protagónica como expresión del Poder Popular, en concordancia con un régimen de producción social y el modelo de desarrollo endógeno y sustentable, contemplado en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación»⁹.

Conforme a esta definición es incontestable que la comuna es una entidad local, lo que refuerza nuestra anterior afirmación según la cual el Estado Comunal es una forma de organización o división político territorial. Aun más, que la comuna es una entidad local es hoy una realidad incontrovertible. Así lo dispone la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, en cuya última reforma se las incluyó expresamente entre las entidades locales¹⁰.

Por otra parte, es una característica importante de esta organización político territorial implicada en el Estado Comunal, el hecho de que los elementos que la integran: comunas, ciudades comunales, federaciones comunales y confederaciones comunales, poseerán ámbitos territoriales que podrán o no coincidir con los límites político administrativos de los estados, municipios o dependencias federales. Así se desprende de lo dispuesto en el artículo 18 del Reglamento de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno y en el artículo 9 de la Ley Orgánica de las Comunas que expresamente señalan lo que se copia a continuación:

«Artículo 18.-*Organización del espacio geográfico.* Sin perjuicio de las entidades territoriales ni de la composición del espacio geográfico nacional, éste contará con Ejes Estratégicos de Desarrollo Territorial y los Distritos Motores de Desarrollo y su desagregación en ejes comunales, comunas, zonas de desarrollo, ejes de desarrollo y

9 La misma definición se encuentra en el artículo 3° del Reglamento de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno.

10 Artículo 19 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal.

corredores productivos cuyo ámbito espacial podrá o no coincidir con los límites político administrativos de los estados, municipios o dependencias federales, sin perjuicio de lo establecido en la Ley Orgánica de Ordenación del Territorio».

«Artículo 9.-*Organización político-territorial.* Atendiendo a condiciones históricas, integración, rasgos culturales, usos, costumbres y potencialidades económicas, el ámbito geográfico donde se constituya la Comuna, podrá coincidir o no con los límites político-administrativos de los estados, municipios o dependencias federales, sin que ello afecte o modifique la organización político territorial establecida en la Constitución de la República».

Asimismo, la reforma de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal expresamente previó en su artículo 19, lo siguiente:

«Artículo 19.-...*omissis...* La comuna, como entidad local de carácter especial que se rige por su ley de creación, puede constituirse dentro del territorio del Municipio o entre los límites político administrativos de dos o más municipios, sin que ello afecte la integridad territorial de los municipios donde se constituya».

2.3 *Nuevo concepto de la descentralización territorial prevista en la Constitución*

La tercera de las nociones basilaras del orden jurídico contemplado en las Leyes del Poder Popular, más que una figura institucional creada *ex-novo* es una nueva manera de entender la descentralización territorial prevista en la Constitución de 1999.

En efecto, la descentralización se encuentra definida en la Constitución como una política nacional para acercar el poder a la población creando mejores condiciones para el ejercicio de la democracia y para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales¹¹.

Aparentemente con fundamento en esa noción constitucional se pretende «*empoderar al pueblo*» mediante la formas de autogobierno del Estado Comunal, vale decir, mediante las instancias del poder popular.

11 Artículo 158 de la Constitución.

Con base en esas premisas la descentralización se concibe no como la transferencia de competencias y servicios desde el Poder Nacional hacia los Estados y Municipios y desde éstos hacia las comunidades organizadas, sino como la transferencia de competencias y servicios a las instancias del poder popular y de éstas hacia la comunidad organizada.

Podría pensarse que las instancias del poder popular pudieren calificar como los nuevos sujetos de la descentralización contemplados en el artículo 184, numeral 6, de la Constitución y que, en consecuencia, esa nueva manera de entender la descentralización territorial prevista en la Constitución de 1999, es absolutamente correcta. Sin embargo, un análisis del asunto a la luz de la interpretación concordada de los artículos 157, 158, 165, 184 y 185 de la Constitución nos lleva a conclusiones distintas. Más adelante volveremos sobre esta cuestión.

III. LAS INSTITUCIONES DEL NUEVO ORDEN JURÍDICO CREADO POR LAS LEYES DEL PODER POPULAR

De todo cuanto hemos expuesto hasta aquí puede, entonces, afirmarse que el Estado Comunal es una forma de división político territorial para el ejercicio del autogobierno que integra las siguientes estructuras o niveles: en el ámbito local se encuentran las Comunas y las Ciudades Comunales; en el ámbito supra local se hallan las Federaciones Comunales y los Distritos Motores de Desarrollo, y en un nivel más amplio, que bien podríamos llamar regional, estarían las Confederaciones Comunales¹².

Es menester precisar que, a nuestro juicio, no obstante ser instancias del poder popular, los consejos comunales no califican como elementos de la división político territorial del Estado. Lo creemos así pues consideramos que estos entes son simples asociaciones de ciudadanos a las que el Estado les reconoce algunos atributos, pero que, en propiedad, no se configuran como entes estatales. Son instancias de articulación de los miembros de la comunidad pero que

12 Ver artículos 15 de la Ley Orgánica del Poder Popular.

carecen de la cualidad de ser órganos del Estado; lo cual sí es propio de los otros entes arriba mencionados.

De acuerdo a las regulaciones hasta ahora dictadas sólo existen elementos para el análisis de los Consejos Comunales –con la particularidad antes indicada–, de las Comunas y de los Distritos Motores de Desarrollo, pues de las otras figuras contempladas en la Leyes del Poder Popular existen sólo las menciones que de ellas se hacen como sistemas de agregación de comunas, sin ninguna otra especificación. Revisemos, entonces, la regulación relativa a las primeras.

1. Los Consejos Comunales

En los términos de las Leyes del Poder Popular, los consejos comunales son instancias de participación, articulación e integración de los ciudadanos y organizaciones sociales y populares, para permitir a éstos «ejercer el gobierno comunitario y la gestión directa de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades y aspiraciones de las comunidades en la construcción de una sociedad de equidad y justicia social»¹³. Su constitución se halla regulada en la Ley Orgánica de los Consejos Comunales y su registro ante el Ministerio con competencia en materia de participación ciudadana¹⁴ les otorga personalidad jurídica¹⁵. En su organización interna cuentan con: a) la *Asamblea de Ciudadanos del Consejo Comunal*; b) el *Colectivo de Coordinación Comunitaria*, integrada por los voceros de las unidades que se mencionan a continuación; c) la *Unidad Ejecutiva* integrado por los voceros de los comités de trabajo que se conformen en la comunidad electos por la Asamblea de Ciudadanos; d) la *Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria*, integrada por cinco (5) habitantes electos en un proceso de elección popular; y, e) la *Unidad de Contraloría Social*, integrada, también por cinco (5) habitantes de la comunidad electos, también, en un proceso de elección popular¹⁶.

Conforme a las disposiciones de la Ley que los regula, la actuación de los Consejos Comunales deberá desarrollarse en el marco del

13 Artículo 2, LOCC.

14 Hoy Ministerio del Poder Popular Para las Comunas y Protección Social.

15 Artículos 5 y ss y 17, LOCC.

16 Artículos 19, 24, 28, 30 y 333, LOCC.

denominado Ciclo Comunal, el cual debe comportar cinco fases: diagnóstico, plan, presupuesto, ejecución y contraloría social. Dichas fases deberán estar avaladas por la Asamblea de Ciudadanos. Además, corresponde a los Consejos Comunales la elaboración de los proyectos socioproductivos para impulsar la propiedad colectiva.¹⁷ Cabe señalar, que lo que se entiende por proyecto socioproductivo lo define la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal como un conjunto de actividades para la satisfacción de una necesidad colectiva formulado con base en los principios del sistema económico comunal¹⁸, sistema éste también definido en la misma ley como un modelo de relaciones sociales de producción, distribución, intercambio y consumo de bienes y servicios, bajo formas de propiedad social¹⁹.

En materia administrativa financiera, los consejos comunales contarán con los siguientes recursos:

- a) Los que sean transferidos por la República, los estados y los municipios.
- b) Los que provengan de lo dispuesto en la Ley del Fondo de Compensación Interterritorial adscrito al Consejo Federal de Gobierno y en la Ley de Asignaciones Económicas Especiales Derivadas de Minas e Hidrocarburos (LAEE).
- c) Los provenientes de la administración de los servicios públicos que les sean transferidos por el Estado.
- d) Los generados por su propia actividad, incluido el producto del manejo financiero de todos sus recursos.
- e) Los provenientes de las donaciones.
- f) Y cualquier otro recurso generado de actividad financiera legalmente permitida²⁰.

17 Artículos 44 a 46 de la LOCC.

18 Artículo 6.17 de la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal.

19 Artículo 2 de la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal.

20 Artículo 47 de la LOCC.

Establecen las regulaciones de la materia que los recursos aprobados y transferidos para los consejos comunales serán destinados a la ejecución de políticas, programas, y proyectos comunitarios contemplados en el Plan Comunitario de Desarrollo Integral aprobado por la Asamblea de Ciudadanos²¹.

La relación entre los consejos comunales y el Poder Ejecutivo Nacional no será sólo de sujeción derivada de la dependencia económica del Presupuesto de la República, sino que estará dominada por la rectoría que dicho Poder ejercerá sobre ellos. No otra cosa se desprende de lo dispuesto en el artículo 56 de la ley que los rige y en el cual se establece lo siguiente:

«Artículo 56.-El Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de participación ciudadana dictará las políticas estratégicas, planes generales, programas y proyectos para la participación comunitaria en los asuntos públicos y acompañará a los consejos comunales en el cumplimiento de sus fines y propósitos, y facilitará la articulación en las relaciones entre éstos y los órganos del poder Público».

Desde el punto de vista de su relación con la organización estatal, cabe señalar –como dijimos antes– que en nuestro concepto y teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 1 de la Ley que los regula, en el que al definir el objeto de ese texto normativo expresamente se señala que también forma parte de dicho objeto regular la relación de los Consejos Comunales con los órganos y entes del Poder Público, lo que equivale a colocarlos frente a éstos y no entre éstos, es forzoso asumir que los Consejos Comunales no se configuran como órganos del Estado, vale decir, como órganos del Poder Público, sino, como dijimos antes, como instancias de participación de los ciudadanos para acceder a la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas, así como los planes y proyectos vinculados al desarrollo comunitario. Una idea similar se desprende de lo dispuesto en la norma arriba citada relativa a la rectoría del Poder Ejecutivo Nacional sobre los Consejos Comunales; también allí se les coloca frente a los órganos y entes del Poder Público y no entre éstos.

21 Artículo 50 LOCC, en concordancia con los artículos 4.9 y 23.5 *ejusdem*.

No puede afirmarse lo mismo de las otras estructuras de la división político territorial que conforman el Estado Comunal: las Comunas y los Distritos Motores de Desarrollo. Examinemos éstas.

2. Las Comunas

De acuerdo a los propios términos de la Ley Orgánica de las Comunas, éstas son entidades locales integradas por comunidades vecinas organizadas para la administración y gestión de las competencias y servicios que conforme al proceso de descentralización les sean transferidas²². Como veremos, ellas ostentarán verdaderos poderes de imperio, como es propio de los órganos del Poder Público. Tendrán potestades ejecutivas, normativas, jurisdiccionales, de control fiscal y de planificación²³.

Promovida por la iniciativa popular, la comuna quedará constituida con la aprobación de la Carta Fundacional por la mayoría de los votos afirmativos que se emitan en el referéndum realizado al efecto²⁴.

La Comuna contará con un *Parlamento Comunal* con facultades para sancionar Cartas Comunales, es decir verdaderas leyes destinadas a «regular la vida social y comunitaria, coadyuvar con el orden público, la convivencia, la primacía del interés colectivo sobre el interés particular y la defensa de los derechos humanos, así como en actos de gobierno sobre los aspectos de planificación, coordinación y ejecución de planes y proyectos en el ámbito de la comuna»²⁵. Además, entre otras, destacan como competencias del Parlamento Comunal, la aprobación del Plan de Desarrollo Comunal; la aprobación de los proyectos que sean sometidos a su consideración por el Consejo Ejecutivo, órgano éste al que nos referiremos más adelante, y, debatir y aprobar los proyectos de solicitudes, a los entes político-territoriales

22 Artículo 5 y 6 de la Ley Orgánica de las Comunas.

23 A la luz de los principios constitucionales que en alguna medida han sido recogidos por el artículo 75 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, las funciones de los órganos de los poderes público locales y regionales son la función ejecutiva, la función deliberante, la función de control fiscal y la función de planificación.

24 Artículos 8 al 16 de la Ley Orgánica de las Comunas.

25 Artículos 18 y 21 de la Ley Orgánica de las Comunas.

del Poder Público, de transferencias de competencias y servicios a la Comuna²⁶.

Contará, asimismo, la Comuna con un *Consejo Ejecutivo* como instancia de ejecución de las decisiones del Parlamento Comunal, al cual corresponderá, entre otras competencias, gestionar ante las instancias del Poder Público las transferencias de las atribuciones y servicios que hayan sido aprobadas por el Parlamento Comunal; así como articular sus actividades con los consejos comunales y los comités de trabajo²⁷ de éstos, lo cual hará a través de sus comités de gestión²⁸.

Existirán, además, en cada Comuna un *Consejo de Planificación Comunal* encargado de coordinar las actividades para la formulación del Plan de Desarrollo Comunal²⁹; un *Consejo de Economía Comunal* encargado de la promoción del desarrollo económico de la Comuna dentro del Sistema de Economía Comunal³⁰; un *Banco Comunal* que exceptuado de la regulación prevista en materia de bancos y otras instituciones financieras, tendrá como propósito gestionar, captar, administrar, transferir, financiar y facilitar los recursos financieros de la Comuna³¹, en particular financiar proyectos socio-productivos orientados a la consolidación del modelo productivo socialista³²; y un *Consejo de Contraloría Comunal* que tendrá a su cargo la vigilancia, supervisión, evaluación y control social sobre los proyectos, planes y actividades de interés colectivo que en el ámbito territorial de la Comuna, ejecuten o desarrollen las instancias del Poder Popular o el Poder Público. Es de destacar, que los integrantes de cada uno de estos órganos de la Comuna, serán voceros electos o por los Consejos Comunales, o por el Parlamento Comunal, o por las organizaciones socio-productivas de la Comuna, en todo caso, electos en elecciones de segundo grado.

26 Artículo 22 de la Ley Orgánica de las Comunas.

27 Artículo 29 de la Ley Orgánica de las Comunas.

28 Artículo 30 de la Ley Orgánica de las Comunas. Conviene señalar que los comités de gestión o de trabajo del Consejo Ejecutivo, se formarán por áreas.

29 Artículos 32 a 36 de la Ley Orgánica de las Comunas.

30 Artículos 37 a 39 de la Ley Orgánica de las Comunas.

31 Artículo 42 de la Ley Orgánica de las Comunas.

32 Artículo 43.2 de la Ley Orgánica de las Comunas.

Particular comentario exige la regulación de la ley que rige a las Comunas que postula la creación de una jurisdicción especial comunal que promueva medios alternativos de justicia, tales como, el arbitraje, la conciliación, la mediación y cualquier otra forma de solución de conflictos derivados directamente del ejercicio del derecho a la participación y a la convivencia comunal³³. Sin dudas, se trata de una jurisdicción especial con vocación a sustituir al sistema de la Justicia de Paz actualmente existente en el país³⁴. El Sistema de Justicia Comunal es asumido en las Leyes del Poder Popular de la siguiente manera:

«La justicia comunal es un ámbito de actuación del Poder Popular, a través de medios alternativos de justicia de paz que promueven el arbitraje, la conciliación, la mediación y cualquier otra forma de solución de conflictos ante situaciones derivadas directamente del ejercicio del derecho a la participación y a la convivencia comunal, de acuerdo a los principios constitucionales del Estado democrático y social de Derecho y de Justicia y sin contravenir las competencias legales propias del sistema de justicia ordinaria»³⁵.

Con todo, el rol de la Comuna como célula fundamental del Estado Comunal se puede apreciar con claridad cuando se analizan los Sistemas de Agregación Comunal. Éstos, teniendo a la Comuna como unidad básica, son estructuras que se van formando, juntando a las Comunas en *Ciudades Comunales*, a éstas en *Federaciones Comunales* y a estas últimas en *Confederaciones Comunales*. De la poca regulación que sobre estos sistemas de agregación comunal existe en la ley que los regula, sólo se puede deducir que cada una de esas estructuras contará con un territorio específico que en el caso de las Ciudades Comunales será el de los territorios de las Comunas que la forman; el de las Federaciones Comunales será el del Distrito Motor de Desarrollo en el que se ubiquen; y el de las Confederaciones Comu-

33 Artículos 56 y 57 de la Ley Orgánica de las Comunas.

34 Tal como lo señalamos al comienzo de este trabajo, en fecha 2 de mayo de 2012, fue publicada en la *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* la Ley Orgánica de la Jurisdicción Especial de la Justicia de Paz Comunal, en la que expresamente se deroga la Ley Orgánica de la Justicia de Paz, que había sido publicada en la *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, N° 4.817 Extraordinario del 21 de diciembre de 1994.

35 Artículo 21 de la Ley Orgánica del Poder Popular.

nales, el del Eje Territorial de Desarrollo³⁶. La definición de estos últimos la proporciona el artículo 19 del Reglamento de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno que expresamente señala que son unidades territoriales de carácter estructural supralocal.

La Ley Orgánica de las Comunas establece, también, que las condiciones para la conformación de las Ciudades Comunales, de las Federaciones Comunales y de las Confederaciones Comunales, serán desarrolladas por el Reglamento. De manera que, en este momento en que aún no se ha dictado ese Reglamento, poco se sabe de cuáles serán las autoridades de esos niveles o instancias de Poder Popular. Puede inferirse, sin embargo, que en cuanto agregaciones, seguramente, tendrán autoridades que repliquen a las de los agregados. Por lo tanto puede vislumbrarse que habrá parlamentos, consejos ejecutivos, consejos de planificación, consejos de economía, bancos y consejos de contraloría, en cada una de esas estructuras, superponiéndose unos a otros.

Si puede afirmarse ya, con propiedad, que por lo que se refiere a las Federaciones Comunales, que coincidirán con los Distritos Motores de Desarrollo, ellas quedarán probablemente sometidas a las autoridades de éstos. Pero analicemos ahora a estas unidades territoriales.

3. Los Distritos Motores de Desarrollo

Estas entidades territoriales se encuentran contempladas y escuetamente reguladas en la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno y en el Reglamento de esa ley. En estos textos se las concibe como unidades de gestión territorial, creadas por el Presidente de la República, a las cuales se les asigna una Misión Distrital y el encargo de elaborar un Plan Distrital. Además, se les dota de una autoridad única distrital que tendrá como función principal administrar los recursos asignados a los proyectos del Distrito en función de la Misión y el Plan Distrital.³⁷ Aun cuando no existe una definición de lo que se entiende por Misión Distrital, se puede asumir, a la luz de lo que

36 Artículo 60 de la Ley Orgánica de las Comunas.

37 Ver artículos 20, 21, 22 y 24 del Reglamento de la LOCFG.

dispone el artículo 6 de la mencionada ley, que se trata del «conjunto de proyectos económicos, sociales, científicos y tecnológicos, destinados a lograr el desarrollo integral de las regiones y el fortalecimiento del Poder Popular, en aras de facilitar la transición hacia el socialismo», los cuales debe impulsar cada Distrito Motor de Desarrollo.

Ciertamente, ante la ausencia del Reglamento anunciado y siendo así que aún no existe ningún Distrito Motor de Desarrollo que esté funcionando, es poco lo que se puede decir de estas unidades de gestión territorial, más allá de lo establecido en la escueta regulación antes mencionada. Pero lo que sí puede afirmarse es que están concebidos como elementos de la división político territorial de la República. Poco importa que en la terminología usada en los mencionados textos se pretenda distinguir entre «entidades político-territoriales» para referirse a las entidades federales previstas en la Constitución y los Distritos Motores de Desarrollo como «unidades de gestión territorial»³⁸. Estos últimos son, a no dudar, verdaderas entidades político-territoriales con recursos, funciones y autoridades propias.

Es más, en el Reglamento de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, cuando se regula la asignación de recursos por parte del Fondo de Compensación Interterritorial a los Distritos Motores de Desarrollo se les da un tratamiento similar al que se da a las entidades político-territoriales previstas en la Constitución, en la medida en que a ellos se asignan recursos al igual que los que se asignan para las entidades político territoriales. Así, en el artículo 36 de ese Reglamento se prevé que los recursos del Fondo de Compensación Interterritorial serán destinados, preferentemente, a atender apartados especiales para los Distritos Motores de Desarrollo, para las entidades político territoriales y para las organizaciones e instancias del Poder Popular.

No cabe duda, los Distritos Motores de Desarrollo son, como dijimos antes, verdaderas entidades político-territoriales con recursos, funciones y autoridades propias.

38 Ver por ejemplo lo dispuesto en los artículos 20, 36, 41 y 42 del Reglamento de la LOCFG.

IV.- CARACTERIZACIÓN SUSTANCIAL DEL ESTADO COMUNAL

Cuanto hemos expuesto hasta ahora puede permitirnos una caracterización del Estado Comunal que lo identifica como una estructura político territorial paralela a la establecida en la Constitución (a); concebida para ir trasladando, progresivamente, las competencias y servicios, desde las entidades político-territoriales previstas en la Constitución hacia las nuevas estructuras que lo conforman (b); que se configura como el intento definitivo de desmantelamiento del Estado Federal Cooperativo previsto en la Constitución (c); y que en la medida en que está pensado para facilitar el tránsito hacia el socialismo centralizador, estatizante o colectivista, violenta las reglas de la Constitución económica previstas en nuestra Carta Fundamental (d). Veamos.

1. El Estado Comunal como Estado paralelo

Es indudable que la ordenación político territorial del Estado Comunal configura una estructura paralela a la prevista en la Constitución. Es decir, una estructura puesta al lado de la constitucionalmente prevista.

Nuestra Constitución previó una estructura del estado venezolano diseñada para un Estado Federal descentralizado³⁹. En dicha estructura el territorio nacional se divide en el de los Estados, el del Distrito Capital, el de las dependencias federales y el de los territorios federales; y se organiza en municipios⁴⁰. La descentralización prevista constitucionalmente fue concebida como una política de Estado para profundizar la democracia, acercando el poder a la población y creando las mejores condiciones, tanto para el ejercicio de la democracia como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales⁴¹. Estando previstas detalladamente la organización y las competencias de los Estados y Municipios en la Constitución,⁴² la descentralización allí postulada se debe instrumentar a través de tres (3) modalidades, a saber:

39 Artículo 4 de la CRBV.

40 Artículo 16 de la CRBV.

41 Artículo 158 de la CRBV.

42 Artículos 159 a 185 de la CRBV.

- a) Transferencias de competencias exclusivas del Poder Nacional hacia los Estados y los Municipios, con la participación de la Asamblea Nacional⁴³, lo que se perfecciona con las figuras de las *leyes de bases* dictadas por el Poder Nacional y las *leyes de desarrollo* dictadas por los Estados, cuando se trate de transferencias de servicios en materias objeto de competencias concurrentes⁴⁴.
- b) Transferencias de competencias y servicios de los Estados hacia los Municipios que estén en capacidad de prestarlos, las cuales serán reguladas por el ordenamiento jurídico estatal⁴⁵.
- c) Transferencias de servicios de los Estados y Municipios hacia las comunidades y grupos organizados, previa demostración de su capacidad para prestarlos, mediante mecanismos abiertos y flexibles creados por la ley nacional⁴⁶. Es de hacer notar que para la participación ciudadana y de las comunidades organizadas, en la ejecución, evaluación y control de obras, programas sociales y servicios públicos resultantes de estas transferencias, la Constitución estableció, expresamente, que ello debe ocurrir a través de asociaciones vecinales y organizaciones *no gubernamentales*; y que nuevos sujetos de descentralización podían crearse en el contexto de parroquias, comunidades, barrios y vecindades, a fin de garantizar el principio de la corresponsabilidad en la gestión pública de los gobiernos locales y estatales, o lo que es lo mismo, podían crearse en los Estados y Municipios.

Ahora bien, de cuanto hemos visto en relación a la organización del Estado Comunal, es claro que éste comporta el establecimiento de una estructura paralela a la que previó la Constitución. A la estructura constitucional básica de Estados y Municipios se le ha puesto al lado, una estructura no prevista en la Constitución conformada por Distritos Motores de Desarrollo y las instancias del poder popular o sistemas de agregación comunales, conformados por comunas,

43 Artículo 157 de la CRBV.

44 Artículo 165 de la CRBV.

45 Artículo 165 de la CRBV.

46 Artículo 184 de la CRBV.

ciudades comunales, federaciones comunales y confederaciones comunales. Además, como veremos seguidamente, una estructura paralela a la prevista en la Constitución que sin duda pretende sustituir a ésta.

2. Del traslado progresivo de competencias y servicios, desde las entidades político-territoriales hacia las nuevas estructuras del estado Comunal

Existen suficientes elementos de juicio que ponen de manifiesto que el propósito de colocar al lado de la estructura político-territorial prevista en la Constitución otra que es la conformada por la del Estado Comunal, tiene como objetivo principal ir trasladando competencias y servicios de aquella hacia ésta. Y –debe quedar claro–, no nos referimos a las transferencias de competencias y servicios hacia los ciudadanos y las comunidades, lo que podría representar una descentralización compatible con la Constitución, sino de las transferencias hacia las comunas y sus agregaciones, que como vimos antes son entidades locales y supralocales. Transferir competencias y servicios a las comunas y a sus agregaciones es transferir a entidades locales y regionales, no a las comunidades y a los ciudadanos. Es evidente que estas últimas transferencias se harían al margen de lo previsto en la Constitución; hacia entidades no previstas en la Constitución; y en evidente perjuicio de las entidades sí previstas en la Constitución, esto es, los Estados y los Municipios.

Las Leyes del Poder Popular son insistentes en destacar la obligatoriedad de realizar estas transferencias. Así se desprende de lo que establecen el artículo 27 de la Ley Orgánica del Poder Popular; los artículos 22.5, 29.9, 29.10 de la Ley Orgánica de las Comunas; y el artículo 1 de la reformada Ley Orgánica del Poder Público Municipal.

Queremos llamar la atención respecto a que no es admisible la legitimidad jurídica de estas transferencias ni siquiera invocando el argumento de que tales entidades locales creadas por las Leyes del Poder Popular sean los nuevos sujetos de descentralización a que alude el artículo 184.6 de la Constitución, pues conforme a lo previsto en esa disposición en concordancia con lo establecido en los artículos 164.2 y 165 *in fine*, estos nuevos sujetos, en el marco de

los Estados, deben ser promovidos por éstos y encargados de servicios descentralizados conforme lo establezca la legislación estatal; y en el marco de los municipios deben ser creados dentro de la jurisdicción territorial de éstos. En el caso de las comunas y sus agregaciones no están dadas estas circunstancias. Tales entidades pueden ser creadas al margen de los Estados y municipios, incluso irrespetando sus límites territoriales, como ya vimos.

A ello agréguese que la participación de las comunidades y de los ciudadanos en la formulación. Ejecución, evaluación y control de obras, programas sociales y servicios públicos en jurisdicción de los municipios, debe llevarse a cabo a través de asociaciones vecinales y organizaciones no gubernamentales. Y, obviamente, no puede afirmarse que las comunas sean asociaciones u organizaciones no gubernamentales. Es obvio, también, por tanto, que las transferencias a las comunas y a sus agregaciones no pueden ser calificadas como transferencias a las comunidades o a los ciudadanos.

3. El definitivo intento de desmantelamiento del Estado Federal Cooperativo previsto en la Constitución

Ese traslado progresivo de competencias y servicios desde las entidades político-territoriales hacia las nuevas estructuras del Estado Comunal es a no dudar el intento definitivo de desmantelamiento del Estado Federal Cooperativo.

En diversos trabajos anteriores⁴⁷ hemos, reiterativamente, denunciado que en la Venezuela de hoy viene desarrollándose desde hace algún tiempo un progresivo y agresivo proceso de desmantelamiento del federalismo cooperativo prefigurado en nuestra Constitución, tendente al establecimiento de un sistema absolutamente centralizado

47 «La Ley especial sobre la organización y régimen del Distrito Capital y la subversión gubernamental contra el federalismo y la descentralización», en *Leyes sobre Distrito Capital y del Área Metropolitana de Caracas*, Editorial Jurídica Venezolana, obra colectiva, Caracas 2008; «La muerte del federalismo y las falacias que pretenden esconderla» en *Defender la Constitución*, Jesús M. Casal coordinador, AVDC-UCAB, Caracas 2011; y, «Vigencia del Federalismo en la Venezuela del 2010», en *Erga Omnes*, Revista Jurídica de la Sindicatura Municipal de Chacao, N° 6, Chacao-Caracas 2011.

de ejercicio del poder. Dicho proceso se ha venido desplegando no sólo en contra de la propia constitución, sino también en contra de la voluntad manifestada por el pueblo venezolano en el referéndum que tuvo lugar el 02 de diciembre de 2007, en el que se rechazó la propuesta de reforma constitucional presentada por el gobierno y que contenía sugerencias de modificaciones para el establecimiento de estructuras similares a las del Estado Comunal, denominadas entonces «nueva geometría del poder»⁴⁸. Pues bien, fracasado ese intento de

48 Conviene recordar que la modificación a los artículos 16 y 18 de la Constitución, propuesta en ese proyecto de Reforma Constitucional, estaba planteada en los siguientes términos: «Artículo 16.-El territorio nacional se conforma, a los fines político-territoriales y de acuerdo con la nueva geometría del poder, por un Distrito Federal, en el cual tendrá su sede la capital de la República Bolivariana de Venezuela, por los estados, las regiones marítimas, los territorios federales, los municipios federales y los distritos insulares. - Los estados se organizan en municipios. - La unidad política primaria de la organización territorial nacional será la ciudad, entendida ésta como todo asentamiento poblacional dentro del municipio, e integrada por áreas o extensiones geográficas denominadas comunas. Las comunas serán las células sociales del territorio y estarán conformadas por las comunidades, cada una de las cuales constituirá el núcleo territorial básico e indivisible del Estado Socialista Venezolano, donde los ciudadanos tendrán el poder para construir su propia geografía y su propia historia, respetando y promoviendo la preservación, conservación y sustentabilidad en el uso de los recursos y demás bienes jurídicos ambientales. - A partir de la comunidad y la comuna, el Poder Popular desarrollará formas de agregación comunitaria político-territorial, las cuales serán reguladas en la Ley nacional, y que constituyan formas de autogobierno y cualquier otra expresión de democracia directa. - La Ciudad Comunal se constituye cuando en la totalidad de su perímetro se hayan establecido las comunidades organizadas, las comunas y el autogobierno comunal, por decreto del Presidente o Presidenta de la República Bolivariana de Venezuela, en Consejo de Ministros. - Igualmente, el Presidente o Presidenta de la República, en Consejo Ministros, previo acuerdo aprobado por la mayoría de los Diputados y Diputadas integrantes de la Asamblea Nacional, podrá decretar regiones marítimas, territoriales federales, municipios federales, distritos insulares, provincias federales, ciudades federales y distritos funcionales, así como cualquier otra entidad que establezca esta Constitución y la ley. - En las regiones marítimas, territorios federales, Distrito Federal, municipios federales, distritos insulares, provincias federales, ciudades federales y distritos funcionales, así como cualquier otra entidad que establezca esta Constitución y la ley, el Presidente o Presidenta de la República designará y removerá las autoridades respectivas por un lapso máximo que establecerá la ley. - Los distritos funcionales se crearán conforme a las características

reforma constitucional, es a través de todo ese conjunto de nuevas leyes y de reformas de leyes que aquí hemos denominado Leyes del

históricas, socioeconómicas y culturales del espacio geográfico correspondiente, así como sobre la base de las potencialidades económicas que desde ellos sea necesario desarrollar en beneficio del país. - La creación de un Distrito Funcional implica la elaboración y activación de una Misión Distrital con el respectivo Plan Estratégico Funcional a cargo del Gobierno Nacional, con la participación y en consulta permanente con sus habitantes. - El Distrito Funcional podrá ser conformado por uno o más municipios o lotes territoriales de éstos, sin perjuicios del estado al cual pertenezcan. - La organización y funcionamiento de la Ciudad Federal se hará de conformidad con lo que establezca la ley respectiva, e implica la activación de una Misión Local con su correspondiente Plan Estratégico de Desarrollo. - Las provincias federales se conformarán como unidades de agregación y coordinación de políticas territoriales, sociales y económicas a escala regional, siempre en función de los planes estratégicos nacionales y el enfoque estratégico internacional del Estado Venezolano. - Las provincias federales se constituirán pudiendo agregar indistintamente estados y municipios, sin que éstos sean menoscabados en las atribuciones que esta Constitución les confiere. - La organización político-territorial de la República se regirá por una ley orgánica». «Artículo 18.-La ciudad de Caracas es la capital de la República Bolivariana de Venezuela y el asiento de los órganos del Poder Nacional. - Lo dispuesto en este artículo no impide el ejercicio del referido Poder Nacional en otros lugares de la República. - El Estado venezolano desarrollará una política integral para articular un Sistema Nacional de Ciudades, estructurando lógica y razonablemente las relaciones entre las ciudades y sus territorios asociados, uniendo y sustentando las escalas locales y regionales en la visión sistémica del país. - A tales efectos, el Estado garantizará la función y uso social del suelo urbano, y prohíbe toda acción especulativa respecto a la renta de la tierra, propugnando la superación de los desequilibrios económicos, las asimetrías en la dotación de servicios e infraestructura, así como sobre las condiciones de accesibilidad, físicas y económicas, de cada uno de los componentes del citado Sistema Nacional de Ciudades. - Todos los ciudadanos y todas las ciudadanas, sin discriminación étnica, de género, edad, sexo, salud, orientación política, orientación sexual, condición social o religiosa, disfrutarán y serán titulares del derecho a la ciudad, y ese derecho debe entenderse como el beneficio equitativo que perciba cada uno de los habitantes, conforme al rol estratégico que la ciudad articula, tanto en el contexto urbano regional como en el Sistema Nacional de Ciudades. - Una ley especial establecerá la unidad político-territorial de la ciudad de Caracas, la cual será distinguida como Cuna de Simón Bolívar, El Libertador, y Reina del Warairarepano. El Poder Nacional, por intermedio del Poder Ejecutivo y con la colaboración y participación de todos los entes del Poder Público Nacional, Estatal y Municipal, así como del Poder Popular, sus comunidades, comunas,

Poder Popular, como se ha querido imponer lo que fue rechazado popularmente.

Debe señalarse, además, que ese intento de desmantelamiento del federalismo cooperativo previsto en la Constitución se ha querido justificar con el deleznable argumento de que a través de las estructuras del Estado Comunal es como se realiza cabalmente la descentralización planteada en nuestra Carta Magna. Vale decir, con la excusa de una nueva manera de entender la descentralización, supuestamente más ajustada a la cláusula del Estado Social de Derecho y de Justicia, se pretende legitimar el desmantelamiento de la forma de Estado contemplada en nuestra Constitución.

Ya lo dijimos antes, el federalismo cooperativo y descentralizado previsto en nuestra Constitución, diseñado para que «las comunidades y autoridades de los distintos niveles político territoriales participen en la formación de las políticas públicas comunes a la Nación, integrándose en una esfera de gobierno compartida para el ejercicio de las competencias en que concurren»⁴⁹, debería concretarse a través de las tres modalidades arriba referidas, a saber:

- a) Transferencias de competencias exclusivas del Poder Nacional hacia los Estados y los Municipios, con la participación de la Asamblea Nacional, lo que se perfecciona con las figuras de las *leyes de bases* dictadas por el Poder Nacional y las *leyes de desarrollo* dictadas por los Estados, cuando se trate de transferencias de servicios en materias objeto de competencias concurrentes.

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, cultura, deporte y recreación, recuperación total de su casco y sitios históricos, construcción de un sistema de pequeñas y medianas ciudades a lo largo de sus ejes territoriales de expansión y, en general, lograr la mayor suma de humanización posible en la Cuna de Simón Bolívar, El Libertador, y Reina del Warairarepano.- Estas disposiciones serán aplicables a todo el Sistema Nacional de Ciudades y a sus componentes regionales.

49 «Exposición de Motivos de la Constitución», publicada en la *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* del jueves 19 de febrero de 2009, N° 5.908 Extraordinario.

- b) Transferencias de competencias y servicios de los Estados hacia los Municipios que éstos estén en capacidad de prestar, las cuales serán reguladas por el ordenamiento jurídico estatal.
- c) Transferencias de servicios de los Estados y Municipios hacia las comunidades y organizaciones vecinales y no gubernamentales, previa demostración de su capacidad para prestarlos.

Y la descentralización, que sería llevada a cabo a través de las fórmulas del Estado Comunal no sólo es distinta a la que debería operar mediante las referidas modalidades, sino que conduce, efectivamente, a una muy evidente recentralización del poder. Ciertamente, las manifestaciones de esa recentralización pueden observarse si se tienen presente las facultades a que se refiere el artículo 25 de la Ley Orgánica del Poder Popular que confiere poderes rectores al Poder Ejecutivo Nacional en el funcionamiento del Estado Comunal, así como el papel que jugarán los Distritos Motores de Desarrollo que son figuras absolutamente dependientes de ese Poder.

Pero además los hechos ocurridos hasta el presente son demostración fehaciente del talante centralizador de quienes están postulando al Estado Comunal. Con la Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, se despojó a los Estados de la competencia exclusiva de conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial. Con la Ley Especial sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital y la Ley Especial del Régimen Municipal a Dos Niveles del Área Metropolitana de Caracas, se convirtió al Distrito Capital en una simple dependencia de las autoridades del Poder Central. Y con la Ley Especial de Liquidación del Fondo Intergubernamental para la Descentralización y la nueva Ley de Asignaciones Especiales Derivadas de Minas e Hidrocarburos⁵⁰, se redujeron, significativamente aportes económicos que por virtud de esas leyes corresponden a Estados y Municipios⁵¹.

50 Estas dos leyes aparecen publicadas en la GORBV N° 5.991, Extraordinario, del 29 de julio de 2010.

51 Ver al respecto, SÁNCHEZ FALCÓN, E. J., en «Vigencia del Federalismo en la Venezuela del 2010», *op. cit.*, páginas 101 y ss.

4. El Estado Comunal violenta las reglas de la Constitución económica previstas en nuestra Carta Fundamental

La forma en que está asumido el Estado Comunal en las Leyes del Poder Popular, es decir como un modelo de división político territorial, con un sistema socio-económico que permita alcanzar el socialismo estatizante y colectivista, es absolutamente contrario a las reglas de nuestra Constitución Económica. Efectivamente, si bien es cierto que las reglas constitucionales sobre el sistema socioeconómico, actualmente vigentes, contemplan que el Estado promoverá y protegerá formas de propiedad colectiva, ello está contemplado así como un medio para incentivar la pequeña y mediana industria, las cooperativas, las cajas de ahorro, la empresa familiar, la microempresa y cualquier otra forma de asociación comunitaria para el trabajo, el ahorro y el consumo⁵². Es decir, como un medio para fortalecer a un sector de la economía nacional. Pero no como una forma de eliminar y sustituir el modelo de apropiación privada de los medios y factores de producción y para establecer un sistema económico de planificación centralizada que privilegie la propiedad social sobre tales medios y factores. Además, es igualmente cierto que el Estado venezolano está constitucionalmente obligado a garantizar el derecho de propiedad⁵³ y a promocionar la iniciativa privada y la libertad de empresa⁵⁴.

El Estado Comunal y, en general todo el orden jurídico establecido en las Leyes del Poder Popular, además de la recentralización política a la que antes nos referimos al denunciar el desmantelamiento del Federalismo cooperativo, comportan también un proceso para avanzar hacia la centralización económica. Y ello es absolutamente contrario a la democracia y, por ende, al Estado democrático y social de Derecho y de Justicia contemplado en nuestra constitución. Para evidenciar la contrariedad a la democracia de un sistema de centralización política y económica recordemos las palabras de Giovanni Sartori al respecto:

«...cualquier concentración de todo el poder –especialmente de todo el poder político junto con todo el poder económico– crea

52 Ver artículo 308 de la CRBV.

53 Artículo 115 de la CRBV.

54 Artículo 112 de la CRBV.

un poder excesivo contra el cual al individuo no le queda posibilidad de defensa alguna. Ya lo sabía Trotsky: en el comunismo el que no obedece no come. Cuando el Estado se convierte en el único que da trabajo la prisión ya no es necesaria: basta con despedir y no readmitir»⁵⁵.

V.- REFLEXIÓN FINAL

Si quisiera hacerse una reflexión final sobre los comentarios que hasta aquí hemos hecho de las Leyes del Poder Popular como el orden jurídico de una supuesta transición hacia el socialismo, dicha reflexión debería tener como propósito destacar que, efectivamente, es un derecho inalienable del pueblo venezolano definir soberanamente el orden social y político que libremente quiera darse. Nada ni nadie puede negarle ese derecho. Incluso, si el socialismo colectivista y estatizante fuere la opción escogida, tendría todo el derecho a adoptarla. Sin embargo, esa no es la fórmula escogida por los venezolanos en la Constitución vigente. Y por si fuera poco, esa fórmula fue expresamente rechazada por el pueblo venezolano en el referéndum que tuvo lugar el 2 de diciembre de 2007. Por tanto, esa pretendida transición hacia el socialismo a que se refieren las Leyes del Poder Popular es contraria a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y contraria a la voluntad del pueblo venezolano expresada en el resultado del mencionado referéndum.

55 SARTORI, Giovanni; *Elementos de Teoría Política*, Alianza Editorial, versión de M^a Luz Morán, Madrid 2008, páginas 66 y 67.