

PRETENSIONES LEGALES DEL PODER POPULAR Y DEL ESTADO COMUNAL EN VENEZUELA

CECILIA SOSA G.¹

RESUMEN:

El artículo hace un análisis normativo y teleológico de las Leyes que componen el poder popular, señalando sus principales problemas en relación con el ambiente normativo en que se aprobaron. Entre las principales conclusiones a que llega, se refieren a que la Ley incorpora un Poder distinto como sería el Poder Popular, creando poderes distintos a los establecidos en la Constitución y que además violenta el principio de la legalidad, al facultar al Poder Popular para garantizar la vida y el bienestar del pueblo, cuando es materia del Estado las obligaciones de garantizar la vida de los ciudadanos y el bienestar del pueblo en igualdad de condiciones para todos, sin ningún tipo de discriminaciones.

ABSTRACT

The article formulates a normative and teleological analysis of the People's power laws, noting the main problems with the regulatory environment in which they were approved. The main conclusion establishes that the Law incorporates a different branch as would be the People's Power, creating constitutional powers other than those established in the Constitution violating the principle of legality, enabling the People's Powers to ensure life and welfare, when it is a national state obligation to ensure it on equal terms to all, without any discrimination.

1 Venezolana. Abogada graduada en la Universidad Central de Venezuela (UCV). Doctora en Derecho Universidad París 1, La Sorbona. Investigadora adscrita al Instituto de Derecho Público, UCV. Directora del Centro de

El Poder Popular es una creación ideológica llevada a un texto legal². De allí que la Ley Orgánica del Poder Popular (en adelante LOPP) invoque como fundamento el ejercicio pleno de la soberanía por parte del pueblo en lo político, económico, social, cultural, ambiental, internacional, a través de sus diversas y disímiles formas de organización, para **edificar el Estado Comunal**³. Está claro entonces que para la LOPP, este poder reside en las organizaciones sociales creadas por ley y son ellas las que **construyen el Poder Comunal**.

El Poder en el Estado Comunal, lo ejerce directamente el pueblo de acuerdo a la LOPP, siempre que responda a **un modelo económico de propiedad social** y que permita la suprema felicidad social **en la sociedad socialista**.

Ahora bien, cuando la LOPP impone **la comuna** y la define como una **entidad local** (integración de comunidades vecinas) y la declara un **espacio socialista**, ya ésta pierde el carácter plural y democrático transformándola en una participación política que se homologa al partido oficial (PSUV Partido Socialista Unido de Venezuela).

La entidad local (comuna), se extiende a la integración de comunidades vecinas así como todas las actividades que se realizan en ella, las cuales deben insertarse, según la LOPP, en el régimen de producción social y en el modelo de desarrollo endógeno y sustentable contemplado en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación. Observamos cómo la Ley que se analiza arrastra la organi-

Investigaciones Jurídicas, Universidad Católica Andrés Bello (UCAB). Profesora visitante Cátedra Andrés Bello, Oxford, Inglaterra. Profesora de la Escuela de Derecho de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la UCV, UCAB y UAM. Juez de la República desde 1985 hasta 1999. Magistrada Presidente de la Corte Suprema de Justicia. Presidente de la Organización de Cortes Supremas de las Américas. Miembro de la Comisión Andina de Juristas. Directora Ejecutiva de la Organización Venezuela Progresista en Libertad (VEPORLIBERTAD) desde 1999. Directora de la firma de consultores Jurisinvestment desde 2008. (Venezuela).

2 **Ley Orgánica del Poder Popular, LOPP**, publicada en *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 6.011 Extraordinario del 21 de diciembre de 2010.

3 Artículo 4 de la LOPP.

zación hacia el proceso de transformación de la sociedad democrática constitucional hacia un modelo socialista ya impuesto por el Plan de Desarrollo al que se someten las comunas⁴.

Por otra parte cuando se define al Concejo Comunal (que por cierto tiene su propia Ley y no la que se analiza) se le encuadra como una instancia de participación «...**en la construcción de nuevo modelo de sociedad socialista** de igualdad, equidad y justicia social»⁵.

Igual calificativo recibe la ética como valor superior del ordenamiento jurídico⁶, al agregarle el artículo 7.4 de la LOPP la palabra socialista, lo cual genera una transformación en el concepto, cuando obliga ser socialista a todos los ciudadanos y por tanto practicar una ética que responda a los valores ideológicos socialistas, todo lo cual es contrario a la libertad de pensamiento y de información como derecho constitucional de cada venezolano. **¿Qué pasa entonces con la libertad para aquél que no quiera ser socialista?** o quiera serlo por decisión propia, nunca impuesta. Por ley la Constitución nos garantiza el derecho de estar abiertos a todas las corrientes del pensamiento. Por tanto, aquél ciudadano que no quiera ser socialista ni practicar la ética socialista es libre de hacerlo, pero la LOPP lo impide.

La esencia del andamiaje normativo de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela es *la ética como valor superior del ordenamiento jurídico*; por tanto la propia Constitución exige a todas las personas como a los órganos que ejercen el Poder Público practicarla, nunca socialista como pretende la LOPP.

Por otra parte, cuando se enumeran los fines del Poder Popular, además de vulnerar el pluralismo como forma de Gobierno de la República⁷ produce por orden de esta ley, la exclusión de todos los ciudadanos que no quieran ser o pertenecer al socialismo; obsérvense cómo lo logra este texto normativo al establecer como finalidad lo siguiente:

4 Artículo 15.2 LOPP.

5 Artículo 15.1 LOPP.

6 Artículo 2 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

7 Artículo 6 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

«1. Impulsar el fortalecimiento de la organización del pueblo, en función de consolidar la democracia protagónica **revolucionaria** y construir las bases **de la sociedad socialista**, democrática, de derecho y de justicia.
...» (resaltado nuestro).

Esta definición tiene que concatenarse obligatoriamente con la concepción de la economía comunal, la cual examinaremos más adelante.

Otro aspecto que contamina toda la LOPP y que la impregna de una radicalización política inaceptable es hacer del ámbito de aplicación una cobertura para todas las organizaciones que se establezcan; así, el artículo 6 consagra «...todas las organizaciones, expresiones y ámbitos del Poder Popular, ejercidas directa o indirectamente por las personas o comunidades, los sectores sociales, la sociedad en general...»; por tanto, no hay manera de escapar a la voluntad de que las organizaciones y sus integrantes tengan que ser revolucionarios y obligados a construir el socialismo.

De acuerdo con la LOPP **todo ciudadano que no edifique el socialismo estaría en una situación de incumplimiento constitucional y en «situación ilegal»**, si no cumplen con la constitución, organización, y funcionamiento de **la comuna como entidad local**, ni practica el autogobierno para la edificación del Estado Comunal, presupuesto normativo que viola directamente la Constitución de la República, por cuanto en la norma suprema el asidero de la participación es la libertad de participar, nunca impuesta por ley y menos en organizaciones promovidas y creadas por particulares, más cuando el texto no se refiere a la descentralización sino a la sustitución de funciones de órganos del Estado por particulares (socializados). De manera que la LOPP para justificar que se enmarca en la Constitución, señala que el Estado Comunal está fundado en el Estado democrático y social de Derecho y de Justicia que consagra la Constitución de la República.

La participación social pasa a ser un sistema socialista impuesto mediante leyes, que no permite otro, y que vulnera insistentemente la libertad ideológica y la garantía de un gobierno federal descentralizado, creando un estado Comunal al margen del Estado establecido en la Constitución.

Es decir el modelo social es la propiedad social. Nada más sectorio y excluyente. Aceptar esta Ley sería aceptar que la Constitución perdió su vigencia y fue derogada por una vía distinta a los mecanismos previstos expresamente en ella⁸ y el texto del artículo 2 constitucional ha quedado sustituido por una «injuria constitucional»: «Venezuela se constituye en un Estado Socialista», y a tales fines la LOPP define Socialismo⁹ como un modo de relaciones sociales de producción, centrado en la convivencia solidaria para la recuperación del valor del trabajo, como productor de bienes y servicios, para el desarrollo de la propiedad social sobre los factores y medios de producción con la finalidad de construir las bases de la sociedad socialista¹⁰. Nada más alejado del texto constitucional.

Estas razones preliminares serían suficientes como fundamento de lo manifiestamente inconstitucional de la LOPP porque su objeto y finalidades contrarían los principios y fines consagrados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, al imponer por la vía legal un sistema político ideológico distinto al consagrado y aprobado por el pueblo mediante referendo popular el 15 de diciembre de 1999.

Ahora bien, es necesario profundizar en el contraste de la LOPP que parece fundarse en el derecho a la participación y resulta que precisamente el procedimiento utilizado para sancionarla viola los preceptos constitucionales que en materia de participación se le imponen a la Asamblea Nacional.

La Constitución efectivamente funda su fuerza creadora en la participación protagónica del pueblo y la extiende a lo largo de todo su texto, así la sanción de la LOPP comenzó por incumplir en su proceso de formación con el requisito de la consulta pública que exige la Constitución, en sus artículos 206 y 211.

La falta de consulta pública por parte del Poder Legislativo (Asamblea Nacional) para sancionar la LOPP, viola el derecho de los Estados (entidades territoriales) y de la representación de sus ciuda-

8 Artículo 333 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

9 Artículo 8 LOPP.

10 Artículo 7.1 LOPP.

danos, quienes deben ser consultados a través de sus respectivos Consejo Legislativos, y así participar en los asuntos públicos, en especial el derecho a participar en el proceso de formación de las leyes que atañen a estos entes político territoriales donde residen.

La LOPP no se consultó a ninguno de los veintitrés (23) Estados por la Asamblea Nacional por medio de sus respectivos Consejos Legislativos, como lo preceptúa el artículo 211 constitucional; consultas todas que se omitieron de manera inexplicable, además de ignorar la consulta pública a los ciudadanos, como a las altas autoridades, y a quienes directamente lesiona en sus derechos subjetivos.

Por otra parte, al analizar la naturaleza jurídica que la Ley le atribuye al Poder Comunal, atendiendo a la definición de la LOPP, constatamos que se le califica como **«...una organización político social...»** y la declara como **«...la célula fundamental de conformación del estado comunal es la Comuna.»**¹¹ Cuando define las instancias del Poder Popular¹² para lo que la LOPP llama el ejercicio del autogobierno, las clasifica en cuatro componentes: el consejo comunal, la comuna, la ciudad comunal y los sistemas de agregación comunal. Interesa destacar cómo a la Comuna la define como el **«...espacio socialista, que como entidad local, es definida por la integración de comunidades vecinas con una memoria histórica compartida...»**¹³

Es pues indubitable que la LOPP incorpora nuevas instancias de organización político territorial que alteran la organización constitucional del Poder Público y modifica la distribución de ese Poder en las instancias del Poder Estatal y del Poder Municipal (Artículo 136). La modificación de fondo a lo establecido en la Constitución es **hacer nacer nuevas instancias locales mediante una ley, siendo la Constitución la que depositó en la voluntad del cada Municipio y de cada Estado conjuntamente con los ciudadanos de su jurisdicción, el logro de la descentralización** de funciones y la transferencia de sus competencias y la concreción de la participación protagónica del pueblo en la función de gobierno.

11 Artículo 8.8 LOPP.

12 Artículo 15 LOPP.

13 Artículo 15.2 LOPP.

El sistema democrático venezolano está fundamentado en una distribución y equilibrio de poder, horizontal en lo territorial e igualmente horizontal en cuanto a las ramas del poder Público Nacional, sometido a principios y valores democráticos, plural e igualitario, con una administración pública, nacional, estatal y municipal no parcializada, lo que impide que mediante una Ley o un Decreto con rango de ley se subvierta la estructura del trabajo con las comunidades de cada jurisdicción y se pretenda imponer a las comunidades por sobre sus legítimos representantes, por ellos electos en el ejecutivo y legislativo, para hacerlos depender de una creación legislativa: poder comunal¹⁴, o mecanismos de transferencia de competencia distintos y contrarios a los consagrados en la Constitución¹⁵ donde se consagra cómo tiene que cumplirse la descentralización de las competencias del Poder Nacional a los Estados y a los Municipios, y la descentralización desde los Estados y Municipios hacia las comunidades organizadas.

El 17 de diciembre de 2010 la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia con ocasión de pronunciarse sobre la constitucionalidad del carácter orgánico de la Ley de las Comunas, estableció claramente los fundamentos que permitieron mediante Ley alterar la estructura político territorial, cuando estableció de forma categórica que:

«...desarrollar y fortalecer el Poder Popular, estableciendo las normas que regulan la constitución, conformación, organización y funcionamiento de la Comuna, como entidad local...» la ley Orgánica de las Comunas...» «comprende mecanismos que posibilitan la transferencia de competencias desde los entes político territoriales mayores hacia las organizaciones primarias de vida comunitaria, promoviendo la participación de éstas en la gestión, ejecución y control de servicios y obras de interés local» (resaltado nuestro).

Esta afirmación de la Sala Constitucional haciendo ver que hay entes político territoriales mayores y menores, y que las «organizaciones primarias de la vida comunitaria», es una afirmación que acepta y habilita a la Ley Orgánica de las Comunas y por ende la del Poder

14 Artículo 32 LOPP.

15 Artículo 157, 158 y 184 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Popular –para edificar el Estado Comunal, como medios de organización y participación directa del pueblo, lo que contradice abiertamente el artículo 184 constitucional e igualmente el artículo 168 el cual define y caracteriza a los Municipios como la unidad política primaria de la organización nacional.

De manera que es grave en **primer lugar** que una Ley incorpore un Poder distinto como sería el Poder Popular, creando poderes distintos a los establecidos en la Constitución. En consecuencia la LOPP altera las competencias expresas que tienen atribuidas el Poder Público Nacional, el Poder Público Estatal y el Poder Público Municipal, en violación del artículo 16 y 136 constitucional.

En **segundo lugar**, un régimen de ejercicio directo del poder como el consagrado en la LOPP no puede sustituirse al poder constituido; también como consecuencia del derecho a la participación y organización, así como a la soberanía establecida en la Constitución ya que la organización política y social del pueblo se expresa de manera directa o indirecta, tal como lo consagra el artículo 5 constitucional.

De manera que los Consejos Comunales o las comunas, formas de organización popular pudieran ser llamados Poder Popular, pero sin edificar un Estado Comunal, como lo establece el artículo 2 de la LOPP, por cuanto en ese escenario se sustituiría el Poder Público, distribuido a su vez en Poder Municipal, Poder Estatal y Poder Nacional.

El artículo 4 de la LOPP violenta el principio de la legalidad¹⁶, pues se faculta al Poder Popular para garantizar la vida y el bienestar del pueblo, cuando es materia del Estado las obligaciones de garantizar la vida de los ciudadanos y el bienestar del pueblo en igualdad de condiciones para todos, sin ningún tipo de discriminaciones y por mas descentralización que se promueva, es inconstitucional transferir estas cargas de naturaleza constitucional a los ciudadanos, por muy organizados que se encuentren.

Es el Estado el que garantizará la vida, la integridad física de las personas, frente a situaciones que constituyan amenaza, vulnerabili-

16 Artículo 117 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

dad o riesgo de su vida y/o de sus propiedades¹⁷; igualmente es el Estado el que garantizará igualmente entre muchos otros, la protección de la familia¹⁸. De manera que las garantías constitucionales de los derechos humanos es una tarea indelegable del Estado y de las autoridades constituidas, quienes las ejercen a través del Poder Público, en cualquiera de sus expresiones y consonancia con las atribuciones que le sean propias.

Es decir **para la LOPP, el pueblo responde al pueblo**, y de allí la gran contradicción porque las organizaciones que edificarían el Estado Comunal, serán dependientes del Gobierno Nacional y toda la sociedad obligada a someterse a la ideología socialista, porque tiene que cumplir con una ley que así lo prescribe.

De acuerdo a la LOPP, **la economía comunal** sólo puede desarrollarse bajo la forma de propiedad social comunal y dentro del ámbito de actuación del Poder Popular, para satisfacer las necesidades colectivas con reinversión social del excedente. Este planteamiento es contrario a la Constitución que otorga a cada persona del pueblo el derecho a promover las organizaciones socio-productivas y las entidades económico-financieras, bajo iniciativa privada y propiedad privada de los medios de producción así como para la comercialización de bienes y servicios. Por tanto, si una ley se caracteriza en esencia por ser general y abstracta, dirigida a todos, la que se analiza no puede negar derechos individuales e imponer y confundir autogestión con colectivismo social.

La Constitución que nos rige, concibe **el sistema socioeconómico como la confluencia entre el Estado y la iniciativa privada** con fines específicos y para ello están obligados a compartir su responsabilidad del desarrollo nacional y por ello los componentes de intervención pública no pueden limitar los derechos económicos al punto de desnaturalizarlos.

El Estado democrático y social de Derecho y de Justicia contiene la determinación de **un sistema económico de carácter mixto y que es la economía social de mercado**, la cual queda negada por la

17 Artículos 43 y 55 constitucional.

18 Artículos 75, 76, 56, 80 constitucional.

LOPP, pues les niega a las organizaciones sociales y económicas que se funden en la propiedad privada.

No está permitido un Estado Socialista en la Constitución, por cuanto la LOPP lo que hace es **confundir al socialismo con el Estado Social**. La noción de Estado social no puede formularse aisladamente y equipararlo a Estado Socialista ni aceptar la apariencia de legitimidad constitucional cuando tal propuesta de reforma constitucional, fue rechazada por consulta popular.

En definitiva, ninguna ley puede sustituir y modificar lo que **somos como país, una democracia** que se caracteriza precisamente por no ser una ideología, sino un método de consenso atendiendo al pluralismo que la caracteriza y la sostiene. La Democracia, a diferencia de otros sistemas de gobierno es plural, es tolerante, se construye a partir de la diversidad y la tolerancia, sin otras condiciones que las derivadas del respeto a los derechos fundamentales. El pluralismo consiste en admitir no sólo opiniones diferentes, sino formas de vida variadas. No es jurídicamente válida una ley que elimina el principio constitucional que rige al gobierno de la República y a las entidades políticas que la componen.