

LOS CONDICIONANTES POLITICOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. VENEZUELA 2000-2015

Allan R. Brewer-Carías

Profesor Emérito de la Universidad Central de Venezuela

La Administración Pública es ante todo un instrumento esencial del Estado establecido para gerenciar, en su nombre y por su cuenta, la satisfacción de las necesidades colectivas de la sociedad que constitucional y legalmente esté obligado a asumir, por lo que como tal instrumento, su misión esencial es estar al servicio de los ciudadanos o administrados.

Por ello, siendo un instrumento del Estado, por su carácter vicarial o servicial, es evidente que la misma está necesariamente condicionada, en su concepción, organización y funcionamiento, por la propia concepción del Estado de la cual forme parte en un momento dado y en un país determinado, conforme al régimen político existente, y a la práctica política del gobierno que lo conduzca.¹

Bajo este ángulo, por tanto, al referirnos a la Administración Pública contemporánea en Venezuela, conforme a sus condicionamientos políticos, trataremos de identificar en primer lugar, cuál es la concepción del Estado que existe en la actualidad en el país, partiendo del que define la Constitución como Estado democrático y social de derecho y de justicia y de economía mixta, pero que en realidad se ha configurado como un Estado totalitario; en segundo lugar, cuáles han sido las consecuencias de la configuración de ese Estado Totalitario sobre la Administración Pública, en particular, el proceso de una inflación de la organización administrativa que se ha producido, tanto en la Administración Central como en la Administración descentralizada, y la creación de una Administración paralela, con organizaciones denominadas “Misiones” que sin embargo no están sometidas al régimen de la Ley Orgánica de la Administración Pública; en tercer lugar, cuál es la forma del Estado en el país, partiendo de la fórmula constitucional del Estado federal descentralizado, pero que en realidad se ha configurado como un Estado centralizado con membrete federal, y el impacto que ello ha tenido en la

¹ Sobre el tema de los condicionantes políticos de la Administración, ya nos ocupamos desde hace unos buenos años, en Allan R. Brewer-Carías, “Les conditionnements politiques de l’administration publique dans les pays d’Amérique Latine”, en *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Vol. XLV, N° 3, Institut International des Sciences Administratives, Bruselas 1979, pp. 213-233; y “Los condicionamientos políticos de la Administración Pública en los países latinoamericanos” en *Revista de la Escuela Empresarial Andina*, Convenio Andrés Bello, N° 8, Año 5, Lima 1980, pp. 239-258. Igualmente en nuestro libro *Fundamentos de la Administración Pública*, Tomo I, , Colección Estudios Administrativos, N° 1, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1980, 386 pp.; 2^a edición, 1984.

centralización progresiva de la Administración Pública; y en cuarto lugar, cuál es el impacto de la creación de un Estado Comunal o del Poder Popular, en paralelo al Estado Constitucional, sobre éste último y la Administración Pública, en particular, por el ahogamiento progresivo de la Administración Pública Municipal.

I. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA CONCEPCIÓN DEL ESTADO: EL PASO DEL ESTADO DEMOCRÁTICO Y SOCIAL DE DERECHO Y DE JUSTICIA, Y DESCENTRALIZADO PREVISTO EN LA CONSTITUCIÓN, AL ESTADO TOTALITARIO DESARROLLADO AL MARGEN DE LA MISMA

En cuanto al primer aspecto a considerar, sobre la concepción política del Estado, como hay que hacer respecto de cualquier Estado, para precisarla lo primero que debe hacerse es acudir a la fuente suprema del ordenamiento que lo regula, que no es otra que la Constitución, en la cual, además, en el mundo contemporáneo, en casi todos los países se ha progresivamente constitucionalizado no sólo a la propia Administración Pública, sino al derecho que la regula, es decir, al propio derecho administrativo, que ahora encuentra en ella, como ley suprema, la principal de sus fuentes.²

Por ello, es un signo de las Constituciones contemporáneas, del cual no se escapa la Constitución venezolana de 1999, encontrar en sus normas previsiones, por ejemplo, sobre el régimen sobre la organización, funcionamiento y actividad de la Administración Pública como complejo orgánico integrada en los órganos del Poder Ejecutivo; sobre el ejercicio de la función administrativa, realizada aún por otros órganos del Estado distintos a la Administración; sobre las relaciones jurídicas que se establecen cotidianamente entre las personas jurídicas estatales, cuyos órganos son los que expresan la voluntad de la Administración, y los administrados; sobre los fines públicos y colectivos que estas persiguen, situados por encima de los intereses particulares; sobre los poderes y prerrogativas de los cuales disponen para hacer prevalecer los intereses generales y colectivos frente a los intereses

² Sobre el proceso de constitucionalización del derecho administrativo en Colombia y en Venezuela, véase Allan R. Brewer-Carías, “El proceso de constitucionalización del Derecho Administrativo en Colombia” en Juan Carlos Cassagne (Director), *Derecho Administrativo. Obra Colectiva en Homenaje al Prof. Miguel S. Marienhoff*, Buenos Aires 1998, pp. 157-172, y en *Revista de Derecho Público*, N° 55-56, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, julio-diciembre 1993, pp. 47-59; y “Algunos aspectos de proceso de constitucionalización del derecho administrativo en la Constitución de 1999” en *Los requisitos y vicios de los actos administrativos. V Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo Allan Randolph Brewer-Carías, Caracas 1996*, Fundación Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA), Caracas 2000, pp. 23-37.

individuales, y además, de los límites impuestos por normas garantizadoras de los derechos y garantías de los administrados, incluso frente a la propia Administración.

Por tanto, en nuestro caso, para identificar la concepción del Estado que deberíamos tener en Venezuela, y consecuentemente, las características de la Administración Pública que debería existir, lo primero que hay que hacer es acudir al texto mismo de la Constitución de 1999, en particular, sus artículos 2, 3, 4 y 299, que disponen que:

Primero, que “Venezuela se constituye en un **Estado democrático y social de Derecho y de Justicia**, que propugna como **valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y, en general, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político**” (Artículo 2)

Segundo, que la República “es un **Estado federal descentralizado** en los términos consagrados en la Constitución, y se rige por los **principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad** (Artículo 4).

Tercero, que los “**finés esenciales**” del Estado son: “**la defensa y el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad, el ejercicio democrático de la voluntad popular, la construcción de una sociedad justa y amante de la paz, la promoción de la prosperidad y bienestar del pueblo y la garantía del cumplimiento de los principios, derechos y deberes reconocidos y consagrados en la Constitución,**” siendo “**la educación y el trabajo**” los procesos fundamentales para alcanzar dichos fines (Artículo 3).

Y *cuarto*, que “el **régimen socioeconómico**” de la República, “se fundamenta en los **principios de justicia social, democracia, eficiencia, libre competencia, protección del ambiente, productividad y solidaridad, a los fines de asegurar el desarrollo humano integral y una existencia digna y provechosa para la colectividad,**” a cuyo efecto, “**el Estado, conjuntamente con la iniciativa privada, promoverá el desarrollo armónico de la economía nacional con el fin de generar fuentes de trabajo, alto valor agregado nacional, elevar el nivel de vida de la población y fortalecer la soberanía económica del país, garantizando la seguridad jurídica, solidez, dinamismo, sustentabilidad, permanencia y equidad del crecimiento de la economía, para lograr una justa distribución de la riqueza mediante una planificación estratégica democrática, participativa y de consulta abierta**” (Artículo 299)

Mejor y más completa definición formal del **Estado democrático y social de derecho y de justicia, de economía mixta y descentralizado** en el texto de una Constitución, ciertamente es casi imposible encontrar.

Si esa definición constitucional del Estado se ajustara a la realidad, en Venezuela tendríamos entonces un Estado Constitucional de derecho, y además, democrático, descentralizado, social, de economía mixta y de justicia, que tendría entonces que responder a los principios democráticos del

pluralismo y alternabilidad republicana que tendrían que estar garantizados mediante un sistema de democracia representativa y participativa; donde la Administración Pública tendría que ser una Administración democrática, garante del pluralismo y de la participación de todos; y la misma y todos los órganos del Estado tendrían que estar sometidos al derecho y a la justicia, a través de un riguroso sistema de control judicial contencioso administrativo de la actividad administrativa; en el cual privase la primacía de los derechos y garantías constitucionales de los ciudadanos, y que estuviese montado sobre un sistema económico de economía mixta con la participación conjunta, en un marco de libertad económica, tanto del Estado como de la iniciativa privada, en el cual el derecho que lo regule debería asegurar el punto de equilibrio entre las prerrogativas estatales y los derechos ciudadanos.³

En ese Estado que regula la Constitución con lenguaje florido, la Administración Pública tendría además que ser una Administración social, a cargo de políticas sociales, en la búsqueda, junto con la iniciativa privada, de la justicia social, y una Administración Pública descentralizada, compuesta por diversos niveles administrativos territoriales, dotados de autonomía. Además, dicha Administración Pública debería funcionar, en su tarea de gestionar el interés general y asegurar la satisfacción de las necesidades colectivas, sobre la base de los principios de seguridad jurídica, transparencia, igualdad e imparcialidad, dando con ello, plena garantía a los derechos de los administrados, en un marco de transparencia gubernamental y de pulcro manejo de los recursos financieros sometidos a escrupulosos controles fiscales. Es decir, un en esa concepción constitucional, estaríamos frente a un Estado donde se debería asegurar que los recursos públicos sean invertidos conforme a los principios de buena administración, con la erradicación o persecución de la corrupción administrativa; con una Administración conducida por un servicio civil basado en la meritocracia, que tendría que estar al servicio exclusivo del Estado y no de una determinada parcialidad política; a la cual los ciudadanos puedan controlar en su funcionamiento mediante mecanismos efectivos de participación y mediante el ejercicio de las acciones judiciales necesarias ante un Poder Judicial independiente que pueda efectivamente asegurar su sometimiento al derecho.

Frente a todo ello, sin embargo, lo que primero corresponde es determinar si realmente, en la práctica política del gobierno del Estado de Venezuela, el Estado que tenemos responde a esa concepción y a esos principios, o si realmente solo se trata de enunciados floridos de lo que debería ser, y nada más; pues es claro que a estas alturas del conocimiento de las ciencias

³ Véase Allan R. Brewer-Carías, "El derecho a la democracia entre las nuevas tendencias del Derecho Administrativo como punto de equilibrio entre los Poderes de la Administración y los derechos del administrado," en Víctor Hernández Mendible (Coordinador), *Desafíos del Derecho Administrativo Contemporáneo (Conmemoración Internacional del Centenario de la Cátedra de Derecho Administrativo en Venezuela)*, Tomo II, Ediciones Paredes, Caracas 2009, pp. 1417-1439.

políticas, es evidente que para analizar un régimen político y la estructura de un Estado, no sólo debemos basarnos en las solas denominaciones y definiciones oficiales de los Estado insertas en las Constituciones.

Y efectivamente al confrontar ese Estado descrito en la Constitución con la realidad, lo que resulta es que el Estado que se ha desarrollado en los últimos quince años no es para nada ni un Estado de derecho, ni es democrático, ni es social, ni es de economía mixta, ni es de justicia, ni es descentralizado, pues más bien, en contra de lo que dice la Constitución, lo que se ha desarrollado al amparo del autoritarismo político ha sido un Estado totalitario

No hay que olvidar que lo que dice la Constitución no sólo no existe en la realidad, sino que incluso realidad, ni siquiera fue la intención de implementarlo de quienes asaltaron el poder en 1999, mediante una Asamblea Constituyente que controlaron totalmente, luego del intento de golpe de Estado que procuraron dar en 1992.⁴ El texto constitucional, por lo demás, ante los oídos sordos de quienes obnubilados por el deseo y las promesas de cambio del momento no se percataron de lo que se estaba aprobando, como lo denuncié en su momento, tenía ya el germen para el establecimiento de un Estado autoritario,⁵ que más pronto que tarde derivó en el Estado totalitario y populista de la actualidad;⁶ con el cual lo que se ha hecho es desmantelar la

⁴ Así se puede apreciar de los papeles del golpe de Estado de 1992 en los cuales la intención era establecer un Estado totalitario y comunista, publicados en: Kléber Ramírez Rojas, *Historial documental de 4 de febrero*, Colección Alfredo Maneiro, Ministerio de la Cultura, Fundación Editorial El Perro y la Rana, Caracas 2006.

⁵ En 1999, al propugnar el voto NO por la Constitución de 1999 elaborada por la Asamblea Constituyente y sometida a aprobación popular, advertí que si la Constitución se aprobaba, ello iba a implicar la implantación en Venezuela, de “un esquema institucional concebido para el autoritarismo derivado de la combinación del centralismo del Estado, el presidencialismo exacerbado, la democracia de partidos, la concentración de poder en la Asamblea y el militarismo, que constituye el elemento central diseñado para la organización del poder del Estado.” En mi opinión –agregé–, esto no era lo que en 1999 se requería para el perfeccionamiento de la democracia; la cual al contrario, se debió basar “en la descentralización del poder, en un presidencialismo controlado y moderado, en la participación política para balancear el poder del Estado y en la sujeción de la autoridad militar a la autoridad civil” Documento de 30 de noviembre de 1999. V. en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente (Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente)*, Tomo III, Fundación de Derecho Público, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1999, p. 339.

⁶ Aun cuando no se trata ahora de entrar en la definición del Estado totalitario o del totalitarismo como sistema político de dominación total de la sociedad, estimo que basta recurrir a lo expresado por Raymond Aron en su obra *Démocratie et totalitarisme*, donde destaca los caracteres del totalitarismo, como un régimen político donde la concentración del poder es total; existe un partido único que se fusiona al Estado y que posee el monopolio de la actividad política “legítima” y de la aplicación de la ideología del Estado, que se convierte en verdad oficial del Estado; el Estado asume el monopolio de los medios de persuasión y coacción, y de los

democracia,⁷ violándose y moldeándose el orden jurídico tal como los gobernantes han querido, sin control alguno entre los poderes públicos ya que todos responden al unísono a un solo mando, empobreciendo y haciendo miserable a un país otrora próspero,⁸ y donde simplemente se ha eliminado la justicia.

La realidad es entonces que a pesar de que la Constitución nos diga que Venezuela se constituye en un Estado democrático y social de derecho y de justicia, y además, Federal descentralizado, lo que tenemos, luego de un despiadado proceso de desinstitucionalización, de desjuridificación, de

medios de comunicación; la economía es totalmente controlada por el Estado y se convierte en parte del mismo; se produce la politización de toda actividad, originándose una confusión entre sociedad civil y Estado, de manera que las faltas cometidas por los individuos en el marco de la actividad política, económica o profesional se conforman simultáneamente como faltas ideológicas, originando un terror ideológico y policial. Véase la edición en castellano: *Democracia y totalitarismo*, Seix Barral, Madrid 1968, La diferencia con el *autoritarismo*, es que en éste la concentración del poder sin aceptación de oposición, no excluye la admisión de un cierto pluralismo en sus apoyos y la carencia de una intención o capacidad de homogeneización total de la sociedad. Véase por ejemplo, José Linz, *Totalitarian and Authoritarian Regimes*, Rienner, 2000. Por ello, en los últimos lustros se podía calificar el régimen político venezolano como autoritario. Ya, sin embargo, comienza a aparecer el totalitarismo con toda su faz. Por ejemplo, la Conferencia Episcopal de Venezuela ha advertido la situación al expresar, sobre lo grave de la situación el panorama político actual, sobre “la pretensión de imponer un modelo político totalitario y un sistema educativo fuertemente ideologizado y centralizado” así como “la criminalización de las protestas y la politización del poder judicial, que se manifiesta, entre otras cosas, en la existencia de presos políticos y en la situación de tantos jóvenes privados de libertad por haber participado en manifestaciones” Véase reportaje de Sergio Mora: “Los obispos de Venezuela: Pretenden imponer un modelo totalitario,” en Zenit. El mundo visto desde Roma, Roma, 12 julio 2014, en <http://www.zenit.org/es/articles/los-obispos-de-venezuela-pretenden-imponer-un-modelo-totalitario>

⁷ Véase Allan R. Brewer-Carías, *Dismantling Democracy. The Chávez Authoritarian Experiment*, New York, 2010; y “La demolición del Estado de derecho y la destrucción de la democracia en Venezuela (1999-2009),” en José Reynoso Núñez y Herminio Sánchez de la Barquera y Arroyo (Coordinadores), *La democracia en su contexto. Estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México 2009, pp. 477-517.

⁸ Por eso Nelson Castellanos con razón anotó recientemente sobre “la gran mentira bolivariana, esa que prometió un proyecto social y terminó instalando el sistema comunista de los Castro. La que ofreció trabajar para los pobres, cuando su intención era seguir manteniéndolos abajo, para poder manipularlos.// Una banda que se preocupó por enriquecerse rápidamente y por tomar el control de todos los poderes del Estado, afín de no tener que irse nunca. Aunque para ello violara leyes y derechos, reprimiera o persiguiera a los ciudadanos que pretendieron oponerse a sus planes de perennidad.” En “La mentira Bolivariana”, en Noticiero Digital.com, julio 13, 2014, en <http://www.noticierodigital.com/2014/07/la-mentira-bolivariana/>.

desjudicialización, de desdemocratización, de desconstitucionalización y de desadministración,⁹ es un Estado Totalitario caracterizado por una concentración total del poder; donde no hay control ni balance entre los poderes del Estado; donde existe un partido político estatal y militar único, fusionado al propio Estado, que actúa como instrumento facilitador, con una ideología única que se califica como “socialismo,” concebida como la actividad política “legítima” u “oficial,” contraria al pluralismo; que rechaza la democracia representativa y el parlamentarismo; y en el cual, además, se niegan los derechos individuales y la libertad como valor máximo de la democracia, siendo sustituidos por derechos colectivos respecto de los cuales el Estado supuestamente sería el único presuntamente depositario, desconociéndose con ello, además, la solidaridad social y la primacía de la dignidad de la persona humana; un Estado que si bien desde 1975 controlaba con exclusividad la producción del petróleo, ahora ha asumido el monopolio total de todos los medios de producción, de manera que la economía es ahora totalmente controlada por el Estado y se ha convertido en parte del mismo, dando origen a un extraordinario sistema de Capitalismo de Estado, que ha oprimido a las iniciativas privadas, entre otros medios, además de con limitaciones de toda índole, mediante confiscaciones y requisiciones al margen de la Constitución. Un Estado; además, que ha asumido el control total de los medios de persuasión y coacción, incluso mediante la intervención de las policías locales, y la creación de milicias desordenadas que ahora atentan contra el propio Estado; que, además, ha asumido el monopolio de los medios de comunicación, con cuya actividad se ha producido la politización de toda actividad particular, originándose una confusión entre sociedad civil y Estado, de manera que las faltas cometidas por los individuos en el marco de su actividad individual se conforman simultáneamente como faltas ideológicas, procurándose la eliminación de cualquier tipo de opinión disidente a la oficial, sirviéndose para ello de la policía y de los militares.

Por todo ello, lamentablemente, es que se puede afirmar que el Estado que hoy tenemos en Venezuela no ya un Estado democrático y social de derecho y de justicia, descentralizado, sino que es un Estado Totalitario, desvinculado a la democracia y que ha configurado una Administración Pública que pasó de servir al ciudadano a servir al propio Estado, y colocada, por tanto, al margen su misión de garantizar el equilibrio entre los poderes del Estado y los derechos de las personas, atendiendo ahora sólo a velar por la imposición

⁹ Véase Jesús María Alvarado Andrade, “Sobre Constitución y Administración Pública ¿Es realmente el Derecho Administrativo en Venezuela un Derecho Constitucional Concretizado?” en HERNÁNDEZ G, José Ignacio (Coord.), *100 Años de Enseñanza del Derecho Administrativo en Venezuela 1909-2009*, Centro de Estudios de Derecho Público de la Universidad Universidad Monteávila- Fundación de Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA), Caracas, 2011, pp. 165-263

a la población inerme, de políticas autoritarias, incluso violando la Constitución y las leyes.

Ese Estado Totalitario de la actualidad, en efecto:

En *primer lugar*, ha hecho desaparecer todo vestigio del Estado de derecho que prevé la Constitución, lo que ha resultado, primero, de la violación sistemática de la Constitución que ha perdido su carácter de ley suprema y su rigidez; segundo, del sistemático proceso de maleabilidad, mutabilidad y desrigidización constitucional conducido, entre otros, por el Tribunal Supremo,¹⁰ todo lo cual ha producido una completa desjuridificación del propio Estado; y tercero, de la creación, incluso fuera de la Constitución, de un Estado paralelo al Estado Constitucional, denominado Estado Comunal o Estado del Poder Popular,¹¹ lo que ha provocado la completa desconstitucionalización del mismo.

En *segundo lugar*, el Estado totalitario ha hecho desaparecer, igualmente, todo vestigio del Estado democrático que regula la Constitución, lo que ha resultado primero, de la distorsión de la representatividad política en la legislación electoral, de manera que con minoría de votos se obtenga mayoría de representantes;¹² segundo, de las fallas en la implementación de la democracia participativa, que ha resultado ser un esquema de movilización popular basada en repartos controlados por el Poder central;¹³ tercero, de la

¹⁰ Véase por ejemplo, lo expuesto en Allan R. Brewer-Carías, *Crónica sobre la “in” justicia constitucional. La Sala Constitucional y el autoritarismo en Venezuela*, Colección Instituto de Derecho Público, Universidad Central de Venezuela, No. 2, Caracas 2007; *Práctica y distorsión de la justicia constitucional en Venezuela (2008-2012)*, Colección Justicia No. 3, Acceso a la Justicia, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Metropolitana, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2012.

¹¹ Véase lo expuesto en Allan R. Brewer-Carías, “La desconstitucionalización del Estado de derecho en Venezuela: del Estado Democrático y Social de derecho al Estado Comunal Socialista, sin reformar la Constitución,” en *Libro Homenaje al profesor Alfredo Morles Hernández, Diversas Disciplinas Jurídicas*, (Coordinación y Compilación Astrid Uzcátegui Angulo y Julio Rodríguez Berrizbeitia), Universidad Católica Andrés Bello, Universidad de Los Andes, Universidad Monteávila, Universidad Central de Venezuela, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Vol. V, Caracas 2012, pp. 51-82; en Carlos Tablante y Mariela Morales Antonorzi (Coord.), *Descentralización, autonomía e inclusión social. El desafío actual de la democracia*, Anuario 2010-2012, Observatorio Internacional para la democracia y descentralización, En Cambio, Caracas 2011, pp. 37-84; y en *Estado Constitucional*, Año 1, No. 2, Editorial Adrus, Lima, junio 2011, pp. 217-236.

¹² Véase Allan R. Brewer-Carías, *El golpe a la democracia dado por la Sala Constitucional*, Colección Estudios Políticos No. 8, Editorial Jurídica venezolana, Caracas 2014.

¹³ Véase Allan R. Brewer-Carías, “La necesaria revalorización de la democracia representativa ante los peligros del discurso autoritario sobre una supuesta “democracia participativa” sin representación,” en *Derecho Electoral de Latinoamérica. Memoria del II Congreso Iberoamericano de Derecho*, Bogotá, 31

ausencia de separación de poderes en la organización del Estado, en particular, de la ausencia de autonomía e independencia del Poder Judicial;¹⁴ cuarto, de la distorsión de la Administración Pública que dejó de estar al servicio del ciudadano; quinto, de la militarización avasallante de la sociedad y del Estado; sexto, de la eliminación de la libertad de expresión y comunicación; y séptimo, de la eliminación y violación del principio democrático, al hacer imposible la iniciativa popular de revocación de mandatos, pero permitiendo la revocación de mandatos populares por parte del Tribunal Supremo, en contra de la Constitución.¹⁵

En *tercer lugar*, el Estado totalitario también ha hecho desaparecer todo vestigio del Estado Social y de Economía Mixta que regula la Constitución, primero, mediante la eliminación de la libertad económica, el ahogamiento de la iniciativa privada y la eliminación de la garantía del derecho de propiedad; segundo, por la política que ha castigado toda generación de riqueza, resultando la configuración de un Estado montado sobre una política de subsidios y repartos directos; tercero, mediante la formulación de un esquema de economía comunista donde el Estado ha acaparado la totalidad de la actividad económica, basado en sistema de Capitalismo de Estado;¹⁶ cuarto, mediante la total burocratización del Estado, que se ha convertido en el principal empleador, a costa de haber hecho desaparecer el servicio civil basado en la meritocracia; y quinto, mediante el desarrollo de un Estado Populista, con la forma ahora de Estado Comunal y del Poder Popular, que lo conforme, en todo caso, como un Estado Clientelar.

agosto-1 septiembre 2011, Consejo Superior de la Judicatura, ISBN 978-958-8331-93-5, Bogotá 2013, pp. 425-449

¹⁴ Véase por ejemplo, Allan R. Brewer-Carías, “La justicia sometida al poder [La ausencia de independencia y autonomía de los jueces en Venezuela por la interminable emergencia del Poder Judicial (1999-2006)]” en *Cuestiones Internacionales. Anuario Jurídico Villanueva 2007*, Centro Universitario Villanueva, Marcial Pons, Madrid 2007, pp. 25-57; y “Sobre la ausencia de independencia y autonomía judicial en Venezuela, a los doce años de vigencia de la constitución de 1999 (O sobre la interminable transitoriedad que en fraude continuado a la voluntad popular y a las normas de la Constitución, ha impedido la vigencia de la garantía de la estabilidad de los jueces y el funcionamiento efectivo de una “jurisdicción disciplinaria judicial”), en *Independencia Judicial*, Colección Estado de Derecho, Tomo I, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Acceso a la Justicia org., Fundación de Estudios de Derecho Administrativo (Funeda), Universidad Metropolitana (Unimet), Caracas 2012, pp. 9-103.

¹⁵ Véase Allan R. Brewer-Carías, Véase Allan R. Brewer-Carías, *El golpe a la democracia dado por la Sala Constitucional*, Colección Estudios Políticos No. 8, Editorial Jurídica venezolana, Caracas 2014.

¹⁶ Véase Allan R. Brewer-Carías, “Sobre la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal o de cómo se implanta en Venezuela un sistema económico comunista sin reformar la Constitución,” en *Revista de Derecho Público*, No. 124, (octubre-diciembre 2010), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2010, pp. 102-109

En *cuarto lugar*, el Estado totalitario adicionalmente ha hecho desaparecer todo vestigio del Estado de Justicia que regula la Constitución, lo que ha resultado primero, de la ausencia de leyes justas y la multiplicación de leyes inconsultas;¹⁷ segundo, de una extrema inflación de la inseguridad jurídica, con reformas de las leyes que se realizan mediante su simple republicación en la *Gaceta Oficial*, sin que sean producto de la voluntad popular;¹⁸ tercero, del sometimiento político del Poder Judicial al Poder Ejecutivo y la Asamblea Nacional, habiendo desaparecido todo vestigio de autonomía e independencia del mismo; cuarto, del hecho de que el Estado se ha escapado de la justicia interna, al no existir materialmente control contencioso administrativo, ni posibilidad de condena al Estrado por responsabilidad, y además, de haberse escapado también de la justicia internacional, al denunciar la Convención Americana de Derechos Humanos¹⁹ tornándose en un Estado irresponsable; quinto, de haberse puesto la Justicia al servicio del autoritarismo, al punto de que áreas de actividad social carecen de justicia, como es la justicia de paz; y sexto, de haberse desarrollado un sistema de injusticia como consecuencia de la impunidad.

Y por último, en *quinto lugar*, el Estado totalitario también ha hecho desaparecer todo vestigio del Estado descentralizado que bajo una concepción centralista de la llamada “federación descentralizada” reguló la Constitución, lo que se ha consolidado primero, con el desbalance introducido a favor de los órganos del nivel nacional de gobierno en la distribución territorial de competencias; segundo, con un Municipio que no se llegó a configurar efectivamente como la unidad primaria de la organización nacional, pero que ahora tiende a desaparecer con la política de desmunicipalización resultante de la estructuración del Estado Comunal; tercero, con la creación, en paralelo a las entidades políticas territoriales previstas en la Constitución, pero fuera de sus regulaciones, de mencionado Estado Comunal o del Poder Popular,

¹⁷ Véase Allan R. Brewer-Carías, El fin de la llamada “democracia participativa y protagónica” dispuesto por la Sala Constitucional en fraude a la Constitución, al justificar la emisión de legislación inconsulta en violación al derecho a la participación política, *Revista de Derecho Público*, No 137 (Primer Trimestre 2014, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2014, pp. 157-164

¹⁸ Véase Allan R. Brewer-Carías, “Autoritarismo e inseguridad jurídica en Venezuela. O sobre la irregular forma utilizada para “reformular” la Constitución y las leyes,” en Rafael Valim, José Roberto Pimenta Oliveira, e Augusto Neves Dal Pozzo (Coordinadores), *Tratado sobre o princípio da segurança jurídica no Direito Administrativo*, Editora Fórum, Sao Paulo, 2013

¹⁹ Véase Allan R. Brewer-Carías, “La reciente tendencia hacia la aceptación del arbitraje en la contratación estatal en el derecho venezolano,” en Jaime Rodríguez Arana, Miguel Ángel Sendín, Jorge E. Danós Oróñez, Jorge Luis Cáceres Arce, Verónica Rojas Montes, Neil Amador Huáman Paredes (Coordinadores), *Contratación Pública. Doctrina Nacional e Internacional*, Volúmen II, XII Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo, Adrus Editores, Arequipa 2013, pp. 803-830

estructurando Comunas²⁰ para acabar con los Estados y Municipios, los cuales han sido vaciados de competencia a favor de las mismas; y por último, cuarto, con el ahogamiento y neutralización de las mismas entidades políticas territoriales en paralelo, por parte de los órganos del Poder Ejecutivo Nacional.

Todo ello incluso se ha hecho mediante leyes orgánicas que han pretendido regular supuestamente mecanismos de ejercicio de directo de la soberanía, como son las Asambleas de ciudadanos y Comunas, sin sufragio ni representación, controladas por el partido oficial de gobierno y dependientes directamente del Poder Ejecutivo Nacional; que lejos de ser instrumentos de participación política, por la ausencia de descentralización, lo que han hecho es configurar un sistema de centralización y control férreo de las comunidades por parte el Poder Central. Se trata más bien de un “edificio” de organizaciones para evitar que el pueblo efectivamente participe y ejerza la soberanía, y para imponerle, mediante férreo control central, políticas por las cuales nunca ha votado ni tendrá la ocasión de votar, basado en una concepción única, que es el socialismo, de manera que quien no sea socialista está automáticamente discriminado, desplazado e impedido de “participar.”

No es posible, por tanto, en el marco de esas Leyes Orgánicas del Poder Popular poder conciliar el pluralismo que garantiza la Constitución y el principio de la no discriminación por razón de “opinión política,” con las disposiciones de dichas leyes que persiguen todo lo contrario, es decir, el establecimiento de un Estado Comunal, cuyas instancias sólo pueden actuar en función del socialismo y de las cuales todo ciudadano que tenga otra opinión, queda automáticamente excluido.

En esta forma, al fraude a la Constitución,²¹ y además, en fraude a la voluntad popular, que votó en contra de esas reformas que se quisieron introducir en la Constitución en 2007, se le ha impuesto a los venezolanos mediante leyes orgánicas, y por tanto, inconstitucionales, un modelo de Estado totalitario, comunista y centralizado por el cual nadie ha votado, con lo que se ha cambiado radical e inconstitucionalmente el texto de la Constitución de 1999, que no ha sido reformado conforme a sus previsiones, en abierta contradicción y desprecio, se insiste, al rechazo popular

²⁰ Véase Allan R. Brewer-Carías, Claudia Nikken, Luis A. Herrera Orellana, Jesús María Alvarado Andrade, José Ignacio Hernández y Adriana Vigilancia, *Leyes Orgánicas sobre el Poder Popular y el Estado Comunal (Los Consejos Comunales, las Comunas, la Sociedad Socialista y el Sistema Económico Comunal)*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2011

²¹ Véase Allan R. Brewer-Carías, *Reforma constitucional y fraude a la Constitución (1999-2009)*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas 2009; *Dismantling Democracy. The Chávez Authoritarian Experiment*, Cambridge University Press, New York 2010.

mayoritario que se expresó en diciembre de 2007 a la reforma constitucional que entonces se intentó realizar incluso violando la propia Constitución.²²

Es a ese marco de Estado totalitario y de desconstitucionalización del Estado, bien alejado al modelo de Estado democrático y social de derecho y de justicia, descentralizado, del cual habla la Constitución, al cual hoy responde la Administración Pública que es su instrumento, y que nos la muestran ya como una institución que dejó de estar al servicio del ciudadano, que abandonó su rol de servir de punto de equilibrio entre los poderes y prerrogativas del Estado y las garantías de derechos de los particulares, pasando, en un marco de su desquiciamiento, a servir ahora, sin seguridad jurídica alguna, exclusivamente al Estado, a sus poderes y prerrogativas, en la medida en que los gobernantes decidan, sin control judicial de naturaleza alguna; siendo su misión el servir de medio de imposición de la voluntad del Estado y de los funcionarios, a los ciudadanos.

Es decir, la Administración se ha convertido en una estructura burocrática discriminadora, sin garantía alguna de imparcialidad, con la cual los ciudadanos ahora sólo pueden entrar en relación en dos formas: por una parte, los que son privilegiados del poder, como consecuencia de la pertenencia política al régimen o a su partido único, con todas las prebendas y parcialidades de parte de los funcionarios; y por otra parte, los que como marginados del poder acuden a la Administración por necesidad ciudadana, a rogar las más elementales actuaciones públicas, como es por ejemplo solicitar autorizaciones, licencias, permisos o habilitaciones, las cuales no siempre son atendidas y más bien tratadas como si lo que se estuviera requiriendo fueran favores y no derechos o el cumplimiento de obligaciones públicas, con el consecuente “pago” por los servicios recibidos, y no precisamente a través de timbres fiscales que es lo propio de las tasas legalmente establecidas. En ambas situaciones, lamentablemente, el equilibrio entre poderes del Estado y derechos ciudadanos de los administrados ha desaparecido, sin que existan elementos de control para restablecerlo, de manera que se privilegia y se margina, sin posibilidad alguna de control.

La consecuencia de todo este esquema de ausencia de Estado Social y de Estado de economía mixta, y el establecimiento en su lugar del Estado comunista, burocratizado, populista y clientelar, ha sido que en nombre del “socialismo,” Venezuela hoy tiene el record de ser el país que ocupa el primer lugar en el índice de miseria del mundo,²³ y la sociedad con el más alto riesgo

²² Véase Allan R. Brewer-Carias, *La reforma constitucional de 2007 (Comentarios al proyecto inconstitucionalmente sancionado por la Asamblea Nacional el 2 de noviembre de 2007)*, Colección Textos Legislativos, No.43, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007.

²³ Venezuela tiene el “ignominioso” primer lugar en el Índice de miseria del mundo. Véase el Informe de Steve H. Hanke, “Measuring Misery around the World,” publicado en mayo 2104, en *Global Asia*, en <http://www.cato.org/publications/commentary/measuring-misery-around-world>

de América Latina.²⁴ Esa es la hazaña o el milagro de la política económica del gobierno durante los pasados quince años, que tanto va a costar superar en el futuro,²⁵ lo que se suma el indicado primer lugar en criminalidad, falta de transparencia e inflación.

Todo lo cual, sin duda, ha sido uno de los objetivos del gobierno durante los últimos quince años de manera que como lo ha expresado Pedro Palma, la explicación de lo incomprensible, es decir, del “milagro económico” de destrucción a mansalva de la economía y de la creación de miseria, está en que para el gobierno lo importante es mantener la condición de pobreza:

“pues ella crea dependencia del Estado y abona el terreno para el clientelismo político, asegurándose el apoyo incondicional de una amplia masa poblacional a través de la manipulación informativa y de la explotación descarada de su ignorancia y buena fe. Eso, a su vez, facilita el logro e uno de los objetivos buscados, cual es la eliminación de la vieja oligarquía del anterior sistema, para sustituirlo por otra, pero revolucionaria.”²⁶

Por eso se ha hablado, con razón, de que la política de Estado en Venezuela es la de una “una fábrica de pobres,”²⁷ o como lo ha resumido Leandro Area, al referirse a la noción del “Estado Misional”:

Véase igualmente *Índice Mundial de Miseria*, 2014, en <http://www.razon.com.mx/spip.php?ar-ticle215150>; y en <http://vallartaopina.net/2014/05/23/en-indice-mundial-de-miseria-venezuela-ocupa-primer-lugar/>

²⁴ Véase en <http://www.elmundo.com.ve/noticias/actualidad/noticias/infografia-riesgo-pais-de-venezuela-cerro-el-201.aspx>

²⁵ Pedro Carmona Estanga ha resumido la hazaña económica del régimen explicando que: “Por desgracia para el país, a lo largo de estos 16 años se han dilapidado unos US\$ 1,5 billones que no volverán, de los cuales no quedan sino la destrucción del aparato productivo, el deterioro de la calidad de vida, de la infraestructura, de la institucionalidad, y distorsiones macroeconómicas y actitudinales en la población de una profundidad tal, que costará sudor y sangre superar a las generaciones venideras. Esa es la hazaña histórica lograda y cacareada por el régimen.” Véase Pedro Carmona Estanga, “La destrucción de Venezuela: hazaña histórica,” 19 de octubre de 2014, en <http://pcarmonae.blogspot.com/2014/10/la-destruccion-de-venezuela-hazana.html>

²⁶ Véase Pedro Palma, “Las Revoluciones fatídicas,” en *El Nacional*, Caracas, 8 de septiembre de 2014, en http://www.el-nacional.com/pedro_palma/Revoluciones-fatidicas_0_478752208.html

²⁷ En tal sentido, Brian Fincheltub, ha destacado que “Las misiones se convirtieron en fábrica de personas dependientes, sin ninguna estabilidad, que confiaban su subsistencia exclusivamente al Estado. Nunca hubo interés de sacar a la gente de la pobreza porque como reconoció el propio ministro Héctor Rodríguez, se “volverían escuálidos”. Es decir, se volverían independientes y eso es peligrosísimo para un sistema cuya principal estrategia es el control.” Véase Brian Fincheltub, “Fabrica de

“El consumo, por su parte, en un país que no produce nada, viene determinado por la oferta restringida de quien monopoliza, petroliza, en todos los sentidos, los productos de la cesta de las mercancías de consumo social entre los que destacan el trabajo, la salud, la educación, la vivienda, etc. Populismo, demagogia, asistencialismo, plebeyismo, “peronismo”, cultura de la sumisión, degradación de la civilidad, desesperanza aprehendida, envilecimiento, etc., son expresiones, realidades, cercanas a la idea del Estado misional.”²⁸

Este Estado Misional, Comunista, Burocrático, Populista, Comunal y del Poder Popular y Clientelar, acaparador de toda la actividad económica, en definitiva, es el que ha sustituido al Estado Social y de Economía Mixta que está en la Constitución, conduciendo a su negación total, pues se ha convertido como observa Isaac Villamizar, es un “Estado inepto, secuestrado por la élite de la burguesía corrupta gubernamental, que niega todos los derechos sociales y económicos constitucionales, y que manipula la ignorancia y pobreza de las clases sociales menos favorecidas,” argumentando al contrario, que:

“Si Venezuela fuera un Estado Social, no habría neonatos fallecidos por condiciones infecciosas en hospitales públicos. Si Venezuela fuera un Estado Social, toda persona tendría un empleo asegurado o se ejercería plenamente la libertad de empresa y de comercio. Si Venezuela fuera un Estado Social no exhibiríamos deshonrosamente las tasas de homicidios más altas del mundo. Si Venezuela fuera un Estado Social no estaría desaparecida la cabilla y el cemento y las cementeras intervenidas estarían produciendo al máximo de su capacidad instalada. Si Venezuela fuera un Estado Social todos los establecimientos de víveres y artículos de primera necesidad estarían abarrotados en sus anaqueles. Si Venezuela fuera un Estado Social las escuelas no tendrían los techos llenos de filtraciones, estarían dotadas de materiales suficientes para la enseñanza-aprendizaje y los maestros y profesores serían el mejor personal pagado del país. Si Venezuela fuera un Estado Social no habría discriminación por razones políticas e ideológicas para tener acceso a cualquier servicio, beneficios y auxilios públicos y bienes de primera necesidad. Si Venezuela fuera un Estado Social el problema de la basura permanente en las grandes ciudades ya estaría resuelto con los métodos más modernos, actualizados y pertinentes a la protección ambiental.”²⁹

pobres,” en *El Nacional*, Caracas, 5 de junio de 2014, en http://www.el-nacional.com/opinion/Fabrica-pobres_0_421757946.html

²⁸ Véase Leandro Area, “El ‘Estado Misional’ en Venezuela,” en *Analítica.com*, 14 de febrero de 2014, en <http://analitica.com/opinion/opinion-nacional/el-estado-misional-en-venezuela/>

²⁹ Véase Isaac Villamizar, “Cuál Estado Social?,” en *La Nación*, San Cristóbal, 7 de octubre de 2014, en <http://www.lanacion.com.ve/columnas/opinion/cual-estado-social/>

En ese panorama se entiende entonces, la magnitud y significado del condicionamiento político que ese Estado Totalitario ha ocasionado en la Administración Pública, la cual básicamente ha abandonado el parámetro de su misión establecido en el artículo 141 de la Constitución, que al contrario, requeriría que la misma estuviese al servicio de los ciudadanos, fundamentada “en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho,” nada de lo cual se cumple.

II. EL IMPACTO DEL ESTADO TOTALITARIO SOBRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: LA INFLACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y LA CREACIÓN DE LAS “MISIONES” NO SOMETIDAS A LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Ese Estado Totalitario que hoy tenemos, y que como se dijo, es la negación del Estado democrático y social de derecho y de justicia, descentralizado del que nos habla la Constitución, si en alguna organización ha tenido un impacto directo ha sido en la Administración Pública, la cual para responder a políticas populistas, primero, se ha convertido en una Administración burocrática y burocratizada, producto de la desaparición, persecución y estigmatización de la iniciativa privada, y con ello, de toda posibilidad de efectiva generación de riqueza y de empleo en el país, el cual sólo la iniciativa privada puede asegurar; con la lamentable generación de altas tasas de desempleo o de empleo informal; segundo, ha sufrido una inflación inusitada, tanto en los órganos de la Administración Ministerial como en las entidades descentralizadas; y tercero, ha sido objeto de la creación de una Administración paralela, con la creación de las “Misiones,” lo que globalmente ha provocado una colosal indisciplina presupuestaria.

1. La burocratización de la Administración Pública

Al perseguirse al sector privado y destruirse el aparato productivo, buena parte de la política social del gobierno, como solución al desempleo, lamentablemente ha conducido a la total burocratización de la Administración Pública, lo que ha provocado el aumento del empleo público a niveles nunca antes vistos, por supuesto bien lejos de la meritocracia que prescribe la Constitución, conforme a la cual el ingreso a la función pública debería ser sólo mediante concursos públicos (art. 146). La consecuencia de esta política ha sido que la Administración Pública en Venezuela, después de quince años de estatizaciones, hoy tiene casi el mismo número de empleados públicos civiles que los que, por ejemplo, existen en toda la Administración Federal de los Estados Unidos.³⁰ Ello significa que durante los últimos 10 años el

³⁰ En ésta última, por ejemplo, en 2012 existían aproximadamente 2.700.000 de empleados públicos civiles que sirven a 316 millones de personas, y Venezuela, que

número de empleados públicos aumentó en un 156%, pero con una disminución lamentablemente, quizás en proporción mayor, respecto de la eficiencia de la Administración en la prestación de los servicios sociales.³¹

En ese esquema de burocracia estatal, por otra parte, quedó simplemente en el papel la norma constitucional que prescribe que “los funcionarios públicos están al servicio del Estado y no de parcialidad política alguna,” y de que su “nombramiento o remoción no pueden estar determinados por la afiliación u orientación política” (art. 145), pues en la práctica gubernamental actual sucede todo lo contrario, de manera que para ingresar y permanecer en la función pública, el interesado tiene que haber demostrado lealtad al gobierno y a la doctrina oficial, obligándoseles a estar al servicio del partido de gobierno, de manera que quien no se adapte a ese principio, es simplemente removido de su cargo, sin contemplación. Esta “nueva” función pública es la antítesis de lo que antes se conocía como el estatuto de la función pública, que tenía una Ley que la regulaba, la cual incluso establece concursos para ingresar a la carrera administrativa, y causales de destitución, todo lo cual, en realidad, cayó en desuso.

2. La inflación organizativa en la Administración Pública Central

La implementación de las políticas populistas por parte del Estado Totalitario ha tenido también un fuerte y directo impacto en la organización de la Administración Pública, que lejos de obedecer a criterios racionales de reforma administrativa, lo que ha provocado es una desusada inflación organizacional que ha originado un desquiciamiento de la organización administrativa en su conjunto.

Ello se ha evidenciado, ante todo, en la organización ministerial, que constituye el grueso de la Administración Pública Central, originado particularmente por el ejercicio incontrolado y sin plan de naturaleza alguna, de la atribución que la Ley Orgánica de la Administración Pública,³²

tiene una población de 30 millones de personas, en 2012 contaba con cerca de 2.470.000 (comparado con los 90.000 que había en 1998). Véase la información de la Office of Personal Management, en <http://www.opm.gov/policy-data-oversight/data-analysis-documentation/federal-employment-reports/historical-tables/total-government-employment-since-1962/>. Véase Víctor Salmerón, “A ritmo de 310 por día crecen los empleados públicos,” en *El Nacional*, Caracas 2 de diciembre de 2012, en <http://www.eluniversal.com/economia/121202/a-ritmo-de-310-por-dia-crecen-los-empleados-publicos>

³¹ Véase Jairo Márquez Lugo, “Venezuela tiene más empleados que Estados Unidos,” en <http://entresocios.net/ciudadanos/venezuela-tiene-mas-empleados-publicos-que-estados-unidos>. Véanse también los datos en: “1999 versus 2013: Gestión del Desgobierno en números,” en <https://twitter.com/sushidavid/status/451006280061046784>.

³² La Ley Orgánica der la Administración Pública fue dictada inicialmente en 2001, reformada en 2008 y vuelta a reformar en 2014. Véase el Decreto Ley 1424 de 17 de noviembre de 2014, *Gaceta Oficial* No.6147 Extra de 17 de noviembre de 2014.

siguiendo lo prescrito en la Constitución, desde 2001 asignó al Presidente de la República en Consejo de Ministros, para fijar, mediante decreto, “el número, denominación, competencia y organización de los ministerios y otros órganos de la Administración Pública Nacional, así como sus entes adscritos, con base en parámetros de adaptabilidad de las estructuras administrativas a las políticas públicas que desarrolla el Poder Ejecutivo Nacional y en los principios de organización y funcionamiento establecidos en la presente ley” (art. 61).

Fue precisamente, conforme a dicha atribución constitucional, que en los últimos quince años se fueron dictado innumerables decretos ejecutivos cambiando, sin orden ni concierto, sobre la organización ministerial a medida que surgían nuevas y circunstanciales exigencias administrativas, creando ministerios, eliminándolos, fusionándolos, dividiéndolos y recreándolos, a medida que además se quería dar algún cargo ministerial a determinadas personas. Así, luego de sancionarse la reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública de 2008, mediante el Decreto N° 6.670 de 22 de abril de 2009³³ se reguló la organización y funcionamiento de la Administración Pública Central, estableciéndose veintiséis (26) Ministerios, enumerándose sus competencias, denominándoseles –siguiendo la pauta ya establecida en el Decreto similar de marzo de 2007³⁴ como “Ministerios del Poder Popular,” pero sin base constitucional alguna, sin duda en la búsqueda de implementar una de las rechazadas reformas constitucionales de 2007, que fue la creación del Estado del Poder Popular. Luego de la reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública de 2009, y con la creación sucesiva y en forma aislada de nuevos Ministerios, para 2014 ya la Administración Ministerial había adquirido una dimensión monstruosa, formada en su cúspide por treinta y seis (36) Ministerios del Despacho Ejecutivo (de los 16 que eran en 1999), pero adicionalmente con ciento siete (107) Viceministros designados.³⁵

En septiembre de 2014, el Presidente de la República procedió de nuevo a suprimir y fusionar varios ministerios,³⁶ incluso alguno de la importancia como el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, y

³³ *Gaceta Oficial* N° 39.163 de 22-04-2009.

³⁴ Decreto 5.246 de 20 -03-2007 en *Gaceta Oficial* N° 38.654 de 28-03-2007.

³⁵ Véanse el reportaje “Venezuela rompió récord mundial con la mayor cantidad de ministerios,” en *Notitarde.com*, 3 de julio de 2014, en <http://www.notitarde.com/Pais/Venezuela-rompio-record-mundial-con-la-mayor-cantidad-de-ministerios-2189733/2014/07/03/336113>. Véase además, los datos en “1999 versus 2013: Gestión del Desgobierno en números,” en <https://twitter.com/sushidavid/status/451006280061046784>. Véase también la información en Nelson Bocaranda, “Runrunes del jueves 21 de agosto de 2014,” en <http://www.lapa-tilla.com/site/2014/08/21/runrunes-del-jueves-21-de-agosto-de-2014/>.

³⁶ Véase Decretos No. 1226, 1227 y 1228 de 2 de septiembre de 2014, en *Gaceta Oficial* No. 40.489 de 3 de septiembre de 2014.

además, creó y designó seis (6) Vicepresidentes sectoriales,³⁷ además de la Vicepresidencia Ejecutiva. Es esa forma, el Gabinete ejecutivo quedó integrado con los siguientes veintisiete (27) Ministerios: Ministerio del Poder Popular del Despacho de la Presidencia y Seguimiento de la gestión de Gobierno; Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores, Justicia y Paz; Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores; Ministerio del Poder Popular para la Economía, Finanzas y Banca Pública; Ministerio del Poder Popular para la Planificación; Ministerio del Poder Popular para la Defensa; Ministerio del Poder Popular para Comercio; Ministerio del Poder Popular para las Industrias; Ministerio del Poder Popular para el Turismo; Ministerio del Poder Popular para la Agricultura y Tierras; Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria, Ciencia y Tecnología; Ministerio del Poder Popular para la Educación; Ministerio del Poder Popular para la Salud; Ministerio del Poder Popular para el proceso social del Trabajo; Ministerio del Poder Popular para Transporte Terrestre y Obras Públicas; Ministerio del Poder Popular para Transporte Acuático y Aéreo; Ministerio del Poder Popular para Petróleo y Minería; Ministerio del Poder Popular para la Vivienda, el Habitat y el Ecosocialismo; Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información; Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Movimientos Sociales; Ministerio del Poder Popular para la Alimentación; Ministerio del Poder Popular para la Cultura; Ministerio del Poder Popular para la Juventud y el Deporte; Ministerio del Poder Popular para los Pueblos Indígenas; Ministerio del Poder Popular para la Energía Eléctrica; Ministerio del Poder Popular para la Mujer y la Igualdad de Género; y Ministerio del Poder Popular para el servicio Penitenciario.³⁸

El 17 de noviembre de 2014, mediante Decreto Ley No. 1424, se reformó una vez más la Ley Orgánica de la Administración Pública,³⁹ consistiendo dicha reforma, básicamente en los siguientes aspectos:

En *primer lugar*, si bien se conservó la orientación de regular a la “Administración Pública” como una sola organización que comprende la de la República (nacional), la de los estados y la municipal (art. 1), en forma centralizada, sometida toda a los lineamientos de la planificación centralizada, bajo la dirección del Presidente de la República (art. 46) y la coordinación del Vicepresidente ejecutivo (art. 49,3), en cuanto al ámbito de aplicación de la misma se estableció que es respecto de la “Administración Pública Nacional, *así como* de las de los estados, distritos metropolitanos, el Distrito capital, el territorio federal Miranda y las de los municipios”(art. 2).

En *segundo lugar*, en el texto de la Ley se incorporó formalmente la denominación de Ministerios “del Poder Popular” (arts. 49, 50, 52, 60, 64, 68,

³⁷ Véanse el Decreto No. 1213 de 2 de septiembre de 2014, en *Gaceta Oficial* N° 40489 de 3 de septiembre de 2014.

³⁸ *Idem*.

³⁹ *Gaceta Oficial* Extra N° 6147 de 17-11-2014.

79, 85, 94, 123) que hasta entonces sólo se había establecido de hecho en la práctica gubernamental para denominar los despachos ministeriales, sin base legal alguna.

En *tercer lugar*, se eliminó la inclusión entre los Órganos Superiores del Nivel Central de la Administración Pública Nacional (art. 44), de la Comisión Central de Planificación, la cual sin embargo se continuó regulando como un órgano del Nivel Central de la Administración Pública Nacional (arts. 60).

En *cuarto lugar*, se creó como órgano superior de dirección del Nivel Central de la Administración Pública Nacional, a las “Vicepresidencias Sectoriales,” eliminándose las anteriores “juntas sectoriales” (arts. 44, 49-51), establecidas para la supervisión y control de los ministerios que se agrupan en los sectores. Ésta en realidad puede considerarse como la única reforma realmente sustantiva introducida en 2014, regulándose dichas Vicepresidencias Sectoriales como órganos encargados de la supervisión y control funcional, administrativo y presupuestario de los ministerios del poder popular que determine el Presidente de la república, quien además debe fijar el número, denominación, organización, funcionamiento y competencias de dichas Vicepresidencias (art. 49).

En *quinto lugar*, se incorporó en la regulación de la Ley a una figura nueva denominada “jefe de gobierno” (art. 34, 41) que está relacionada con la figura de las “autoridades regionales” como integrantes de “los órganos superiores de dirección del Nivel Central de la Administración Pública nacional” (art. 44, 71).

En *sexto lugar*, la reincorporación en el texto de la ley de la noción de “autonomía”, para calificar a los “institutos públicos” denominándose ahora “institutos públicos y autónomos” (arts. 98-102, 107).

En *séptimo lugar*, se estableció el régimen de la desconcentración administrativa mediante la creación de órganos y servicios desconcentrados, no sólo en el seno de los ministerios, sino de la Vicepresidencia ejecutiva, de las vicepresidencias sectoriales, y de las oficinas nacionales (arts. 92 ss.).

Y en *octavo lugar*, la previsión de posibilidad de la adscripción de los “entes” no sólo a “órganos” de la Administración, sino también a otros “entes” (arts. 118, 119, 120).

Ahora bien, en cuanto a la organización y funcionamiento de los Ministerios, de acuerdo con la nueva reforma de la Ley Orgánica de noviembre de 2014, mediante el Decreto N° 1.612 de 18 de febrero de 2015⁴⁰ sobre organización y funcionamiento de la Administración Pública Central, se establecieron los siguientes veintisiete (27) Ministerios y se enumeraron sus competencias, denominándoselos, siguiendo la pauta ya establecida en los

⁴⁰ *Gaceta Oficial* N° 1.612 de 18-02-2015.

Decretos similares de 2007 y 2009,⁴¹ como “Ministerios del Poder Popular” pero ahora con base legal: 1. Ministerio del Poder Popular del Despacho de la Presidencia y Seguimiento de la gestión de Gobierno; 2. Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores, Justicia y Paz; 3. Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores; 4. Ministerio del Poder Popular para Economía y Finanzas; 5. Ministerio del Poder Popular para la Defensa; 6. Ministerio del Poder Popular para el Comercio; 7. Ministerio del Poder Popular para las Industrias; 8. Ministerio del Poder Popular para el Turismo; 9. Ministerio del Poder Popular para la Agricultura y Tierras; 10. Ministerio del Poder Popular para la Educación; 11. Ministerio del Poder Popular para la Salud; 12. Ministerio del Poder Popular para el Proceso Social del Trabajo; 13. Ministerio del Poder Popular para Eco-socialismo, Hábitat y Viviendas; 14. Ministerio del Poder Popular de Petróleo y Minería; 15. Ministerio del Poder Popular de Planificación; 16. Ministerio del Poder Popular para Educación Universitaria, Ciencia y Tecnología; 17. Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información; 18. Ministerio del Poder Popular para las Comunas y los Movimientos Sociales; 19. Ministerio del Poder Popular para la Alimentación; 20. Ministerio del Poder Popular para la Cultura; 21. Ministerio del Poder Popular para la Juventud y el Deporte; 22. Ministerio del Poder Popular para los Pueblos Indígenas; 23. Ministerio del Poder Popular para la Mujer y la Igualdad de Género 24. Ministerio del Poder Popular para el Servicio Penitenciario; 25. Ministerio del Poder Popular para el Transporte Acuático y Aéreo; 26. Ministerio del Poder Popular para el Transporte Terrestre y Obras Públicas; 27. Ministerio del Poder Popular para la Energía Eléctrica.⁴²

En todo caso, de acuerdo con el artículo 17 del decreto de Organización y Funcionamiento de la Administración Pública, conforme a la Ley Orgánica, la estructura organizativa básica de cada Ministerio, está integrada por el Despacho del Ministro y los Despachos de los Viceministros; y además por los siguientes órganos: En el *nivel de apoyo*, por las Direcciones Generales, y las siguientes unidades con rango de Dirección general: Oficinas Estratégicas de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas; Consultorías Jurídicas; Oficinas de Auditoría Interna; Oficinas de Atención Ciudadana; Oficinas de Gestión Comunicacional; Oficinas de Planificación y Presupuesto; Oficinas de gestión Humana; Oficinas de Gestión Administrativa; y Oficinas de Tecnología de la Información y la Comunicación. En el *nivel sustantivo*, cada

⁴¹ Decreto N° 1.612 6.670 de 22 de abril de 2009 en *Gaceta Oficial* N° 39.163 de 22-04-2009; y Decreto 5.246 de 20 -03-2007 en *Gaceta Oficial* N° 38.654 de 28-03-2007.

⁴² Sobre la evolución del número y competencias de los Ministerios antes de la reforma constitucional de 1999, véase Allan R. Brewer-Carías, *Principios del Régimen Jurídico de la Organización Administrativa... cit.*, pp. 127 y ss. Sobre la misma materia con posterioridad a 1999 véase Jesús María Alvarado Andrade, “Consideraciones sobre la evolución de la Administración Ministerial”, en este libro.

Ministerio está integrado por los Despachos de los Viceministros, Direcciones Generales, Direcciones, y las Divisiones dependientes jerárquicamente de las mismas. Y en el *nivel desconcentrado territorialmente*, por las unidades que ejerzan representación del Ministerio a nivel regional, estatal, municipal o comunal.

Cada Ministerio debe estar regulado internamente por un Reglamento Orgánico dictado por el Presidente en Consejo de Ministros, en el cual se deben determinar la estructura y las funciones de los Viceministros y de las demás dependencias que integran cada Ministerio.⁴³ En los mencionados Reglamentos Orgánicos, de acuerdo con el artículo 65 del Decreto de Organización y Funcionamiento de 2015, dictados con la participación de los Vicepresidentes Sectoriales, se deberá establecer la adscripción de los entes descentralizados a los diversos Ministerios.

3. La inflación organizativa en la Administración Pública descentralizada funcionalmente

Pero el desquiciamiento de la Administración Pública no sólo ha afectado a la Administración Central, sino también a la Administración descentralizada la cual ha sufrido también un proceso de inflación organizativa inusitada, derivada de la intervención total del Estado en la economía, y de la estatización de todo tipo de empresas otrora privadas, dando origen a la creación de cientos y cientos de empresas pública, incluso de Empresas del Estado, sin control ni coordinación alguna, todo lo cual ha complicado en demasía el aparato burocrático del Estado. Por todo eso, con toda razón, *The Economist* estimaba en septiembre de 2014, que Venezuela era “probablemente la economía peor gerenciada del mundo,” donde “el precio de la sobrevivencia de la revolución parece ser la muerte lenta del país;”⁴⁴ gerencia de la economía que durante más de una década estuvo a cargo de un ingeniero mecánico, y que en 2014, se ha entregado a un militar general del ejército,⁴⁵ teniendo ambos, en común, la formación que deriva de haber sido sólo burócratas durante los tres últimos lustros. Ello ha provocado que en el país se haya producido lo que se ha calificado como “un milagro económico a

⁴³ Véase los Decretos N° 1.614 a 1.629, mediante los cuales se dictan los Reglamentos Orgánicos de los Ministerios del Poder Popular para Industrias; para Energía Eléctrica; de Economía y Finanzas; para el Proceso Social del Trabajo; para las Comunas y los Movimientos Sociales; de Planificación; de Petróleo y Minería; para la Agricultura y Tierras; para el Servicio Penitenciario; para la Defensa; para Relaciones Interiores, Justicia y Paz; del Despacho de la Presidencia y Seguimiento de la Gestión de Gobierno; para los Pueblos Indígenas; para Educación Universitaria, Ciencia y Tecnología; para la Mujer y la Igualdad de Género; y para la Cultura.- (Véase *Gaceta Oficial* N° 6.176 Extra. De 20 de febrero de 2015.

⁴⁴ Véase “Venezuela’s Economy. Of oil and coconut wáter. Probably the world’s managed economy,” en *The Economist*, N° 8905, September 20th. 2014, pp. 31-32.

⁴⁵ *Idem*.

la inversa, de los que se registran tan pocos en el devenir de los pueblos,” y es el de haber convertido “en país miserable el más rico de América.”⁴⁶

Ahora, en cuanto a la regulación de dichas empresas del Estado debe observarse que el artículo 100 de la Ley Orgánica de 2001 las definía como “las sociedades mercantiles en las cuales la República, los estados, los distritos metropolitanos y los municipios, o alguno de los entes descentralizados funcionalmente regulados en la Ley Orgánica, solos o conjuntamente, tuvieran una participación mayor al 50% del capital social.”⁴⁷ En la reforma de la Ley Orgánica de 2008, lo que se ha ratificado en la reforma de la Ley Orgánica de 2014, esta definición se eliminó del artículo 103, e ignorando la “forma de derecho privado” conceptualmente esencial de las empresas del Estado conforme a los principios de la descentralización establecidos en el artículo 29 de la misma Ley, se las definió eliminándose toda referencia a su carácter “de sociedades mercantiles,” calificándolas en forma totalmente contradictoria, como “*personas jurídicas de derecho público* constituidas de acuerdo a las normas de derecho privado,” en los entes públicos tengan una participación mayor al cincuenta por ciento del capital social. Frente a tamaña contradicción, si bien se podría concluir que se podría tratar de un error de la Ley, sin embargo, por la forma del cambio, no pasa de ser obra de la ignorancia en materia de organización administrativa. Solo eso explica que se califique en forma contradictoria a las empresas del Estado, como entes “con forma de derecho privado” (art. 29) y, a la vez, como “personas de derecho público” (art. 103);

Ello, por lo demás, explica la aversión que los redactores de la reforma de la Ley Orgánica de 2008 tuvieron con respecto a la noción y palabra “autonomía,” lo que se reflejó por ejemplo, en la transformación de los “servicios autónomos sin personalidad jurídica” en “servicios desconcentrados” (art. 93), y en la creación de los “institutos públicos” en lugar de los “institutos autónomos,” como entes descentralizados funcionalmente, aun cuando sin poder eliminar los últimos por tratarse de una institución que tiene rango constitucional (art. 96). En la reforma de la Ley Orgánica de 2014, sin embargo, se estructuró el régimen de los “institutos públicos” y de los “institutos autónomos” bajo una sola denominación de “institutos públicos o autónomos” (arts. 98 ss).

4. La creación de una Administración Pública paralela: las “Misiones”.

⁴⁶ Véase Fernando Londoño en el diario *El Tiempo* de Bogotá, reproducido por el Jefe de Redacción (Elides Rojas) del diario *El Universal* de Caracas el 24 de mayo de 2014. “Fernando Londoño en *El Tiempo*: Venezuela en llamas. Santos calla,” en *El Universal*, Caracas 24 de mayo de 2014, en <http://www.eluniversal.com/blogs/sobre-la-mar-cha/140524/fernando-londono-en-el-tiempo-venezuela-en-llamas-santos-calla>.

⁴⁷ Véase Allan R. Brewer-Carías, *Régimen de las Empresas Públicas en Venezuela*, Caracas 1981.

Además de la hiperinflación que se ha presentado en la Administración ministerial y en la Administración descentralizada, la política social populista del Estado basada en la configuración de todo tipo de subsidios, como si los recursos del petróleo fuesen ilimitados e invariables, ha conducido a la definición de programas de políticas públicas denominados “Misiones,” que después de varios años de implementación encontraron cabida expresa en la reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública de 2008, pero paradójicamente para quedar excluidas de sus regulaciones;⁴⁸ es decir, como una Administración paralela a la Administración Central; todo lo cual se ha ratificado en la reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública dictada mediante Decreto Ley 1.424 de 17 de noviembre de 2014.⁴⁹

La consecuencia ha sido, entonces, que además de la existencia de entes y de los órganos en la organización de la Administración Pública, ahora se han insertado en la misma a las “Misiones” –que en realidad no son nada distinto, en su forma jurídica de los tradicionales entes y órganos administrativos, pero con la diferencia de que se los denomina “Misiones,”– pero con la absurda característica, como se dijo, de que las mismas quedan fuera de la regulación de dicha Ley Orgánica de la Administración Pública, como una especie de Administración Paralela.⁵⁰

La consecuencia de este signo del Estado populista en relación con la Administración Pública es ostensible, pues implica que el derecho administrativo, cuyo objeto es regular a la Administración Pública, integrado en la Ley Orgánica de la Administración Pública, simplemente no la regula totalmente pues no se aplica a estas “Misiones” que, por tanto, pueden actuar al margen del derecho de la organización administrativa, a pesar de que son las que manejan fuera de la disciplina fiscal y presupuestaria, ingentes recursos del Estado, con el consecuente desquiciamiento de la Administración Pública y del derecho administrativo.

Pero por otra parte del tema jurídico, desde el punto de vista social, si bien la tarea de las “Misiones” de “administrar” el sistema extendido de subsidios directos a las personas de menos recursos contribuyó efímeramente y con una carga electoral conocida, a aumentar el ingreso de una parte importante de la

⁴⁸ Véase Allan R. Brewer-Carías, “Una nueva tendencia en la organización administrativa venezolana: las “misiones” y las instancias y organizaciones del “poder popular” establecidas en paralelo a la administración pública,” en *Retos de la Organización Administrativa Contemporánea, X Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo* (26-27 de septiembre de 2011), Corte Suprema de Justicia, Universidad de El Salvador, Universidad Doctor José Matías Delgado, San Salvador, El Salvador, 2011

⁴⁹ Decreto Ley 1424 de 17 de noviembre de 2014, *Gaceta Oficial* No.6147 Extra de 17 de noviembre de 2014.

⁵⁰ Véase José Ignacio Hernández, “La administración paralela como instrumento del Poder Público,” en *Revista de Derecho Público*, No. 112, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007, 175 ss.

población, éste sin embargo, con el fomento del consumismo exagerado que eliminó espacio para el ahorro, y con la inflación galopante que para mayo de 2014 ya alcanzaba el 60%,⁵¹ dicho incremento se ha disipado, dejando como secuela el deterioro de los valores fundamentales de toda sociedad, como consecuencia de recibir beneficios sin enfrentar sacrificios o esfuerzos, como por ejemplo, el valor del trabajo productivo como fuente de ingreso, que materialmente se ha eliminado, sustituido por el que encuentra, que es preferible recibir sin trabajar.

Este Estado Populista ha sido lo Leandro Area ha calificado acertadamente como un “Estado Misional,” por estar montado sobre dichas Misiones “como actores colectivos no formales de política pública, que manejan un oscuro e inmenso mar de recursos,” resultando ser un “espécimen no incluido aún en las tipologías de la Ciencia Política,” entendiéndolo por tal:

“aquél Estado que haciendo uso de sus recursos materiales y simbólicos le impone, por fuerza u operación de compra-venta o combinación de ambas a la sociedad, un esquema de disminución, de minusvalía consentida, en sus capacidades y potencialidades de crecimiento a cambio de sumisión. [...] Se encarama sobre ella en su ayer, hoy y mañana, amaestrándola con la dieta diaria cuyo menú depende del gusto del gobernante. Confisca, privatiza, invade, expropia, conculca, controla, asfixia, acoquina hasta decir basta, poniendo en evidencia lo frágil del concepto de propiedad privada creando así miedo, emigración, desinversión, fuga de capitales. Y aunque usted no lo crea esas son metas o simples desplantes o locura u obscura necesidad de auto bloqueo como forma de amurallarse para obtener inmunidad e impunidad para sus tropelías, frente a la mirada de una época que no los reconoce sino como entes del pasado, objeto de museo o de laboratorio, insectos atrapados en el ámbar del tiempo; fracaso, derrota.”⁵²

A lo anterior agrega el mismo Leandro Area, que dicho Estado Misional en definitiva es un tipo de Estado Socialista, que nada tiene que ver con el Estado Social del cual habla la Constitución, concebido en paralelo al Estado Constitucional, “con la intención de acabarlo o mejor, de extinguirlo.” Para ello, indica Area:

“El gobierno crea misiones a su antojo que son estructuras burocráticas y funcionales “sui generis” y permanentes, con un control jurisdiccional inexistente y que actúa con base a los intereses de dominio. Además si el gobernante se encuentra por encima del bien y del mal, como es el caso venezolano, nadie es capaz de controlar sus

⁵¹ Véase César Miguel Rondón, “Cada vez menos país,” en *Confirmado*, 16-8-2014, en <http://confirmado.com.ve/opinan/cada-vez-menos-pais/>

⁵² Véase Leandro Area, “El ‘Estado Misional’ en Venezuela,” en *Analítica.com*, 14 de febrero de 2014, en <http://analitica.com/opinion/opinion-nacional/el-estado-misional-en-venezuela/>

veleidades y apetitos. En ese sentido el Estado es un apéndice del gobernante que es el repartidor interesado de los bienes de toda la sociedad y que invierte a su gusto, entre otras bagatelas, en compra de conciencias y voluntades de acólitos y novicios aspirantes. Por su naturaleza, todo Estado misional es un Estado depredador sin comillas. Vive de la pobreza, la estimula, la paga, organiza, la convierte en ejército informal y también paralelo. El gobierno y su partido los tiene censados, chequeados, uniformados de banderas, consignas y miedos. Localizados, inscritos, con carnet, lo que quiere decir que fotografiados, listos para la dádiva, la culpa, castigos y perdones.”⁵³

Por todo ello, por tanto, las misiones, sujetas como lo observa Heinz Sonntag, a un “patrón de organización destinado a darles dádivas a los sectores pobres y garantizar así su adhesión a la Revolución Bolivariana,”⁵⁴ además de haber provocado más miseria y control de conciencia sobre una población de menos recursos totalmente dependiente de la burocracia estatal y sus dádivas, en las cuales creyó encontrar la solución definitiva para su existencia, también provocó el deterioro de otra parte de la población, particularmente la clase media, que junto con todos los demás componentes de la misma ha visto desaparecer su calidad de vida, y sufren en conjunto los embates de la inflación y de la escases.⁵⁵ Y todo ello, con un deterioro ostensible y trágico de los servicios públicos más elementales como los servicios de salud y atención médica.

Dichas ‘Misiones,’ como se dijo, encontraron cabida en el propio texto de la reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública de 2008, establecidas, además de los “órganos” y “entes,” como una “nueva” figura organizativa de la Administración Pública (arts. 15 y 132), pero con la peculiaridad contradictoria mencionada de que se las excluye, en general, de la aplicación de las normas de la propia Ley Orgánica que las creó, la cual

⁵³ *Idem*

⁵⁴ Véase Heinz Sonntag “¿Cuántas Revoluciones más?” en *El Nacional*, Caracas 7 de octubre de 2014, en http://www.el-nacional.com/heinz_sonntag/Cuantas-Revoluciones_0_496150483.html

⁵⁵ Como el mismo Area lo ha descrito en lenguaje común y gráfico, pero tremendamente trágico: “Vivimos pues “boqueando” y de paso corrompiéndonos por las condiciones impuestas por y desde el poder que nos obligan a vivir como “lateros”, “balseros”, “abasteros” mejor dicho, que al estar “pelando” por lo que buscamos y no encontramos, tenemos que andar en gerundio, ladrando, mamando, haciendo cola, bajándonos de la mula, haciéndonos los bolsos o locos, llevándonos de caleta algo, caribeando o de chupa medias, pagando peaje, tracaleando, empujándonos los unos contra los otros, en suma, degradándonos, envileciéndonos, para satisfacer nuestras necesidades básicas de consumo. Es asfixia gradual y calculada, material y moral. Desde el papel toilette hasta la honestidad. ¡Pero tenemos Patria! Falta el orgullo, la dignidad, el respeto, el amor a uno mismo.” Véase en “El ‘Estado Misional’ en Venezuela,” en *Analitica.com*, 14 de febrero de 2014, en <http://analitica.com/opinion/opinion-nacional/el-estado-misional-en-venezuela/>

básicamente, como se ha ratificado en la reforma de 2014, continúa destinada a regular sólo a los “órganos y entes” de la Administración. En esta forma, por primera vez se reguló legislativamente una forma de organización administrativa, que no tiene “sin forma” organizativa precisa, y que desde 2003 se había venido utilizando para atender programas concretos de la Administración Pública.

Sobre ellas, en todo caso, lo único que se establece en la Ley Orgánica es la atribución al Presidente de la República en Consejo de Ministros, de la potestad de crear dichas “misiones” cuando circunstancias especiales lo ameriten, “destinadas a atender a la satisfacción de las necesidades fundamentales y urgentes de la población, las cuales estarán bajo la rectoría de las políticas aprobadas conforme a la planificación centralizada,” debiendo, en el decreto de creación, determinar el órgano o ente de adscripción o dependencia, formas de financiamiento, funciones y conformación del nivel directivo encargado de dirigir la ejecución de las actividades encomendadas (art. 132).

Debe recordarse, por otra parte, que las mencionadas “misiones,” como integrando la Administración Pública, fue uno de los aspectos que se pretendió constitucionalizar en el proyecto de Reforma Constitucional de 2007 que fue rechazado por el pueblo en el referendo de diciembre de 2007,⁵⁶ en la cual se propuso una nueva redacción del artículo 141 constitucional, que se buscaba que pasara de regular un régimen universal aplicable a toda “la Administración Pública,” a establecer varias “administraciones públicas”, las cuales, incluso, contra toda técnica legislativa, se las buscaba “clasificar” en el texto mismo de la Constitución en las siguientes dos “categorías”: “las *administraciones públicas burocráticas o tradicionales*, que son las que atienden a las estructuras previstas y reguladas en esta Constitución”; y “las *misiones*, constituidas por organizaciones de variada naturaleza, creadas para atender a la satisfacción de las más sentidas y urgentes necesidades de la población, cuya prestación exige de la aplicación de sistemas excepcionales, e incluso, experimentales, los cuales serán establecidos por el Poder Ejecutivo mediante reglamentos organizativos y funcionales”.

Es decir, con el rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007, en lugar de corregirse el descalabro administrativo que se había producido a partir de 2003 por el desorden organizativo y la indisciplina presupuestaria derivada de fondos asignados a programas específicos del gobierno a través de las “misiones”, concebidas en general fuera del marco de la organización general del Estado, lo que se buscaba era constitucionalizar dicho desorden administrativo, calificándose en el propio texto constitucional a las estructuras administrativas del Estado Constitucional como “burocráticas o tradicionales”, renunciando a que las mismas fueran reformadas para

⁵⁶ Véase Allan R. Brewer-Carías, *La Reforma Constitucional de 2007 (Comentarios al proyecto inconstitucionalmente sancionado por la Asamblea Nacional el 2 de noviembre de 2007)*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007.

convertirlas en instrumentos para que, precisamente, pudieran atender a la satisfacción de las más sentidas y urgentes necesidades de la población.

Posteriormente, con la reforma de la Ley Orgánica de 2008, ratificado en la Ley Orgánica de 2014, como se dijo, se regularizó legislativamente a las “misiones,”⁵⁷ pero precisamente para no regularlas, pues la Ley, como hemos dicho, se destina íntegramente a regular exclusivamente a los “órganos y entes,” dejando fuera de sus regulaciones a las “misiones,” estando sin embargo, todas, en común, solo sujetas a “los lineamientos dictados conforme a la planificación centralizada” (art. 15).

Sobre esta “novedad legislativa” de estas misiones, como se indicó en la Exposición de Motivos del Decreto Ley de la Ley Orgánica de 2008, las mismas “nacieron como organismo de ejecución de políticas públicas, obteniendo niveles óptimos de cumplimiento de los programas y proyectos asignados, y se conciben dentro del proyecto, como aquellas destinadas a atender a la satisfacción de las necesidades fundamentales y urgentes de la población, que pueden ser creadas por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, cuando circunstancias especiales lo ameriten.”

La consecuencia de ello es que se estableció en la Ley la misma distinción que se quiso establecer en la Constitución en 2007, entre una Administración Pública “tradicional” conformada por órganos y entes del Estado Constitucional que es la regulada precisamente en la Ley Orgánica, y otra Administración Pública paralela, supuestamente “no tradicional,” conformada por las misiones, destinada “a atender a la satisfacción de las necesidades fundamentales y urgentes de la población”, como si la primera no tuviera esa función, pero con la diferencia de que la primera está sometida estrictamente a todas las prescripciones de la Ley Orgánica, y la segunda no está sometida a todas dichas previsiones. Es decir, se creó una nueva organización en la Ley para excluirla de su régimen, el cual como se puede apreciar del conjunto de su normativa, en su casi totalidad sólo rige para los “órganos y entes.”⁵⁸

En todo caso, con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de 2008, y con la denominación de “misiones” lo que se fue creando fue una serie de organizaciones administrativas como Administraciones paralelas,⁵⁹ con el objeto de atender programas puntuales, utilizándose para ello, muy

⁵⁷ Véase Cosimina G. Pellegrino Pacera, “La reedición de la propuesta constitucional de 2007 en el Decreto No 6.217 con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública,” en en *Revista de Derecho Público* No. 115 (*Estudios sobre los decretos leyes*), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2008, pp. 163 ss.

⁵⁸ En igual sentido, las “misiones” también quedan excluidas de la aplicación de la Ley Orgánica de Simplificación de Trámites Administrativos, pues la misma solo se aplica a “los órganos y entes” de la misma (art. 2). *Gaceta Oficial* N° 5.891 *Extraordinaria* de 22-7-2008.

⁵⁹ Véase Manuel Rachadell, “La centralización del poder en el Estado federal descentralizado,” en *Revista de Derecho Público* No. 115 (*Estudios sobre los decretos leyes*), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2008, pp. 115-116, 125.

desordenadamente, las más variadas “formas” organizativas autorizadas en la Ley Orgánica, en algunos casos de órganos, como son las Comisiones Presidenciales o Interministeriales, o de entes, como las fundaciones del Estado. A tal efecto, por ejemplo, utilizándose la figura de las *Comisiones Presidenciales o Interministeriales*, se establecieron las siguientes “misiones”: -Misión Ribas,⁶⁰ Misión Alimentación (Mercal),⁶¹ Misión Guaicaipuro,⁶² Misión Árbol,⁶³ Misión Robinson,⁶⁴ Misión Villanueva,⁶⁵ y Misión Madres Del Barrio "Josefa Joaquina Sánchez."⁶⁶ Por su parte, utilizándose la figura de las *fundaciones del Estado*, se establecieron las siguientes “misiones”: *Misión Barrio Adentro*,⁶⁷ *Misión Che Guevara*, que sustituyó a la “Misión Vuelvan Caras,” “dentro del objetivo supremo de alcanzar la Misión Cristo: Pobreza y Miseria Cero,”⁶⁸ *Misión Identidad*,⁶⁹ *Misión Milagro*,⁷⁰ *Misión Sucre*,⁷¹ *Misión Negra Hipólita*,⁷² y *Misión Piar*.⁷³

Como se puede apreciar, hasta la promulgación de la Ley Orgánica de 2008, las “misiones” se crearon adoptando la forma de “órganos” como las Comisiones Presidenciales o Interministeriales, o la forma de “entes” descentralizados, conforme a la forma de derecho privado de las Fundaciones del Estado, mostrando en todo caso, una falta total de coherencia, particularmente en cuanto al manejo presupuestario, ya que las mismas han manejado ingentes recursos públicos. En los casos de las Misiones configuradas como Comisiones Presidenciales o Interministeriales, las previsiones presupuestarias establecidas en los decretos de creación en general se refieren solo a los gastos administrativos que ocasione el funcionamiento de las mismas, agregándose muchas veces, que los gastos de la ejecución de las misiones están a cargo del presupuesto de respectivo Ministerio, conforme a la competencia en la materia específica.

⁶⁰ *Gaceta Oficial* N° 37.798 del 16 de octubre de 2003

⁶¹ *Gaceta Oficial* N° 38.603 del 12 de enero de 2007

⁶² *Gaceta Oficial* N° 38.758 del 30 de agosto de 2007

⁶³ *Gaceta Oficial* N° 38.445 del 26 de mayo de 2006

⁶⁴ *Gaceta Oficial* N° 37.711 del 13 de junio de 2003

⁶⁵ *Gaceta Oficial* N° 38.647 del 19 de marzo de 2007

⁶⁶ *Gaceta Oficial* N° 38.549 del 25 de octubre de 2006

⁶⁷ *Gaceta Oficial* N° 38.423 del 25 de abril de 2006

⁶⁸ *Gaceta Oficial* N° 38.819 del 27 de noviembre de 2007

⁶⁹ *Gaceta Oficial* N° 38.188 del 17 de mayo de 2005

⁷⁰ *Gaceta Oficial* N° 38.632 del 26 de febrero de 2007

⁷¹ *Gaceta Oficial* N° 38.188 del 17 de mayo de 2005

⁷² *Gaceta Oficial* N° 38.776 del 25 de septiembre de 2007

⁷³ *Gaceta Oficial* N° 38.282 del 28 de septiembre de 2005

En los casos de las Fundaciones del Estado, como entes descentralizados, en los decretos de creación en general se han dispuesto los aportes públicos al patrimonio de las mismas, que deben asignarse en Ley de Presupuesto; o mediante el aportes de bienes muebles e inmuebles propiedad de la República.

En todo caso, sea que se trate de Fundaciones o de Comisiones, en la mayoría de los casos, la actividad desplegada forma parte de las competencias asignadas a los Ministerios, pero desarrolladas sin relación efectiva con os mismos.

5. *La regulación legislativa de las “Misiones”.*

Después de seis años de su insuficiente regulación en la Ley Orgánica de la Administración Pública de 2008, que no se corrigió en la reforma de 2014, el 13 de noviembre de 2014 se dictó el Decreto Ley de la Ley Orgánica de Misiones, Grandes Misiones y Micro misiones,⁷⁴ con el objeto regular los “mecanismos a través de los cuales el Estado Venezolano, conjunta y articuladamente con el Poder Popular bajo sus diversas formas de expresión y organización, promueven el desarrollo social integral; así como la protección social de los ciudadanos” mediante el establecimiento de las mencionadas misiones “orientadas a asegurar el ejercicio universal de los derechos sociales consagrados en la Constitución”(Art. 1).

Entre los fines de la Ley se destaca el de establecer los criterios para la creación, desarrollo, supresión o fusión de las Misiones, el “Sistema Nacional de Misiones, Grandes Misiones y Micro-misiones como la estructura orgánica del Estado y del Poder Popular,” y “garantizar las condiciones para el financiamiento de las Misiones, Grandes Misiones y Micro-misiones (art. 6).

Las disposiciones de la Ley se declararon como “de orden público” siendo sus normas aplicables “en todo el territorio de la República a la Administración Pública Nacional, Estatal y Municipal, a las organizaciones del Poder Popular, así como a todas las personas naturales o jurídicas de derecho público o privado que tengan responsabilidades, obligaciones, derechos y deberes vinculados al ejercicio de los derechos sociales de las personas y del pueblo. (art. 5); y además, la ley declaró como “de interés general” y con el “carácter de servicio público” todas las actividades vinculadas a la prestación de bienes y servicios a la población objeto de las Misiones (art. 7).

A La Misión como política pública:

Siguiendo la orientación que se adoptó en la Ley Orgánica de la Administración Pública, la ley Orgánica de Misiones las reguló, exclusivamente, una “política pública destinada a materializar de forma masiva, acelerada y progresiva las condiciones para el efectivo ejercicio y disfrute universal de uno o más derechos sociales de personas o grupos de

⁷⁴ Véase en *Gaceta Oficial* No. 6.154 Extra. de 19 de noviembre de 2014..

personas, que conjuga la agilización de los procesos estatales con la participación directa del pueblo en su gestión, en favor de la erradicación de la pobreza y la conquista popular de los derechos sociales consagrados en la Constitución,” (art. 4.1) que por tanto, se ejecuta por los órganos y entes que se determine en el acto de su creación (art. 36).

A tal efecto, el artículo 8 de la Ley enumera entre los derechos sociales a ser desarrollados y atendidos por las Misiones, además de los consagrados en la ley y en los tratados y acuerdos suscritos y ratificados por la República, los derechos a la alimentación, a la protección de la familia, a la identidad, a la vivienda y al hábitat, a la salud, a la seguridad social, al trabajo, a la educación, a la cultura, al deporte y la recreación, a los servicios básicos, a la seguridad personal, y de los pueblos y comunidades indígenas.

Además de los cometidos por los que fueron creadas, las Misiones, conforme al artículo 13 de la ley, deben atender al desarrollo de proyectos socio-productivos que contribuyan al fortalecimiento de la soberanía del país, a la satisfacción de las necesidades de la población y “a la construcción de la Venezuela potencia.”

A los efectos de la ejecución de la Ley, como actor en la política pública denominada Misión, la Ley identifica al “Misionero” que son tanto “los ciudadanos que desde su accionar diario contribuyen al desarrollo de los planes y acciones en favor del cumplimiento de los objetivos de cada misión desde el ámbito institucional, así como a los grupos y personas sujetos de atención específicos de las Misiones, Grandes Misiones y Micro-misiones, quienes se organizan en los territorios para empoderarse de sus derechos y contribuir a la transformación de la sociedad a través del poder popular”(Art. 4.4). Los artículos 9 y 10 de la Ley enumeran los derechos y deberes de dichos misioneros.

B. Prestaciones de bienes y servicios a cargo de las Misiones

Conforme se indica en el artículo 11 de la Ley, corresponde a las Misiones las siguientes prestaciones de bienes y servicios: 1. Programas de atención a grupos y personas en situación de vulnerabilidad. 2. Atención en los diversos niveles del Sistema Público Nacional de Salud. 3. Establecimientos de servicios sociales, entre los que se incluyen centros educativos, de salud, deportivos, de alimentación, culturales, recreativos y de protección especial. 4. Transferencias dinerarias condicionadas. 5. Pensiones no contributivas. 6. Subsidios. 7. Ayudas técnicas para personas con discapacidad. 8. Suministro de medicamentos. 9. Desarrollo de equipamiento urbano. 10. Jornadas de atención de los servicios sociales. 11. Desarrollo de actividades educativas, culturales, deportivas y recreativas. 12. Suministro de bienes esenciales para el disfrute de los derechos a la educación, la salud, el deporte, la cultura, entre otros. 13. Suministro de servicios básicos, entre los que se incluye el agua, la electricidad, el gas, la telefonía, el internet, aseo urbano, vialidad, transporte público y saneamiento ambiental. 14. Financiamiento de proyectos socio-productivos. 15. Financiamiento y subsidio de la vivienda.

En ese marco de prestaciones, uno de los objetivos del Sistema Nacional de Misiones es “erradicar la pobreza” (art. 15.2); para cuyo efecto se dispone que a los efectos del desarrollo de sus actividades prestacionales en estas áreas de actividad, los órganos y entes que participen en la ejecución de las Misiones se deben regir para la definición, identificación y medición de la pobreza, por los lineamientos y criterios que establezca el Consejo Nacional de Política Social y el Instituto Nacional de Estadística, sin menoscabo del uso de otros datos que se estimen convenientes. 12

C. La Administración de las Misiones o el aparato burocrático de las Misiones

Aparte de las previsiones generales de la Ley, lo que la misma ha hecho es organizar un aparato burocrático, que podría denominarse la “Administración de las Misiones” que dirigido por un “Alto Mando del Sistema” integrado por el Presidente de la República, Vicepresidentes y Ministros, se integra en un Sistema Nacional de Misiones compuesto por órganos de Dirección del mismo en los niveles político-territoriales; una Coordinación General del Sistema; un Consejo Nacional de Política Social; un Servicio Nacional de Información Social; el Fondo Nacional de Misiones (art.43), las organizaciones de las diversas Misiones, Grandes Misiones y Micro-misiones, y un Consejo Nacional de Misioneros (art. 16).

Además, en los niveles estatales, el Sistema debe contar con “Coordinaciones Estadales” (art. 24) como sus instancias de dirección a nivel estatal; y con “Coordinaciones Municipales, como instancias de dirección del Sistema a nivel municipal (art. 26), las cuales deben crear instancias de articulación comunal denominadas Mesas de Misiones de la Comuna, (art. 28), y donde un haya Comuna, se denominarán “comités de trabajo del Consejo Comunal” (art. 29).

En el Sistema, además, se establecen las “Bases de Misiones” “como espacios para la prestación de servicios de las Misiones y de otros servicios públicos, destinados a la atención y protección integral de las comunidades y familias” (art. 32), desde donde las Misiones desarrollarán los siguientes ámbitos de atención: 1. Promoción y fortalecimiento de las organizaciones del Poder Popular. 2- Atención Primaria en Salud, incluyendo visitas domiciliarias y seguimiento nutricional. 3. Desarrollo de los programas de abastecimiento y comercialización de alimentos. 4. Promoción de la inserción y de la permanencia escolar de todos los niños, niñas y adolescentes. 5. prestación de servicios de identificación, registro civil y trámites de servicios públicos. 6. Promoción de actividades y emprendimientos productivos. Y 7. Desarrollo de programación cultural, deportiva y recreativa. (art 35)

D. Principios para la creación de Misiones

La Ley Orgánica, por otra parte ha establecido una serie de principios para la creación de las Misiones por parte del Presidente de la República en Consejo de Ministros, “bajo la rectoría de las políticas aprobadas conforme a la planificación centralizada,” para lo cual debe “estar precedida por un

estudio diagnóstico y un análisis prospectivo de la situación y problema que se busca atender o resolver elaborado por el Consejo Nacional de Política Social.”

Tratándose de una política pública, las Misiones deben atribuirse en el Decreto de su creación, a un determinado órgano o ente de la Administración ‘Pública, en los términos de la ley Orgánica de la Administración Pública, al cual se atribuye la responsabilidad de la ejecución de la misma, las formas de financiamiento, funciones y la conformación del nivel directivo encargado de dirigir la ejecución de las actividades encomendadas (art. 36). En caso de supresión de las Misiones, el Decreto respectivo, en caso que se hayan creado órganos o entes para la ejecución de las mismas debe disponer el cumplimiento de las formalidades legales para su supresión y liquidación (art. 37).

El Presidente igualmente puede resolver la fusión de las mismas estableciendo las reglas básicas para su funcionamiento (art.38), y podrá, igualmente modificar el objeto de las mismas estableciendo las nuevas reglas para su funcionamiento (art. 39).

E. La organización popular en el marco de las Misiones

La Ley Orgánica, por otra parte, ha regulado los principios de organización popular en el marco de las Misiones, estableciendo las siguientes instancias de participación y organización comunitaria: 1. El Consejo de Planificación Comunal. 2. El Consejo de Contraloría Comunal. 3. El Consejo Nacional de Misioneros y Misioneras. 4. El Comité de trabajo de la Comuna y del Consejo Comunal. Y 5. El Área de trabajo (art. 45).

Entre estos órganos, se destaca el Consejo Nacional de Misioneros, creado como una instancia de encuentro, evaluación y de formulación de propuestas de los voceros de las Misiones, en el cual además deben participar las autoridades de los órganos y entes responsables de la ejecución de las Misiones (art. 46); y tendrá como objetivo generar un espacio nacional para el debate, la evaluación y el fortalecimiento de las Misiones (art. 47). Dicho Consejo está conformado por el Presidente de la República, los voceros nacionales de cada una de las Misiones, que hayan sido electos por las organizaciones de base que congregan a los Misioneros, por los Jefes de las Misiones, y por los Ministros o Viceministros de los órganos que tienen rectoría sobre las Misiones (art. 48).

F. El Fondo Nacional de Misiones y el financiamiento de las Misiones

El artículo 43 de la ley Orgánica “creó” el Fondo Nacional de Misiones “para la gestión, asignación y administración de recursos destinados a las mismas” pero sin establecer si se trata de un órgano o de un ente, dejando al Presidente de la República la determinación eventual mediante Reglamento de “la naturaleza jurídica del ente u órgano que administrara los recursos asignados a este fondo y su patrimonio,” lo cual excluye la posibilidad de que se trate de un ente de derecho público (instituto autónomo o público), que

solo podría ser creado por Ley conforme a la Constitución y a la Ley Orgánica de la Administración Pública.

Dicho Fondo, en todo caso, conforme al artículo 44 de la ley Orgánica de Misiones, tiene a su cargo administrar, centralizar y sistematizar la gestión y asignación de los recursos destinados a los subsidios, transferencias dinerarias condicionadas y financiamientos de proyectos socio-productivos de las Misiones.

En cuanto al financiamiento de las Misiones la Ley Orgánica declaró los recursos destinados para su desarrollo como “prioritarios y de interés público,” estableciendo que los mismos “no podrán sufrir disminuciones en sus montos presupuestarios, excepto en los casos y términos que establezca la Ley de Presupuesto” (art. 50). Igualmente La Ley estableció el principio de progresividad de la inversión social, lo que implica que las asignaciones presupuestarias destinadas a la misma “no podrán ser inferiores, en términos reales, al del ejercicio económico financiero anterior, por lo cual tendrá carácter progresivo y sustentable, con base en la disponibilidad de recursos a partir de los ingresos previstos en la Ley de Presupuesto y en los fondos de inversión administrados por el Poder Ejecutivo” (art. 50).

La distribución de los recursos previstos para las Misiones debe ser recomendada por el Consejo Nacional de Política Social al Alto Mando del Sistema Nacional de Misiones antes de su incorporación en la Ley de Presupuesto (art. 52); estableciendo la Ley, además, los siguientes criterios para la distribución de los recursos: Primero, la inversión social per cápita no debe ser menor en términos reales al asignado el año inmediato anterior; y segundo, la misma se debe destinar de forma prioritaria a las personas y comunidades en situación de pobreza y pobreza extrema; se debe basar en indicadores y lineamientos generales de eficacia y de cantidad y calidad en la prestación de los servicios sociales, establecidos por el Consejo Nacional de Política Social; y debe estar orientada a la promoción de un desarrollo regional equilibrado.

III. LA FORMA FEDERAL DEL ESTADO, y LA CENTRALIZACIÓN PROGRESIVA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El otro condicionante político esencial de la Administración Pública, además de la concepción del Estado, es la forma del Estado, según se trate de un Estado unitario centralizado o de un Estado descentralizado, y entre éstos, de un Estado federal. Ello originará una Administración Pública centralizada o descentralizada territorialmente, en este último caso, abierta a la participación política.

1. El Estado Constitucional en Venezuela, como Federación centralizada, la centralización de la Administración Pública

En cuanto a la forma del Estado venezolano, si nos atenemos a la definición de la Constitución de 1999, en la misma, además de declarar que se establece un Estado democrático y social de derecho y de justicia, el cual,

como se ha indicado, no existe en la realidad, también prevé que la República se organiza como “un Estado federal descentralizado” que “se rige por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad” (art. 4).

Esa debería ser la forma del Estado Constitucional en Venezuela, la de un Estado Federal descentralizado, derivado de un sistema de distribución vertical del Poder Público en tres niveles territoriales, entre el Poder Nacional, el Poder de los Estados y el Poder Municipal (art. 136), cada uno debiendo tener siempre un gobierno de carácter “electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables,” tal como lo exige el artículo 6 de la Constitución; y cada nivel territorial con su respectiva Administración Pública.

La realidad de las propias disposiciones constitucionales, sin embargo, lo que muestra es un Estado con un régimen “centralista” a pesar del calificativo de “descentralizado,” siendo esa contradicción el signo más característico de la Constitución al regular el régimen de las entidades territoriales,⁷⁵ pues en paralelo, a regular la autonomía política, normativa y administrativa de los Estados y Municipios, el texto la niega al remitir a la Ley para su regulación, con lo que la garantía constitucional de la misma desapareció; a lo que se agrega un marcado desbalance en la distribución de competencias.

En efecto, la autonomía de los entes territoriales, es decir, de los Estados y de los Municipios, ante todo, como sucede en toda federación o Estado descentralizado, exigía la previsión de su garantía constitucional, en el sentido de que los límites a la misma sólo podían estar en la propia Constitución, y no podía ser remitida su regulación por ley nacional posterior. La Constitución de 1999, sin embargo, al regular el funcionamiento y la organización de los Consejos Legislativos Estadales remitió su regulación a la ley nacional (art. 162), que se dictó en 2001, como Ley Orgánica de los Consejos Legislativos de los Estados,⁷⁶ lo cual, además de contradictorio con la atribución a los mismos de dictarse su propia Constitución para organizar sus poderes públicos (art. 164.1), se configuró como una intromisión inaceptable del Poder Nacional en el régimen de los Estados.

⁷⁵ Ello lo advertimos apenas se sancionó la Constitución en Allan R. Brewer-Carías, *Federalismo y municipalismo en la Constitución de 1999 (Alcance de una reforma insuficiente y regresiva)*, Cuadernos de la Cátedra Allan R. Brewer-Carías de Derecho Público, N° 7, Universidad Católica del Táchira, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas-San Cristóbal 2001; y “El Estado federal descentralizado y la centralización de la federación en Venezuela. Situación y perspectiva de una contradicción constitucional” en *Federalismo y regionalismo*, Coordinadores Diego Valadés y José María Serna de la Garza, Universidad Nacional Autónoma de México, Tribunal Superior de Justicia del Estado de Puebla, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica N° 229, México 2005, pp. 717-750

⁷⁶ *Gaceta Oficial* N° 37.282 del 13 de septiembre de 2001.

En cuanto a los Municipios, la autonomía municipal tradicionalmente garantizada en la propia Constitución, también se interfirió en la Constitución, al señalarse que los Municipios gozan de la misma, no sólo “dentro de los límites” establecidos en la Constitución, sino de los establecidos en la ley nacional (art. 168), con lo cual el principio descentralizador básico, que es la autonomía, quedó minimizado.

La centralización, por otra parte ha sido el signo característico regularse constitucionalmente a la Administración Pública, mediante la incorporación de una sección específica dedicada a la misma en el Título IV del Poder Público, cuyas normas se aplican a todos los “órganos” y “entes” que conforman las Administraciones Públicas en los tres niveles territoriales, es decir, en la República (administración pública nacional), los Estados (administración pública estatal), y los Municipios (administración pública municipal). Conforme a esas normas, dicho universo de la Administración Pública encontró regulación global en la Ley Orgánica de la Administración Pública de 2001, la cual, siendo una ley nacional, sus disposiciones fueron básicamente “aplicables a la Administración Pública Nacional” (art. 2), pero disponiéndose, en relación con los órganos de los otros Poderes públicos estatales y municipales, que los principios y normas de la Ley Orgánica que se refirieran “en general a la Administración Pública, o expresamente a los Estados, Distritos Metropolitanos y Municipios,” serían de “obligatoria observancia por éstos, quienes desarrollarán los mismos dentro del ámbito de sus respectivas competencias”. Con ello, se respetaba la autonomía administrativa de los Estados y Municipios, y de sus propias Administraciones Públicas, que debía ejercerse dentro de un marco legal común. En cuanto a las demás regulaciones de la Ley Orgánica, regía el mismo principio de su posible aplicación supletoria a las Administraciones Públicas de los Estados y Municipios (art. 2).

En esta definición del ámbito de aplicación de la Ley Orgánica de la Administración Pública, sin embargo, con la reforma de la Ley Orgánica de 2008, se produjo una centralización administrativa al regularse entonces legalmente una sola “Administración Pública,” “nacionalizándose” totalmente el régimen de la misma, al disponer que sus normas se aplican a la Administración Pública que abarca los tres niveles de distribución vertical del poder, es decir, “incluidos los estados, distritos metropolitanos y municipios, quienes deberán desarrollar su contenido dentro del ámbito de sus respectivas competencias” (art. 2). En la reforma de 2014, se ratificó el régimen único a pesar de hacer referencia a la “Administración Pública Nacional”: al establecerse que sus normas “serán aplicables a la Administración Pública Nacional, así como a las de los estados, distritos metropolitanos, el Distrito capital, el Territorio Insular Miranda y las de los municipios, quienes deberán desarrollar su contenido dentro del ámbito de sus respectivas competencias”(art. 2).

Además, la Ley Orgánica centraliza totalmente la Administración Pública, al someterla (incluyendo la de los Estados y Municipios) a los lineamientos

dictados por la Comisión Nacional de Planificación o conforme con la planificación centralizada (arts. 15, 18, 23, 32, 57, 78, 88, 93, 101, 120, 122, 132), a la dirección del Presidente de la República (art. 46) y a la coordinación del Vicepresidente de la República (art. 48,3). Es decir, la Ley Orgánica de 2008 reformada en 2014 no es que establece un régimen normativo común para todas las Administraciones Públicas, sino que regula una sola Administración Pública, totalmente centralizada, sin que los Gobernadores y Alcaldes tengan autonomía alguna en sus Administraciones Públicas, ya que las mismas están bajo la dirección del Presidente de la República, la coordinación del Vicepresidente ejecutivo y sometidas a los lineamientos de la planificación centralizada a cargo de un Ministerio del Poder Popular y una Comisión Central de Planificación que es un órgano de coordinación y control nacional.

Por otra parte, en cuanto al carácter supletorio de la Ley, sólo se refiere a las Administraciones de los demás órganos del Poder Público nacional, al disponer que “las disposiciones de la presente Ley se aplicarán supletoriamente a los demás órganos y entes del Poder Público” (art. 2).

2. El desbalance hacia el nivel nacional en la distribución territorial del Poder

La progresiva centralización de la Administración Pública también ha sido consecuencia del sistema de distribución de competencias del Poder Público entre los entes político territoriales que se adoptó en la Constitución, que ha atentado contra la descentralización política, lo que ha conducido a que casi todas las competencias públicas quedaron en el Poder Nacional. Los Estados, en la Constitución, materialmente carecen de materias sobre las cuales actuar como competencia exclusiva de los mismos, a pesar de que el artículo 164 hable, precisamente, de “competencias exclusivas.”⁷⁷ Las pocas indicadas en dicha norma, en realidad, son en su mayoría materias de competencia parcial de los Estados, en algunos casos concurrentes con el Poder Nacional o con el Poder Municipal, y en cuanto a las competencias que se habían descentralizado y convertido en “exclusiva” de los Estados, como la de la administración y manejo de los aeropuertos y puertos nacionales ubicados en cada Estado, como se dijo, fue centralizada o nacionalizada por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en 2008, mutándose a tal efecto la Constitución.⁷⁸

⁷⁷ Véase Allan R. Brewer-Carías, “La distribución territorial de competencias en la Federación venezolana” en *Revista de Estudios de Administración Local. Homenaje a Sebastián Martín Retortillo*, N° 291, enero-abril 2003, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid 2003, pp. 163-200.

⁷⁸ Véase sentencia de la Sala Constitucional, N° 565 de 15 de abril de 2008 (*caso Procuradora General de la República, recurso de interpretación del artículo 164.10 de la Constitución de 1999*) en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Abril/565-150408-07-1108.htm> . Véase los comentarios sobre esta sentencia, en Allan R. Brewer-Carías, “La Sala Constitucional como poder constituyente: la modificación de la forma federal del estado y del sistema constitucional de división territorial del

En materia de competencias concurrentes, que los Estados hubieran podido haber asumido mediante ley estatal, las mismas, en la Constitución, quedaron sujetas a lo dispuesto en unas leyes nacionales denominadas “de base,” con lo que pueden quedar condicionadas (art. 165), quedando en todo caso sujetas a lo dispuesto en la ley nacional. Y si bien en la Constitución se estableció la garantía de participación previa de los Estados en el proceso de elaboración de leyes nacionales que los puedan afectar (art. 206), que podía permitir a los Estados expresar su opinión sobre leyes que los afecten, ello nunca se ha garantizado en la práctica legislativa.

Y así las leyes nacionales dictadas en relación con materias de competencias concurrentes, en todo caso, lo que han producido es más bien una acentuada centralización, casi total, de las mismas, como ha ocurrido en materia de policía, respecto de la cual, los Estados y Municipios han sido vaciados casi completamente.⁷⁹

Por otra parte, en cuanto a la distribución de competencias entre los entes territoriales, el proceso de descentralización exigía, además, la asignación efectiva de competencias tributarias a los Estados, sobre todo en materia de impuestos al consumo, como sucede en casi todas las Federaciones. Los avances que se discutieron incluso en la Asamblea Constituyente en esta materia, sin embargo, se abandonaron, quitándosele a los Estados todas las competencias tributarias que se le habían asignado, con lo que incluso se retrocedió aún más respecto del esquema que existía en la Constitución de 1961.

Por tanto, en realidad, la Constitución de 1999 terminó de vaciar totalmente a los Estados de competencias tributarias, estableciéndose incluso en la Constitución una competencia residual, no a favor de los Estados como ocurre en las federaciones, sino en forma contraria al principio federal, a favor del Poder Nacional, en materia de impuestos, tasas y rentas no atribuidas a los Estados y Municipios por la Constitución o por la ley (art. 156,12). En consecuencia, a los Estados sólo les quedaron las competencias en materia de papel sellado, timbres y estampillas como se había establecido en la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público de 1989,⁸⁰ y nada más, pues incluso las

poder público, en *Revista de Derecho Público*, N° 114, (abril-junio 2008), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2008, pp. 247-262.

⁷⁹ Lo que comenzó a realizarse con la Ley de Coordinación de Seguridad Ciudadana, en *Gaceta Oficial* N° 37.318 del 6 de noviembre de 2001. Véase además, la Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional, y la Ley Orgánica de la Función Policial en *Gaceta Oficial* N° 5940 de 7 de diciembre de 2009.

⁸⁰ Véase Allan R. Brewer-Carías, “Bases legislativas para la descentralización política de la federación centralizada (1990: El inicio de una reforma”, en Allan R. Brewer-Carías (Coordinador y editor), Carlos Ayala Corao, Jorge Sánchez Meleán, Gustavo Linares y Humberto Romero Muci, *Leyes para la Descentralización Política de la Federación*, Colección Textos Legislativos, N° 11, Editorial Jurídica Venezolana,

materias que se les había transferido como las relativas a la atención de la salud, han sido progresivamente centralizadas.⁸¹

La consecuencia de todo ese proceso de centralización es que los Estados y sus Administraciones Públicas han seguido siendo totalmente dependientes de los aportes provenientes del Presupuesto Nacional (Situado Constitucional), habiéndose atribuido la coordinación de la inversión de sus ingresos a un Consejo Federal de Gobierno (art. 185), que conforme a la Ley que lo reguló, lo que ha hecho es reforzar el control de los mismos por parte de los órganos nacionales. En efecto, en dicha la Ley Orgánica que regula el Consejo Federal de Gobierno de 2010,⁸² además de preverse su organización y funcionamiento, se establecen “los lineamientos de la planificación y coordinación de las políticas y acciones necesarias para el adecuado desarrollo regional,” e igualmente, “el régimen para la transferencia de las competencias entre los entes territoriales, y a las organizaciones detentadoras de la soberanía originaria del Estado” (art. 1). En este último caso, además, haciendo referencia, sin duda, a los órganos del llamado Poder Popular o Estado Comunal, lo que significa que además del centralismo por asunción de poderes de intervención por parte del Poder Central, se ha previsto otro mecanismo de centralización pero por “vaciamiento” de competencias hacia las entidades del llamado Poder Popular que están controlados precisamente por el Poder Nacional.

Conforme a dicha Ley Orgánica, en efecto, dicho Consejo Federal es el órgano encargado de la planificación y coordinación de las políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los Estados y Municipios, teniendo los lineamientos que dicte en materia de transferencia de competencias, carácter “vinculantes para las entidades territoriales” (art. 2). La Ley Orgánica estableció, además, que dicha transferencia de competencias “es la vía para lograr el fortalecimiento de las organizaciones de base del Poder Popular y el desarrollo armónico de los Distritos Motores de Desarrollo y regiones del país,” (art. 7), órganos todos que por lo demás, como se ha dicho, son dependientes del Ejecutivo Nacional.

3. El ahogamiento y neutralización de las entidades territoriales por parte de la Administración Pública Nacional

Caracas 1990, pp. 7-53; y “La descentralización política en Venezuela: 1990. El inicio de una reforma” en Dieter Nohlen (editor), *Descentralización Política y Consolidación Democrática Europa-América del Sur*, Madrid-Caracas 1991, pp. 131-160.

⁸¹ Véase por ejemplo el Decreto N° 6.543, “mediante el cual se decreta la transferencia al Ministerio del Poder Popular para la Salud, de los Establecimientos y las Unidades Móviles de Atención Médica adscrito a la Gobernación del estado Bolivariano de Miranda,” en *Gaceta Oficial* N° 39.072 de 3-12-2008.

⁸² Véase en *Gaceta Oficial* N° 5.963 Extra. de 22-2-2010.

Pero el proceso de centralización de la Administración Pública no sólo se ha producido los el desbalance en el régimen de distribución de competencias entre los entes territoriales, a favor del ámbito nacional, sino por la acción de los propios órganos del Poder Nacional, que han venido, a la vez, ahogando directamente a las entidades territoriales.

Ello ha ocurrido, por ejemplo, mediante el establecimiento de una estructura organizativa de la Administración Pública nacional, dependiente del Vicepresidente Ejecutivo de la República, en forma paralela y superpuesta a la Administración de los Estados, denominada como “Órganos Desconcentrados de las Regiones Estratégicas de Desarrollo Integral (REDI),”⁸³ a cargo de funcionarios denominados “Autoridades Regionales,” las cuales además, tienen “Dependencias” en cada Estado de la República, que están a cargo de Delegaciones Estadales, todos del libre nombramiento del Vicepresidente de la República.

Estos Delegados, que ejercen sus funciones “dentro del territorio del Estado que le ha sido asignado” (art. 19), se los ha concebido como los canales de comunicación de los Gobernadores de Estado con el Poder Nacional y viceversa, del Poder Nacional con los Estados, teniendo además como misión “realizar las acciones tendentes a impulsar la integración y operación de las comunidades organizadas, instancias del poder popular, organizaciones del poder popular, los consejos de economía y contraloría comunal bajo su demarcación, en términos de la normatividad aplicable, cumpliendo con los criterios establecidos por la Autoridad Regional de las Regiones Estratégicas de Desarrollo Integral (REDI)”(art. 20). En definitiva, estas Autoridades nacionales Regionales y los Delegados Estadales, son los órganos administrativos del Poder Nacional montados en paralelo a las autoridades estadales, con el objeto de asegurar el vaciamiento de sus competencias y la neutralización del poder de los Gobernadores de Estado, particularmente si no son miembros del partido oficial; todo ello dentro de un proceso de planificación centralizada que se ha regulado en la Ley de la Regionalización Integral para el Desarrollo Socio productivo de la Patria de 2014,⁸⁴ que establece zonas económicas especiales de desarrollo, buscándose “regularizar” las estructuras administrativas nacionales de intervención y sometimiento de las entidades político territoriales.

En todo caso, un ejemplo del proceso de ahogamiento y neutralización de las entidades territoriales de la República, particularmente de las existentes en la Región Capital, ocurrió en 2008, con la creación de autoridades en el Distrito Capital totalmente dependientes del Poder Ejecutivo, violándose la Constitución. En efecto, en la Constitución de 1999 se había buscado cambiar

⁸³ Véase Resolución N° 031 de la Vicepresidencia de la República, mediante la cual se establece la Estructura y Normas de Funcionamiento de los órganos Desconcentrados de las Regiones Estratégicas de Desarrollo Integral (REDI), en *Gaceta Oficial* N° 40.193 de 20-6-2013.

⁸⁴ Véase en *Gaceta Oficial* N° 6.151 de 18 de noviembre de 2014.

radicalmente la concepción del viejo Distrito Federal creado desde 1863 como entidad dependiente del Poder Nacional, estableciéndose el Distrito Capital como una entidad política más de la República (art. 16), con sus propios órganos legislativo y ejecutivo de gobierno democrático, es decir, integrado por funcionarios electos popularmente, que debía ser regulado por el Poder Nacional (art. 156,10). Debe mencionarse que ese esquema de autonomía territorial también se pretendió reformar en la rechazada Reforma Constitucional de 2007, en la cual se buscaba eliminar el Distrito Capital y recrear la desaparecida figura del Distrito Federal como entidad totalmente dependiente del Poder Nacional, en particular del Presidente de la República, sin gobierno propio.

Después del rechazo popular a dicha reforma constitucional, sin embargo, esta reforma se ha implementado en fraude a la Constitución, y por supuesto a la voluntad popular, mediante la Ley Especial Sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital,⁸⁵ en la cual se lo ha regulado como una dependencia del Poder Nacional, con el mismo ámbito territorial del extinto Distrito Federal; y con un supuesto “régimen especial de gobierno,” conforme al cual, la función legislativa en el Distrito está a cargo de la Asamblea Nacional, y el órgano ejecutivo es ejercido por un Jefe de Gobierno (art. 3), que de acuerdo con el artículo 7 de la Ley Especial, es “de libre nombramiento y remoción” por parte del Presidente de la República; es decir, un “régimen especial de gobierno” dependiente del Poder Central.

Con ello, en el mismo territorio del Municipio Libertador y de parte del territorio del Distrito metropolitano a cargo de un Alcalde y un Consejo Metropolitanos de Caracas, se le ha superpuesto una estructura nacional, como entidad dependiente funcionalmente del Ejecutivo nacional, sin gobierno democrático ni autonomía político territorial, ignorando además la existencia del régimen municipal metropolitano a dos niveles previsto en la Constitución, duplicando las funciones del mismo, dispuesto para ahogarlo y controlarlo.

Como consecuencia de todo lo anteriormente expuesto, puede decirse entonces que la Federación que se plasmó en la Constitución de 1999 no sólo siguió siendo, más acentuadamente, la misma Federación centralizada desarrollada en las décadas anteriores, sino que los pocos elementos que podían contribuir a su descentralización política, fueron desmontados progresivamente en los últimos tres lustros.

En esta perspectiva, el Estado venezolano que nunca ha sido ni ha tenido realmente las características de un “Federal descentralizado,” expresión que sólo fue una etiqueta contradictoria e ilusa inserta en una Constitución centralista, progresivamente se ha centralizado aún más, ubicándose todo el poder público en el Estado nacional, que ahora está configurado como un Estado Totalitario y centralizado. Esa centralización ha sido el resultado de

⁸⁵ Véase en *Gaceta Oficial* N° 39.156 de 13 de abril de 2009.

un progresivo desbalance hacia el nivel nacional en la distribución territorial del Poder, en el cual se ha vaciado a los Estados de toda competencia sustantiva, y a los Municipios se les ha quitado su carácter de unidad primaria en la organización nacional, montándose en paralelo y en contra de la Constitución, una organización del llamado Poder Popular Estado Comunal, integrada por Comunas y Consejos Comunales, que han venido neutralizando y ahogando a los Municipios, como instrumentos realmente del Poder nacional. Con ese esquema estatal, sin duda, el derecho público y administrativo que se ha desarrollado es un derecho propio de un Estado centralizado.

IV. LA CREACIÓN DEL ESTADO COMUNAL O DEL PODER POPULAR, EN PARALELO AL ESTADO CONSTITUCIONAL Y EL AHOGAMIENTO PROGRESIVO DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

1. La creación del Estado Comunal en paralelo al Estado Constitucional

Conforme a las previsiones de la Constitución, así ese haya concebido al Estado, realmente, como una “federación centralizada” montada en un sistema desbalanceado de distribución de competencias entre los tres niveles territoriales (nacional, estatal y municipal), el régimen constitucional impide crear por ley instancias políticas que vacíen de competencias a los órganos del Estado (la República, los Estados, los Municipios y demás entidades locales) y menos aún establecerlos con funciones políticas sin que se asegure su carácter electivo mediante la elección de representantes del pueblo a través de sufragio universal, directo y secreto; sin que se asegure su autonomía política propia del carácter “descentralizado” del Estado; y sin que se garantice su carácter pluralista, en el sentido de que no pueden estar vinculados a una sola ideología determinada como es el Socialismo.

El modelo de Estado Constitucional, sin embargo, como se ha dicho, se intentó cambiar mediante la mencionada Reforma Constitucional sancionada por la Asamblea Nacional en noviembre de 2007, con el objeto de establecer un Estado Socialista, Centralizado, Militarista y Policial⁸⁶ denominado “Estado del Poder Popular” o “Estado Comunal,”⁸⁷ la cual sin embargo, una vez sometida a consulta popular, fue rechazada por el pueblo el 7 de diciembre de 2007.⁸⁸

⁸⁶ Véase Allan R. Brewer-Carías, *Hacia la Consolidación de un Estado Socialista, Centralizado, Policial y Militarista. Comentarios sobre el sentido y alcance de las propuestas de reforma constitucional 2007*, Colección Textos Legislativos, No. 42, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007.

⁸⁷ Véase Allan R. Brewer-Carías, *La reforma constitucional de 2007 (Comentarios al Proyecto inconstitucionalmente sancionado por la Asamblea Nacional el 2 de noviembre de 2007)*, Colección Textos Legislativos, No.43, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007.

⁸⁸ Véase Allan R. Brewer-Carías, “La proyectada reforma constitucional de 2007, rechazada por el poder constituyente originario”, en *Anuario de Derecho Público*

Sin embargo, en burla a la dicha voluntad popular, y en fraude a la Constitución, desde antes de que se efectuara dicho referendo, la Asamblea Nacional en abierta violación a la Constitución, comenzó a dismantlar el Estado Constitucional para sustituirlo por un Estado Socialista mediante la estructuración *paralela* de un Estado del Poder Popular o Estado Comunal, lo que comenzó a hacer a través de la sanción de la Ley de los Consejos Comunales de 2006,⁸⁹ reformada posteriormente y elevada al rango de ley orgánica en 2009.⁹⁰ Posteriormente, puede decirse que el empeño por implantar en Venezuela un Estado Socialista fue rechazado de nuevo con ocasión de las elecciones legislativas efectuadas el 26 de septiembre de 2010, las cuales fueron planteadas por el Presidente de la República de entonces y por la mayoría oficialista de la propia Asamblea Nacional, quienes hicieron una masiva campaña a favor de sus candidatos, como un “plebiscito” respecto al propio Presidente, su actuación y sus políticas socialistas ya previamente rechazadas por el pueblo en 2007; “plebiscito” que el Presidente de la República y su partido perdieron abrumadoramente pues la mayoría del país votó en contra de las mismas.

Sin embargo, al haber perdido el Presidente y su partido, a raíz de dichas elecciones parlamentarias, el control absoluto que ejercían sobre la Asamblea Nacional, lo que a partir de entonces les debía impedir imponer sin límites cualquier ley, en diciembre de 2010, unos días antes de que la nueva Asamblea Nacional se constituyera y los nuevos diputados electos pudieran tomar posesión de sus cargos en enero de 2011, atropelladamente y de nuevo en fraude a la voluntad popular y a la Constitución, la ya deslegitimada Asamblea Nacional procedió a sancionar un conjunto de Leyes Orgánicas del Poder Popular, de las Comunas, del Sistema Económico Comunal, de Planificación Pública y Comunal y de Contraloría Social,⁹¹ mediante las cuales se buscó terminar de definir, al margen de la Constitución, el marco normativo de un nuevo Estado, *paralelo al Estado Constitucional*, que no es otra cosa que un Estado Comunista, es decir, Socialista, Centralizado, Militarista y Policial, denominado “Estado Comunal,” que ha originado otra “nueva” Administración Pública paralela a la Administración Pública que regula en la Ley Orgánica de la Administración Pública.⁹²

2007, Año 1, Instituto de Estudios de Derecho Público de la Universidad Monteávila, Caracas 2008, pp. 17-65

⁸⁹ Véase en *Gaceta Oficial* N° 5.806 Extra. de 10-04-2006

⁹⁰ Véase en *Gaceta Oficial* N° 39.335 de 28-12-2009.

⁹¹ Véase en *Gaceta Oficial* N° 6.011 Extra. de 21-12-2010.

⁹² Véase sobre estas leyes Allan R. Brewer-Carías, Claudia Nikken, Luis A. Herrera Orellana, Jesús María Alvarado Andrade, José Ignacio Hernández y Adriana Vigilancia, *Leyes Orgánicas sobre el Poder Popular y el Estado Comunal (Los Consejos Comunales, las Comunas, la Sociedad Socialista y el Sistema Económico Comunal)*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2011.

Además de dichas Leyes Orgánicas, en el mismo marco de estructuración del “Estado Comunal” montado sobre el “Poder Popular” se reformó de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, y las Leyes de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, y de los Consejos Locales de Planificación Pública.⁹³ En diciembre de 2010, además, se trató de aprobar la Ley Orgánica del Sistema de Transferencia de Competencias y Atribuciones de los Estados y Municipios a las Organizaciones del Poder Popular, la cual sin embargo no llegó a ser sancionada,⁹⁴ aun cuando en 2012 se materializó con la la Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y Otras Atribuciones (Decreto Ley N° 9.043),⁹⁵ habiendo sido reformada en 2014, por la Ley Orgánica para la Transferencia al Poder Popular de la Gestión y Administración Comunitaria de Servicios.⁹⁶

El Estado Comunal, mediante la progresiva desconstitucionalización progresiva del Estado Constitucional, al margen y en contra de las instituciones previstas en la Constitución, ha venido configurando “nuevos” órganos y entes como si fueran las “unidades primarias en la organización nacional” para supuestamente garantizar la participación de los ciudadanos en la acción pública, pero suplantando a los Estados y Municipios como entes descentralizados del Estado federal. Esta estructuración del Estado Comunal, además, se ha hecho negándole recursos financieros a los propios del Estado Constitucional (Estados y Municipios), montando un sistema de entidades denominadas del Poder Popular, creadas al margen de la Constitución y en paralelo a los órganos del Poder Público. Estas son básicamente los antes mencionadas Comunas y Consejos Comunales, creadas como instrumentos para la recepción de subsidios directos y reparto de recursos presupuestarios públicos, pero con un grado extremo de exclusión, lo que deriva de su propia existencia que sólo se puede materializar con el registro de las mismas ante el “Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Movimientos Sociales” que además depende del “Vicepresidente del Consejo de Ministros para Desarrollo del Socialismo Territorial,” por supuesto, siempre que estén controlados y manejados por el partido de gobierno, sean socialistas y comprometidas con la política socialista del Estado; condición indispensable para poder ser aceptados como instrumentos de supuesta “participación protagónica,” y de recepción de subsidios dinerarios directos, que por lo demás se están sometidos a control fiscal alguno.

En efecto, la práctica legislativa y gubernamental desarrollada después del rechazo popular a la reforma constitucional de 2007 que pretendía consolidar un Estado totalmente centralizado, y además, crear en paralelo al Estado

⁹³ Véase en *Gaceta Oficial* N° 6.015 Extra. de 30-12-2010

⁹⁴ El proyecto de esta Ley fue aprobado en Primera Discusión en la Asamblea Nacional el 21 de diciembre de 2010. Para el 31 de diciembre de 2010 quedó en discusión en la Asamblea Nacional.

⁹⁵ Véase en *Gaceta Oficial* N° 6.097 Extra. de 15 de junio de 2012

⁹⁶ Véase en *Gaceta Oficial* N° 40.540 de 13 de noviembre de 2014.

Constitucional, a una estructura denominada como “Estado del Poder Popular” o “Estado Comunal,” ha originado que el mismo haya sido efectivamente creado al margen de la Constitución con el propósito de desmantelar el Estado Constitucional federal, centralizando hacia el nivel nacional competencias estatales, y transfiriendo competencias estatales y municipales hacia los Consejos Comunales, que a su vez como se ha dicho, dependen del Ejecutivo Nacional.⁹⁷

En ese esquema, el proceso de desconstitucionalización, centralismo y desmunicipalización en Venezuela, en los últimos años se ha llevado a cabo, en *primer lugar*, mediante el establecimiento como obligación legal para los órganos, entes e instancias del Poder Público, es decir del Estado Constitucional, de promover, apoyar y acompañar las iniciativas populares para la constitución, desarrollo y consolidación de las diversas formas organizativas y de autogobierno del pueblo, es decir, del llamado Estado Comunal (art. 23).⁹⁸

En *segundo lugar*, la desconstitucionalización del Estado se ha impuesto mediante la sujeción de todos los órganos del Estado Constitucional que ejercen el Poder Público, a los mandatos de las organizaciones del Poder Popular, al instituirse un nuevo principio de gobierno, consistente en “gobernar obedeciendo” (artículo 24).⁹⁹ Como las organizaciones del Poder Popular no tienen autonomía política pues sus “voceros” no son electos democráticamente mediante sufragio universal, directo y secreto, sino designados por asambleas de ciudadanos controladas e intervenidas por el

⁹⁷ Véase en general sobre este proceso de desconstitucionalización del Estado, Allan R. Brewer-Carías, “La desconstitucionalización del Estado de derecho en Venezuela: del Estado Democrático y Social de derecho al Estado Comunal Socialista, sin reformar la Constitución,” en *Libro Homenaje al profesor Alfredo Morles Hernández, Diversas Disciplinas Jurídicas*, (Coordinación y Compilación Astrid Uzcátegui Angulo y Julio Rodríguez Berrizbeitia), Universidad Católica Andrés Bello, Universidad de Los Andes, Universidad Monteávila, Universidad Central de Venezuela, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Vol. V, Caracas 2012, pp. 51-82; en Carlos Tablante y Mariela Morales Antonorzzi (Coord.), *Descentralización, autonomía e inclusión social. El desafío actual de la democracia*, Anuario 2010-2012, Observatorio Internacional para la democracia y descentralización, En Cambio, Caracas 2011, pp. 37-84; y en *Estado Constitucional*, Año 1, N° 2, Editorial ADRUS, Lima, junio 2011, pp. 217-236

⁹⁸ Una norma similar está en el artículo 62 de la Ley Orgánica de las Comunas, a los efectos de “la constitución, desarrollo y consolidación de las comunas como forma de autogobierno.”

⁹⁹ El artículo 24 de la Ley Orgánica del Poder Popular, en efecto, sobre dispone sobre las “Actuaciones de los órganos y entes del Poder Público” que “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.”

partido oficial y el Ejecutivo Nacional que controla y guía todo el proceso organizativo del Estado Comunal, en el ámbito exclusivo de la ideología socialista, sin que tenga cabida vocero alguno que no sea socialista; en definitiva, esto de “gobernar obedeciendo” es una limitación a la autonomía política de los órganos del Estado Constitucional electos, como la Asamblea Nacional, los Gobernadores y Consejos Legislativos de los Estados y los Alcaldes y Concejos Municipales, a quienes se le impone en definitiva la obligación de obedecer lo que disponga el Ejecutivo Nacional y el partido oficial enmarcado en el ámbito exclusivo del socialismo como doctrina política, con la máscara del Poder Popular. La voluntad popular expresada en la elección de representantes del Estado Constitucional, por tanto, en este esquema del Estado Comunal no tiene valor alguno, y al pueblo se le confisca su soberanía trasladándola de hecho a unas asambleas que no lo representan.

En *tercer lugar*, la desconstitucionalización del Estado Constitucional se ha reforzado con el establecimiento de la obligación para los órganos y entes del Poder Público en sus relaciones con el Poder Popular, de dar “preferencia a las comunidades organizadas, a las comunas y a los sistemas de agregación y articulación que surjan entre ellas, en atención a los requerimientos que las mismas formulen para la satisfacción de sus necesidades y el ejercicio de sus derechos, en los términos y lapsos que establece la ley” (art. 29). Igualmente se ha previsto que los órganos, entes e instancias del Poder Público, es decir, del Estado Constitucional, en sus diferentes niveles político-territoriales, deben adoptar “medidas para que las organizaciones socio-productivas de propiedad social comunal, gocen de prioridad y preferencia en los procesos de contrataciones públicas para la adquisición de bienes, prestación de servicios y ejecución de obras” (art. 30).¹⁰⁰

En *cuarto lugar*, la desconstitucionalización del Estado también ha derivado de la previsión de la obligación para la República, los Estados y Municipios, de acuerdo con la ley que rige el proceso de transferencia y descentralización de competencias y atribuciones, de transferir “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 atribuidos a aquéllos por la Constitución de la República, para mejorar la eficiencia y los resultados en beneficio del colectivo” (art. 27).¹⁰¹ Con ello, se dispuso legalmente el vaciamiento de competencias de los

¹⁰⁰ En particular, conforme al artículo 61 de la Ley Orgánica de las Comunas, se dispone que “todos los órganos y entes del Poder Público comprometidos con el financiamiento de proyectos de las comunas y sus sistemas de agregación, priorizarán aquéllos que impulsen la atención a las comunidades de menor desarrollo relativo, a fin de garantizar el desarrollo territorial equilibrado.

¹⁰¹ Esta misma norma se repite en la Ley Orgánica de las Comunas (art. 64). El 31 de diciembre de 2010, aún estaba pendiente en la Asamblea Nacional la segunda discusión del proyecto de Ley Orgánica del Sistema de Transferencia de Competencias y atribuciones de los Estados y Municipios a las organizaciones del Poder Popular.

Estados y Municipios, de manera que queden como estructuras vacías, con gobiernos representativos electos por el pueblo pero que no tienen materias sobre las cuales gobernar.

2. Las Comunas versus la Administración municipal

La estructuración paralela del Estado Comunal o del Poder Popular, con la creación de las Comunas, ha tenido un impacto fundamental en la Administración Municipal, con la creación, al margen de la Constitución, de las Comunas, que han sido concebidas en la Ley Orgánica del Poder Popular, precisamente para suplantar al Municipio constitucional, como la “célula fundamental” de dicho Estado Comunal.¹⁰²

Para ese efecto, a la Comuna se la definió en el artículo 15.2 de esta Ley Orgánica del Poder Popular, como el “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.” Esta misma definición de la Comuna como “espacio socialista,” está también en el artículo 5 de la Ley Orgánica de las Comunas; noción que implica que la misma está vedada a todo aquél que no sea socialista o que no crea en el socialismo, o que no comulgue con el socialismo como doctrina política. La concepción legal de la Comuna, por tanto, es contraria al pluralismo democrático que garantiza la Constitución (art. 6), siendo abiertamente discriminatoria y contraria a la igualdad que también garantiza el artículo 21 de la Constitución.

Pero para consolidar la institución, aún en forma contraria al pluralismo, en la Ley Orgánica del Poder Popular se define a la Comuna como una “entidad local,” y la misma calificación se encuentra en el artículo 1 de la Ley Orgánica de las Comunas, que la define “como entidad local donde los ciudadanos y ciudadanas en el ejercicio del Poder Popular, ejercen el pleno derecho de la soberanía y desarrollan la participación protagónica mediante formas de autogobierno para la edificación del estado comunal, en el marco

¹⁰² Véase en *Gaceta Oficial* N° 6.011 Extra. de 21-12-2010. Véase sobre esta Ley el libro de Allan R. Brewer-Carías, Claudia Nikken, Luis A. Herrera Orellana, Jesús María Alvarado Andrade, José Ignacio Hernández y Adriana Vigilancia, *Leyes Orgánicas sobre el Poder Popular y el Estado Comunal (Los Consejos Comunales, las Comunas, la Sociedad Socialista y el Sistema Económico Comunal)*, Colección Textos Legislativos N° 50, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2011. Véase además, Allan R. Brewer-Carías, “La Ley Orgánica del Poder Popular y la desconstitucionalización del Estado de derecho en Venezuela,” en *Revista de Derecho Público*, No. 124, (octubre-diciembre 2010), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2010, pp. 81-101.

del Estado democrático y social de derecho y de justicia” (art. 1). También en la reforma de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal de diciembre de 2010, se incluyó a las comunas en el listado de las “entidades locales territoriales” (art. 19) disponiéndose que las mismas, al estar reguladas por una legislación diferente como es la relativa al Poder Popular, y al poder constituirse “entre varios municipios,” quedan exceptuadas de las disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal.

Ahora bien, en cuanto a calificar a las Comunas como “entidades locales,” el Legislador olvidó que conforme a la Constitución (arts. 169, 173), esta expresión de “entidad local” sólo se puede aplicar a las “entidades políticas” del Estado en las cuales necesariamente tiene que haber gobiernos integrados por representantes electos mediante sufragio universal, directo y secreto (arts. 63, 169), ceñidos a los principios establecidos en el artículo 6 de la Constitución, es decir, que ser “siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables.”

Conforme a la Constitución, por tanto, no puede haber “entidades locales” con gobiernos que no sean democráticos representativos en los términos mencionados, y menos “gobernadas” por “voceros” designados por otros órganos públicos. Y esto es precisamente lo que ocurre con los llamados “gobiernos de las comunas,” que conforme a esta legislación sobre el Poder Popular y sus organizaciones, no se garantiza su origen democrático mediante elección por sufragio universal, directo y secreto, siendo en consecuencia inconstitucional su concepción. Por ello, con razón, Silva Michelena se ha referido al Estado Comunal como un “Estado de siervos,” indicando que:

“El establecimiento de las comunas es la demolición de la República porque la República está asentada sobre el municipio que es su célula primaria. Las gobernaciones, consejos municipales, asambleas legislativas, alcaldes son la base de una República democrática. En esta estructura el voto es universal, directo y secreto. En las leyes aprobadas para las comunas se deja ese tema abierto sin mayor precisión, solo se menciona que habrá una elección popular, pero es a mano alzada, consulté con constitucionalistas y personas que han estado en consejos comunales en varios estados del país y es así. Después no hay más elecciones, la votación es de segundo o tercer grado.

Este es un sistema que sirve para que el chavismo continúe en el poder, la idea es que los voceros elegidos a mano alzada sean representantes del partido.”¹⁰³

¹⁰³ Véase en Víctor Salmerón, “La comuna es una sociedad de súbditos,” Entrevista a Héctor Silva Michelena, en *Prodavinci*, 25 de septiembre de 2014, en <http://prodavinci.com/2014/09/25/actualidad/la-comuna-es-una-sociedad-de-subditos-entrevista-a-hector-silva-michelena-por-victor-salmeron/> Inn. Véase además, Héctor Silva Michelena, *Estado de Siervos. Desnudando al Estado Comunal*, bid & co., Caracas 2014.

3. *El Estado Comunal y el ahogamiento de la Administración Pública municipal*

En este esquema de establecimiento del Estado del Poder Popular y el Estado Comunal, a los efectos de ahogar y estrangular progresivamente el Estado Constitucional, por tanto, la primera de las instituciones territoriales afectadas ha sido el Municipio, el cual, siendo la unidad política primaria dentro la organización de la República, ha quedado desvinculado totalmente del proceso de desarrollo comunal y de la llamada participación popular. A tal efecto, además de la sanción de las Leyes Orgánicas del Poder Popular, en fraude a la Constitución y a la voluntad popular que había rechazado la reforma constitucional de 2007, en el mismo mes de diciembre de 2010, se introdujeron diversas reformas la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (LOPP),¹⁰⁴ en la cual, entre otros aspectos, se reguló lo siguiente:

En primer lugar, la previsión, como objetivo de la Ley, además de la regulación de los Municipios y su gobierno, del denominado proceso de “descentralización y la transferencia de competencias a las comunidades organizadas, y a las comunas en su condición especial de entidad local, como a otras organizaciones del Poder Popular” (Art. 1). Se entiende que se trata de un proceso de transferencia de “competencias,” pero la misma no puede calificarse como “descentralización,” pues ésta, conceptualmente en el derecho administrativo y en el marco territorial y político, exige que las entidades receptoras de las competencias a ser transferidas, sean entidades locales concebidas como entidades políticas con gobiernos electos democráticamente. Es decir, no puede haber conceptualmente descentralización política cuando la transferencia de competencias se conduce a órganos dependientes del Poder Central; y las Comunas, a pesar de que se las denomine como “entidades locales especiales,” no son gobernadas por órganos cuyos integrantes sean electos por votación universal directa y secreta. Las mismas, por tanto, no tienen autonomía política ni pueden formar parte del esquema de descentralización territorial del Estado, sino que son conducidas por “voceros” designados a mano alzada por asambleas controladas por el partido oficial, sujetas al gobierno nacional.

En segundo lugar, el artículo 2 de la Ley Orgánica del Poder Municipal, a pesar de que repite el principio constitucional de que el Municipio “constituye la unidad política primaria de la organización nacional de la República,” ya no habla de que “gozan de autonomía” como lo garantiza el artículo 168 de la Constitución, sino de que “ejerce sus competencias de manera autónoma.” Ello, sin embargo, es contradicho con lo que la propia Ley establece al disponer de que “el municipio se regirá por el Sistema Nacional de Planificación establecido en la ley que regula la materia,” (art. 110) que en Venezuela, muy anacrónicamente es una planificación centralizada y obligatoria regulada en la Ley que creó la Comisión Central de

¹⁰⁴ Véase en *Gaceta Oficial* N° 6.015 Extraordinario del 28 de diciembre de 2010.

Planificación,¹⁰⁵ y desarrollada en la ley Orgánica de Planificación Pública y Popular.¹⁰⁶

A tal efecto, en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, además, se eliminó la iniciativa ejecutiva de la planificación local que se asignaba al Alcalde, quien debía presentar al Consejo Local de Planificación las líneas maestras de su plan de gobierno, y se establece, en cambio, que el Consejo Local de Planificación Pública es “el órgano encargado de diseñar el Plan Municipal de Desarrollo y los demás planes municipales, en concordancia con los lineamientos que establezca el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación y los demás planes nacionales y estatales, garantizando la participación protagónica del pueblo en su formulación, ejecución, seguimiento, evaluación y control, en articulación con el Sistema Nacional de Planificación” (art. 111).

Ese Consejo, además, en la Ley Orgánica, quedó encargado de “diseñar el Plan de Desarrollo Comunal, en concordancia con los planes de desarrollo comunitario propuestos por los Consejos Comunales y los demás planes de interés colectivo, articulados con el Sistema Nacional de Planificación, de conformidad con lo establecido en la legislaciones que regula a las Comunas y los Consejos Comunales;” contando para ello con el apoyo de los órganos y entes de la Administración Pública. A tales efectos, agrega la norma, “es deber de las instancias que conforman la organización del municipio, atender los requerimientos de los diversos consejos de planificación existentes en cada una de las comunas para el logro de sus objetivos y metas” (art. 112)

En tercer lugar, en la reforma de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal se encasilló y limitó el rol del Municipio como promotor de la participación del pueblo sólo “a través de las comunidades organizadas,” que son las que se regulan en las Leyes Orgánicas del Poder Popular como dependientes del Poder Ejecutivo nacional y orientadas exclusivamente a desarrollar el socialismo, en contra de la previsión del artículo 62 de la Constitución que garantiza el carácter libre de la participación, y en contra del pluralismo que también establece la Constitución. La desvinculación de las comunidades organizadas respecto del Municipio, se aseguró además, en la propia Ley, al excluirse su registro ante los órganos competentes “del Municipio” como decía la Ley Orgánica anterior que se reformó, previéndose ahora su registro sólo ante “los órganos competentes” (art. 33.3) que en las

¹⁰⁵ Véase Allan R. Brewer-Carías, "Comentarios sobre la inconstitucional creación de la Comisión Central de Planificación, centralizada y obligatoria", en *Revista de Derecho Público*, No. 110, (abril-junio 2007), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007, pp. 79-89.

¹⁰⁶ Véase en *Gaceta Oficial* No 6.011 Extraordinario del 21 de diciembre de 2010. Dicha Ley ha sido reformada de nuevo en noviembre de 2014. Véase en *Gaceta Oficial* No. 6.148 Extra de 18 de noviembre de 2014. Al concluir la redacción de este texto, dicha Gaceta no había circulado.

Leyes Orgánica del Poder Popular es uno de los Ministerios del Ejecutivo Nacional, el Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Movimientos Sociales.

Es decir, con la reforma de la Ley Orgánica del Poder Municipal se produjo la total desmunicipalización de las entidades locales, y su total control por el Poder central. Se recuerda, además, que de acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Popular (art. 32), los Consejos Comunales y las Comunas adquieren personalidad jurídica mediante el registro ante el Ministerio del Poder Popular de las Comunas y Movimientos Sociales, con lo que, en definitiva, se deja en manos del Ejecutivo Nacional la decisión de registrar o no un Consejo Comunal, una Comuna o una Ciudad comunal, y ello debe hacerse, por supuesto, aplicando la letra de la Ley, lo que significa que si está dominada por “voceros” que no sean socialistas, no cabe su registro ni, por tanto, su reconocimiento como persona jurídica, así sea producto genuino de una iniciativa popular.

En cuarto lugar, como parte de ese proceso de desmunicipalización de la vida local, a las Comunas, se las buscó incorporar en el régimen del Poder Público Municipal como “entidad local territorial” (art. 19) aun cuando de “carácter especial,” pues conforme al artículo 19, “se rige por su ley de creación,” y pueden constituirse “dentro del territorio del Municipio o entre los límites político administrativo de dos o más municipios, sin que ello afecte la integridad territorial de los municipios donde se constituya.” Pero a pesar de ser tales “entidades locales” de carácter especial, sin embargo, se las excluyó completamente del régimen de la Ley Orgánica del Poder Municipal quedando “reguladas por la legislación que norma su constitución, conformación, organización y funcionamiento” (art. 5). Ello se reafirmó en el artículo 33 de la Ley, al disponer que “los requisitos para la creación de la comuna, en el marco de su régimen especial como entidad local,” son los establecidos en la propia Ley Orgánica de las Comunas.

Es precisamente hacia las Comunas, además de hacia las Comunidades, Consejos Comunales, empresas de propiedad social y otras entidades de base del Poder Popular, hacia las cuales se prevé que se deben vaciar a los Municipios de sus competencias, lo cual se concretó en 2012 al dictarse la Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y Otras Atribuciones,¹⁰⁷ reformada en 2014, pasando a denominarse Ley Orgánica para la Transferencia al Poder Popular de la Gestión y Administración Comunitaria de Servicios, bienes y otras atribuciones,¹⁰⁸ precisamente con el objeto de implementar la “transferencia de la gestión y administración de servicios, actividades, bienes y recursos del Poder Público a las Comunidades, Comunas, Consejos Comunales, Empresas de propiedad Social Directas o Indirectas y otras organizaciones de base del Poder Popular legítimamente registradas. Ni más ni menos que la destrucción de los

¹⁰⁷ Véase en *Gaceta Oficial* N° 6.097 Extra. de 15 de junio de 2012;

¹⁰⁸ Véase en *Gaceta Oficial* No. 40.540 de 13 de noviembre de 2014

Municipios, siendo lo más grave la “motivación” legal que se dio en la ley Orgánica de 2012 para dicha transferencia, que era la peregrina idea de que los Municipios, que son los que están gobernados por representantes electos mediante sufragio universal, directo y secreto, supuestamente – así lo decía la letra de la Ley - , supuestamente “usurparon lo que es del pueblo soberano;” es decir, los órganos representativos locales “usurparon lo que es del pueblo,” y por tanto, supuestamente con el establecimiento del Estado Comunal, se “restituyen al Pueblo Soberano, a través de las comunidades organizadas y las organizaciones de base del poder popular, aquellos servicios, actividades, bienes y recursos que pueden ser asumidas, gestionadas y administradas por el pueblo organizado” (art. 5.3, Ley Orgánica de 2012). Esta redacción absurda fue sin embargo modificada en la reforma de 2014, eliminándose la noción de “usurpación” como motivación de la transferencia y limitándose la idea de “restitución al pueblo soberano” sólo al supuesto de que una entidad territorial por cuenta propia, decida hacer la transferencia pero conforme al Plan Regional de Desarrollo y autorización del Consejo Federal de Gobierno (art. 5.3).

En todo caso, se destaca que la transferencia de la gestión y administración de servicios, actividades, bienes y recursos del Poder Público a las Comunidades, Comunas, Consejos Comunales, Empresas de propiedad Social Directas o Indirectas y otras organizaciones de base del Poder Popular, debe hacerse conforme a los lineamientos que a tal efecto dicte el Consejo Federal de Gobierno (art. 20), que es un órgano controlado por el Poder Central, siendo los mecanismos de transferencia “de obligatorio cumplimiento a todas las instituciones del poder público para reivindicar al pueblo, su poder para decidir y gestionar su futuro y formas de organización” (art. 3). La transferencia a dichas organizaciones, además debe hacerse a las mismas siempre que sean “legítimamente registradas” (art. 2), por supuesto, por el gobierno central, a través del Ministerio del Poder Popular para las Comunas y los movimientos sociales, lo que sólo es posible si son socialistas. Y lo más insólito es que las áreas prioritarias para dicha transferencia son las de “atención primaria de salud, mantenimiento de centros educativos, producción de materiales y construcción de vivienda, políticas comunitarias de deporte y mantenimiento de instalaciones deportivas, actividades culturales y mantenimiento de instalaciones culturales, administración de programas sociales, protección del ambiente y recolección de desechos sólidos, administración y mantenimiento de áreas industriales, mantenimiento y conservación de áreas urbanas, prevención y protección comunal, construcción de obras comunitarias y administración y prestación de servicios públicos, financieros, producción, distribución de alimentos y de bienes de primera necesidad, entre otras” (art. 27),¹⁰⁹ es decir, materialmente de todo lo

¹⁰⁹ Véase sobre la Ley Orgánica de 2012, los comentarios de: José Luis Villegas Moreno, “Hacia la instauración del Estado Comunal en Venezuela: Comentario al Decreto Ley Orgánica de la Gestión Comunitaria de Competencia, Servicios y otras Atribuciones, en el contexto del Primer Plan Socialista-Proyecto Nacional Simón

imaginable como acción de gobierno local. Con ello, como se dijo, es claro que lo que se busca vaciar totalmente de competencias a los entes políticos territoriales, específicamente a los Municipios¹¹⁰ y ahogarlos financieramente, para lo cual, como lo afirmó la Sala Constitucional en la sentencia que analizó el carácter orgánico de la Ley, la misma “incide de forma evidente en la estructura orgánica o institucional de un Poder Público como es el Poder Ejecutivo, y a su vez los distintos entes político-territoriales quienes *están sujetos* a los planes de transferencia planteados en sus normas.”¹¹¹

Por supuesto, este proceso de transferencia no es, en absoluto, un proceso de “descentralización,” por más que así se lo califique expresamente en el artículo 20 de la Ley Orgánica, y en el artículo 5.3 de la misma se invoque el artículo 184 de la Constitución, pues para descentralizar es necesario que los entes beneficiarios de las competencias sean entidades políticas locales, con gobiernos democráticos a cargo de personas electas mediante sufragio universal directo y secreto. En este caso, todas las llamadas “organizaciones de base del Poder Popular” en definitiva son entidades dependientes y controladas por el Poder Ejecutivo nacional, por lo que la transferencia de competencias a las mismas en realidad es un proceso de “centralización administrativa.” Como lo destacó José Ignacio Hernández, “la

Bolívar 2007-2013”; de Juan Cristóbal Carmona Borjas, “Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y otras atribuciones;” de Cecilia Sosa G., “El carácter orgánico de un Decreto con fuerza de Ley (no habilitado) para la gestión comunitaria que arrasa lentamente con los Poderes estatales y municipales de la Constitución;” de José Ignacio Hernández, “Reflexiones sobre el nuevo régimen para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y otras Atribuciones;” de Alfredo Romero Mendoza, “Comentarios sobre el Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y otras Atribuciones;” y de Enrique J. Sánchez Falcón, “El Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y otras Atribuciones o la negación del federalismo cooperativo y descentralizado,” en *Revista de Derecho Público*, No. 130, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2012, pp. 127 ss.

¹¹⁰ Como observó Cecilia Sosa Gómez, para entender esta normativa hay que “aceptar la desaparición de las instancias representativas, estatales y municipales, y su existencia se justifica en la medida que año a año transfiera sus competencias hasta que desaparezcan de hecho, aunque sigan sus nombres (Poderes Públicos Estatal y Municipal) apareciendo en la Constitución. El control de estas entidades, las tiene el Poder Público Nacional, específicamente el Poder Ejecutivo, en la cabeza de un Ministerio.” Véase Cecilia Sosa G., “El carácter orgánico de un Decreto con fuerza de Ley (no habilitado) para la gestión comunitaria que arrasa lentamente con los Poderes estatales y municipales de la Constitución,” en *Revista de Derecho Público*, No. 130, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2012, p. 152.

¹¹¹ Véase sentencia No. 821 de la Sala Constitucional (Exp. N° AA50-T-2012-0702) de 18 de junio de 2012, en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/junio/821-18612-2012-12-0704.HTML>

descentralización no se concibe aquí como la transferencia de competencias a favor de Estados y Municipios para democratizar el Poder acercándolo al ciudadano,” pues “la transferencia de competencias del Poder Nacional, Estatal y Municipal –así como por parte de los Distritos– a favor de las instancias del Poder Popular, [...] desnaturaliza el concepto constitucional de descentralización, pues el Poder Popular, como quedó regulado en las Leyes del Poder Popular, es en realidad el conjunto de instancias reguladas y controladas por el Poder Ejecutivo Nacional cuyo objetivo único, exclusivo y excluyente es el socialismo, que pasa a ser así a ser doctrina de Estado.”¹¹²

En quinto lugar, también debe observarse, como antes se indicó, que se eliminó el carácter de entidad local que en la Constitución tienen las parroquias, y por tanto, se eliminó su carácter democrático representativo. Es más, en la Disposición Transitoria segunda de la Ley Orgánica se dispuso que unos días después de la promulgación de la Ley, los miembros principales y suplentes, así como los secretarios de las actuales juntas parroquiales, cesaron en sus funciones. En esta forma, eliminadas las Juntas parroquiales, las cuales en el artículo 35 de la Ley Orgánica pasaron a denominarse “juntas parroquiales comunales,” las mismas se regularon sólo como entidades con “facultades consultivas, de evaluación y articulación entre el poder popular y los órganos del Poder Público Municipal,” con las funciones enumeradas en el artículo 37 de la Ley Orgánica, de la cual se eliminó todo vestigio de gobierno local representativo.

En esta forma, cada una de dichas juntas parroquiales comunales debe ser “coordinada por una junta parroquial comunal integrada por cinco miembros y sus respectivos suplentes cuando corresponda a un área urbana y tres miembros y sus respectivos suplentes cuando sea no urbana, elegidos o elegidas para un período de dos años,” pero no por el pueblo mediante sufragio universal, directo y secreto, sino “por los voceros de los consejos comunales de la parroquia respectiva,” quienes “en dicha elección deberán ser fiel expresión del mandato de sus respectivas asambleas de ciudadanos.” La norma prevé que dicha designación, debe ser “validada por la asamblea de ciudadanos,” quedando eliminado, en esta forma, toda suerte de sufragio universal, directo y secreto y con ello, la democracia representativa.

Al desmunicipalizarse las juntas parroquiales comunales, y eliminarse su carácter de entidad política local de orden democrático representativo, el artículo 36 previó que sus miembros, que deben ser avalados por la asamblea de ciudadanos, incluso pueden ser menores de edad, aun cuando mayores de quince años, e incluso extranjeros.

4. Las organizaciones y expresiones organizativas de la Administración Pública del Poder Popular

¹¹² Véase José Ignacio Hernández, “Reflexiones sobre el nuevo régimen para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y otras Atribuciones,” en *Revista de Derecho Público*, No. 130, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2012, pp. 157

Además de las instancias del Poder Popular, en la LOPP se establecen previsiones tendientes a regular dos formas organizativas específicas del Poder Popular: las organizaciones y las expresiones organizativas del Poder Popular, que originarán, por supuesto, sendas nuevas Administraciones Públicas, las cuales tienen conforme al artículo 11.1 de la LOPP, como fin esencial,” Consolidar la democracia participativa y protagónica, en función de la insurgencia del Poder Popular como hecho histórico para la construcción de la sociedad socialista, democrática, de derecho y de justicia.” En esta forma, con el agregado de “socialista” que esta previsión impone a la sociedad, se rompe el principio del pluralismo que garantiza la propia Constitución, abriendo la vía para la discriminación política de todo aquél ciudadano que no sea socialista, a quien se le niega el derecho político a participar.

Ahora bien, en cuanto a las organizaciones del Poder Popular, conforme al artículo 9 de la Ley Orgánica del Poder Popular, las mismas “son las diversas formas del pueblo organizado, constituidas desde la localidad o de sus referentes cotidianos por iniciativa popular, que integran a ciudadanos y ciudadanas con objetivos e intereses comunes, en función de superar dificultades y promover el bienestar colectivo, para que las personas involucradas asuman sus derechos, deberes y desarrollen niveles superiores de conciencia política. Las organizaciones del Poder Popular actuarán democráticamente y procurarán el consenso popular entre sus integrantes.” Estas organizaciones del Poder Popular se constituyen por iniciativa de los ciudadanos y ciudadanas, de acuerdo con su naturaleza, por intereses comunes, necesidades, potencialidades y cualquier otro referente común, según lo establecido en la ley que rija el área de su actividad (art. 12).

Estas organizaciones del Poder Popular, al igual que las instancias del Poder Popular, conforme al artículo 32 de la Ley Orgánica del Poder Popular, adquieren su personalidad jurídica mediante el registro ante el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de participación ciudadana, atendiendo a los procedimientos que se establezcan en el Reglamento de la presente Ley. Queda entonces en manos del Ejecutivo Nacional, por tanto, el reconocimiento formal de estas organizaciones, de manera que todas aquellas que no sean socialistas por ser contrarias a los fines prescritos en la Ley (art.1), serían rechazadas. En las registradas, por lo demás, no tendrían cabida los ciudadanos que no compartan la ideología socialista.

En cuanto a las “expresiones organizativas del Poder Popular,” conforme se dispone en el artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Popular, las mismas son “integraciones de ciudadanos y ciudadanas con objetivos e intereses comunes, constituidas desde la localidad, de sus referentes cotidianos de ubicación o espacios sociales de desenvolvimiento, que de manera transitoria y en base a los principios de solidaridad y cooperación, procuran el interés colectivo.”

Estas expresiones del Poder Popular se constituyen, por iniciativa popular y como respuesta a las necesidades y potencialidades de las comunidades, de conformidad con la Constitución de la República y la ley. (art. 13).

Conforme a la Disposición final Tercera, el ejercicio de la participación del pueblo y el estímulo a la iniciativa y organización del Poder Popular establecidos en la Ley, se deben aplicar en los pueblos y comunidades indígenas, de acuerdo a sus usos, costumbres y tradiciones.

5. *Las diversas organizaciones socioproductivas de la “Administración Pública” del sistema económico comunal*

En particular, en el marco del Estado Comunal paralelo, como consecuencia de la estructuración de un “sistema económico comunal,” la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal,¹¹³ buscando sustituir el sistema económico de economía mixta consagrado en la Constitución de 1999, por un sistema económico comunista, basado en la propiedad social de los medios de producción, la eliminación de la división social del trabajo y la reinversión social del excedente, ha regulado las “organizaciones socioproductivas” como los “actores” fundamentales que se han diseñado para dar soporte al sistema económico comunal, pues es a través de ellas que se desarrolla el “modelo productivo socialista” que propugna. Dichas organizaciones socioproductivas, que se configuran como una “nueva” Administración Pública económica, se definen como las:

“unidades de producción constituidas por las instancias del Poder Popular, el Poder Público o por acuerdo entre ambos, con objetivos e intereses comunes, orientadas a la satisfacción de necesidades colectivas, mediante una economía basada en la producción, transformación, distribución, intercambio y consumo de bienes y servicios, así como de saberes y conocimientos, en las cuales el trabajo tiene significado propio, auténtico; sin ningún tipo de discriminación” (art. 9).¹¹⁴

Esta afirmación legal, que proviene de los mismos viejos manuales comunistas basados en las apreciaciones de Marx y Engels en las sociedades anteriores a las europeas de mitades del siglo XIX sobre el trabajo asalariado, su explotación y carácter esclavista y discriminatorio, particularmente en relación con las mujeres,¹¹⁵ lo cual no tiene ninguna relación con la

¹¹³ Véase en *Gaceta Oficial* N° 6.011 Extra. de 21 de diciembre de 2010.

¹¹⁴ La Ley de 2008 las definía como las: “unidades comunitarias con autonomía e independencia en su gestión, orientadas a la satisfacción de necesidades de sus miembros y de la comunidad en general, mediante una economía basada en la producción, transformación, distribución e intercambio de saberes, bienes y servicios, en las cuales el trabajo tiene significado propio y auténtico; y en las que no existe discriminación social ni de ningún tipo de labor, ni tampoco privilegios asociados a la posición jerárquica” (art. 8). Dicha autonomía e independencia desapareció totalmente de la nueva LOSEC.

¹¹⁵ Al referirse al trabajo en la misma obra la Ideología Alemana, Marx y Engels hablaron de la “explotación del hombre por el hombre”: y se refirieron a la

actualidad en ningún país occidental, parecería que parte de supuesto de que en Venezuela, el trabajo hasta ahora no habría tenido “significado propio” y no habría sido “auténtico,” y además, se habría realizado basado en la “discriminación,” lo que no tiene base ni sentido algunos. El trabajo es la tarea desarrollada por el hombre generalmente sobre una materia prima con ayuda de instrumentos con la finalidad de producir bienes y servicios; y es, por tanto, el medio para la producción de la riqueza. Ese es el sentido propio y auténtico del trabajo, en cualquier parte del mundo, y su división es de la esencia de la productividad en una sociedad, pues una sola persona no podría nunca cubrir todas las fases de la producción o comercialización de bienes o de la prestación de servicios. De manera que no se entiende qué es lo que se quiere decir que, con la nueva Ley, el trabajo supuestamente ahora adquirirá un significado “propio y auténtico.” Por otra parte, en la definición se sugiere que supuestamente hasta ahora, el trabajo se habría realizado en el país sobre la base de la explotación y la discriminación, lo que está desmentido por la avanzada legislación laboral que ha habido desde la década de los cuarenta.

Ahora bien, ese trabajo con sentido “propio y auténtico,” y “sin discriminación,” al que se refiere la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal, es el que supuestamente ahora sería garantizado a través de las “organizaciones socioproductivas” que se regulan en la ley, mediante las cuales, en forma exclusiva, se desarrollará la economía del país, y que conforme al artículo 10 de la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal, son sólo cuatro: primero, las empresas del Estado Comunal; segundo, las empresas públicas del Estado Constitucional; tercero, las unidades productivas familiares; y cuarto, los grupos de trueque, variándose sustantivamente las formas que se regulaban en el régimen de la derogada Ley de 2008.¹¹⁶

“distribución desigual, tanto cuantitativa como cualitativamente, del trabajo y de sus productos.” *Idem*.

¹¹⁶ Debe señalarse que la Ley derogada de 2008 establecía además, como unidades socioproductivas, las siguientes unidades de trabajo colectivo para la producción y distribución social y para la autogestión: Primero, la Empresa de Producción Social, que era la “unidad de trabajo colectivo destinada a la producción de bienes o servicios para satisfacer necesidades sociales y materiales a través de la reinversión social de sus excedentes, con igualdad sustantiva entre sus integrantes.” (art. 9.3), entendiéndose como “trabajo colectivo” la “actividad organizada y desarrollada por los miembros de las distintas formas organizativas, basada en relaciones de producción no alienada, propia y auténtica, con una planificación participativa y protagónica (art. 5.2). Segundo, la Empresa de Distribución Social, que era la “unidad de trabajo colectivo destinada a la distribución de bienes o servicios para satisfacer necesidades sociales y materiales a través de la reinversión social de sus excedentes, con igualdad sustantiva entre sus integrantes.” (art. 9.4). Y tercero, la Empresa de Autogestión, que era la “unidad de trabajo colectivo que participan directamente en la gestión de la empresa, con sus propios recursos, dirigidas a satisfacer las necesidades básicas de sus miembros y de la comunidad.” (art. 9.5).

O sea, que del trabajo en empresas privadas en las cuales los trabajadoras tienen herramientas para lograr mejores condiciones que ha sido una de las bases del sistema económico del país, se quiere pasar al trabajo exclusivamente en empresas de carácter público, creadas por las instancias del Estado Comunal y por los órganos y entes del Estado Constitucional, sometidas todas a una planificación centralizada, en las cuales no puede haber movimientos sindicales u organizaciones de trabajadores libres que puedan presionar para el logro de mejores condiciones laborales, y donde el “empresario” en definitiva resultará ser un burócrata de un régimen autoritario que usa el “excedente” para su propio confort, explotando a los asalariados alienados.

En *primer lugar*, están las “empresas de propiedad social directa comunal,” o empresas del Estado Comunal, concebidas como la “unidad socioproductiva constituida por las instancias de Poder Popular en sus respectivos ámbitos geográficos, destinada al beneficio de los productores y productoras que la integran, de la colectividad a las que corresponden y al desarrollo social integral del país, a través de la reinversión social de sus excedentes.” (art. 10.1)

Se trata siempre de empresas de propiedad social directa comunal creadas por las diversas instancias del Poder Popular, cuya gestión y administración es por tanto siempre ejercida la instancia que la constituya, de manera que siempre tienen un ámbito geográfico local limitado, confinadas a una comuna o alguna agregación de comunas.

Estas empresas del Estado Comunal, es decir, aquellas “de propiedad social directa comunal,” como se establece en el artículo 12, deben ser constituidas “mediante documento constitutivo estatutario, acompañado del respectivo proyecto socioproductivo, haciendo este último las veces de capital social de la empresa,” el cual debe ser “elaborado con base en las necesidades y potencialidades de las comunidades de la instancia del Poder Popular a la que corresponda, y de acuerdo al plan de desarrollo del correspondiente sistema de agregación comunal.” En los documentos de las empresas de propiedad social comunal deben siempre indicarse tal carácter, bien sea con la mención expresa de “Empresa de Propiedad Social” o abreviación mediante las siglas “EPS” (art. 17).

En *segundo lugar* están las “empresa de propiedad social indirecta comunal,” o empresas públicas del Estado Constitucional, concebidas como la “unidad socioproductiva constituida por el Poder Público en el ámbito territorial de una instancia del Poder Popular, destinadas al beneficio de sus productores y productoras, de la colectividad del ámbito geográfico respectivo y del desarrollo social integral del país, a través de la reinversión social de sus excedentes.” (art. 10.2). En estos casos se trata siempre de empresas de propiedad social indirecta comunal, constituidas por los órganos

del Poder Público (República, Estados y Municipios), es decir, empresas públicas nacionales, estatales y municipales pero siempre creadas en un ámbito geográfico y territorial limitado reducido al de alguna instancia del Poder Popular, y cuya gestión y administración corresponde siempre, como principio, al ente u órgano del Poder Público que las constituya; sin que ello obste para que, progresivamente, la gestión y administración de estas empresas sea transferida a las instancias del Poder Popular, en cuyo caso, se constituirían en empresas de propiedad social comunal directa, es decir, en empresas del Estado Comunal.

En cuanto a estas empresas públicas constituidas por órganos o entes de la Administración Pública, es decir, del Poder Público, que son las “de propiedad social indirecta comunal,” dispone el artículo 13, que las mismas son constituidas mediante “documento constitutivo estatutario, de acuerdo a las normativas que rijan al órgano o ente público encargado de su constitución.” Se entiende que se refiere al acto ejecutivo por medio del cual se decide en la Administración Central o descentralizada, la creación de una empresa, en los términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública .

En *tercer lugar*, están las “unidades productivas familiares,” es decir, empresas de carácter netamente familiar, concebidas como “una organización cuyos integrantes pertenecen a un núcleo familiar que desarrolla proyectos socioprodutivos dirigidos a satisfacer sus necesidades y las de la comunidad; y donde sus integrantes, bajo el principio de justicia social, tienen igualdad de derechos y deberes.” (art. 10.3).

Conforme al artículo 14 de la Ley, el grupo familiar que puede confirmar estas empresas familiares, debe estar “integrado por personas relacionadas hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad,” y debe estar sustentada “en los saberes y el conocimiento propios del grupo familiar, destinado al beneficio de sus integrantes y a satisfacer necesidades de la comunidad donde el grupo familiar tenga su domicilio.” Por tanto, un grupo de amigos y relacionados con intereses comunes, no podría establecer una unidad socioprodutiva de esta naturaleza, destinada beneficiar a sus integrantes y a satisfacer necesidades de la comunidad.

En cuanto a estas “unidades productivas familiares,” el artículo 14 establece que cada una de las mismas se constituye “por un grupo familiar integrado por personas relacionadas hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, mediante documento constitutivo estatutario y un proyecto socioprodutivo sustentado en los saberes y el conocimiento propios del grupo familiar, destinado al beneficio de sus integrantes y a satisfacer necesidades de la comunidad donde el grupo familiar tenga su domicilio.”

Por último, en *cuarto lugar*, la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal regula como organización socioprodutiva a los “grupos de intercambio solidario,” como organizaciones de “trueque” concebidas como el “conjunto de prosumidores y prosumidoras organizados voluntariamente, con la finalidad de participar en alguna de las modalidades de los sistemas

alternativos de intercambio solidario.”A los efectos de estos Grupos, estos llamados “prosumidores y prosumidoras” se definen en la Ley Orgánica como las “personas que producen, distribuyen y consumen bienes, servicios, saberes y conocimientos, mediante la participación voluntaria en los sistemas alternativos de intercambio solidario, para satisfacer sus necesidades y las de otras personas de su comunidad” (art. 16.6). Es imposible leer estas modalidades de “trueque” como uno de los pilares fundamentales del sistema de producción socialista que propugna esta Ley, sin que venga a la memoria, precisamente, el esquema utópico descrito por Marx y Engels respecto de una sociedad primitiva en la cual como decían, se pudiera, el mismo día, ser cazador, pescador, pastor y crítico, de manera que durante el transcurso del día incluso se pudiera intercambiar liebres o gallinas por unos pescados !! Es posible que ello pudiera aplicarse respecto de grupos o humanos o comunidades aislados que pueda haber en territorios inaccesibles, como forma de vida cotidiana, pero no es más que un disparate pensar que se pueda aplicar en las grandes urbes contemporáneas y en las intercomunicadas áreas rurales del país, salvo que se las reduzca todas, a la miseria.

Estos grupos de intercambio solidario, conforme al artículo 15 de la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal, se constituyen “mediante acta de asamblea de prosumidores y prosumidoras, en la cual toda persona natural o jurídica puede pertenecer a un determinado grupo de intercambio solidario para ofrecer y recibir saberes, conocimientos, bienes y servicios,” siempre y cuando cumpla con lo establecido en la Ley y su Reglamento. En este último caso, el acuerdo solidario, conforme se indica en el artículo 44 de la ley, se debe llevar a cabo a través de una asamblea constitutiva de prosumidores, en la que se debe proponer la denominación del grupo, de “la moneda comunal” que se va a utilizar, así como “la especificación y organización del sistema alternativo de intercambio solidario,” el cual se debe regir por lo dispuesto en la Ley y su Reglamento.

Todas estas organizaciones socioproductivas que contempla la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal, conforme se dispone en el artículo 16 de la misma, no adquieren personalidad jurídica mediante la inscripción de su documento constitutivo en el registro mercantil, sino mediante el registro del mismo “ante el órgano coordinador” que no es otro que el Ministerio de las Comunas (art. 8.1), donde debe establecerse una dependencia funcional de verificación, inscripción y registro con el fin de mantener el seguimiento y control de las organizaciones socioproductivas y de los espacios de intercambio solidario del país (art. 19). Nada se indica en la Ley, sin embargo, sobre la publicidad de este registro, es decir, sobre el acceso del público al mismo, ni sobre la potestad del funcionario innominado a cargo de la inscripción de dar fe pública o autenticidad a los documentos registrados. Parecería que se trata de dismantelar el sistema registral general, sin reformar la ley respectiva.

El Ministerio de las Comunas, sólo puede abstenerse de registrar una organización socioproductiva, además de cuando no se acompañen los

documentos exigidos en la Ley o si éstos presentan alguna deficiencia u omisión no subsanada, “cuando el proyecto socio productivo de la organización tenga por objeto finalidades distintas a las previstas en la Ley.” (Art. 18) Por tanto, ninguna organización socioproductiva que no sea socialista o que no responda al modelo productivo socialista podría ser registrada.

APRECIACIÓN GENERAL

De todo lo anteriormente expuesto, se confirma que uno de los condicionantes de mayor importancia que tiene la Administración Pública en cualquier país, lo constituyen los condicionantes políticos, sin cuya consideración no es posible determinar las características, modalidades de organización, principios de funcionamiento y los objetivos de la misma.; siendo dichos condicionamientos, en primer lugar, la concepción del Estado del cual la Administración es el instrumento para gerenciar el interés general y satisfacer las necesidades colectivas; y en segundo lugar, la forma del Estado que es la que contribuye a conformar a la Administración Pública en todo el territorio del Estado.

Si bien es cierto que para identificar uno y otro condicionante político de la Administración Pública hay que acudir a las previsiones constitucionales que rigen al Estado, es evidente que ello no es suficiente, y en muchas veces es más bien engañoso, pues en la práctica política los Estados responden a otros principios distintos a los plasmados en las Constituciones.

Es el caso de Venezuela, donde a pesar de que la Constitución define al Estado como un Estado democrático y social de derecho y de justicia, en mismo, en la práctica política de los últimos lustros, se ha configurado como un Estado totalitario, que impide que la Administración Pública, pueda ser una Administración democrática y social, que asegure el equilibrio entre los poderes públicos y las derechos de los administrados, sometida al derecho, y controlada por un poder judicial independiente. Más bien se ha configurado como una Administración burocrática que dejó de estar al servicio del ciudadano, y que sirve a la burocracia estatal misma, y cuyas acciones hacia los ciudadanos sólo son consecuencia de políticas populistas, que persiguen las iniciativas privadas, signadas por una ideología oficial que es la antítesis al pluralismo, donde se discrimina políticamente.

Esa Administración Pública burocratizada, consecuencia de las políticas del Estado totalitario, ha sufrido un proceso de inflación organizativa, tanto en la Administración Central por la multiplicación sin plan ni control de los Ministerios, de los cargos de viceministros y de Vicepresidencias sectoriales; como en la Administración descentralizada funcionalmente con la creación de cientos y cientos de empresa públicas y otras entidades estatales, sin concierto alguno. Además, esa Administración Pública tradicional, ha visto crecer una nueva Administración paralela, configurada por las Misiones, reguladas en la Ley Orgánica de la Administración Pública pero para que no se rijan por sus

normas, las cuales sólo en 2014 parecen encontrar un cuerpo normativo que las rige.

Por otra parte, a pesar también de que la Constitución defina al Estado como un Estado federal descentralizado, en la práctica política de los últimos lustros, se ha configurado como un Estado centralizado, con un desbalance evidente de competencias a favor del Poder nacional, y un debilitamiento competencial progresivo de los niveles estatales y municipales, lo que impide que la Administración Pública, pueda ser una Administración descentralizada con los tres niveles territoriales (nacional, estatal y municipal) de los que habla el texto constitucional. Más bien se ha configurado como una Administración centralizada, que deriva, en primer lugar del régimen mismo unitario regulado en la Ley Orgánica de la Administración Pública, aplicable a todas las entidades territoriales, que incluso se las sujetan a las instrucciones de los órganos de los niveles superiores de la Administración nacional; en segundo lugar, del proceso de centralización de competencias en desmedro de las de los Estados hacia el nivel nacional; y en tercer lugar, por la estructuración a nivel de la Administración nacional, de órganos nacionales incluso llamados “jefes de gobierno” con competencia regional y estatal, en paralelo y superpuestas a las Administraciones de los Estados o de la Administración municipal metropolitana de Caracas.

Y por último, a pesar de que la Constitución regula un Estado que podemos denominar Estado Constitucional, al cual debería responder la propia Administración Pública, a partir de 2010, mediante un proceso de desconstitucionalización del Estado Constitucional, mediante legislación ordinaria se ha creado un nuevo Estado paralelo, denominado Estado Comunal o del Poder Popular, totalmente al margen de la Constitución, con el objeto de vaciar progresivamente de competencias a los órganos del Estado Constitucional, mediante su transferencia obligatoria a las Comunidades, Consejos Comunales y Comunas, que son órganos dirigidos por “voceros” que no son electos popularmente mediante sufragio, y cuya existencia depende exclusivamente de lo que decida un Ministerio del Ejecutivo nacional, que es el que las registra para que incluso puedan tener personalidad jurídica.

La misión última del Estado Comunal, en un proceso conducido y controlado por el poder central, mediante el partido de gobierno que actúa como facilitador, es asegurar el vaciamiento progresivo de las competencias municipales y su total transferencia a entes que controla el poder central, con la consecuente desmunicipalización del país, y la centralización total del Estado y consecuentemente de su administración pública.

En ese proceso de estructuración del Estado Comunal, por último, una nueva Administración pública está en proceso de configurarse, integrada por organizaciones socioproductivas, básicamente, empresas públicas, en el universo del sistema económico comunal que se ha previsto legalmente, conforme a la más clásica ortodoxia comunista que se regula en la Ley Orgánica de dicho sistema, montado sobre los tres pilares utópicos de la

propiedad social de los medios de producción, la eliminación de la división social del trabajo, y la reinversión social del excedente.

New York, junio 2015.