







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

Títulos publicados

1. *Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*, con Estudios de Allan R. Brewer-Carías, Hildegard Rondón de Sansó, Gustavo Urdaneta Troconis, y José Ignacio Hernández 15^{ta} Ed., 2^{da} Reimpresión, Caracas 2010, 293 pp.
2. *Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público*, con Estudios de Alberto Arteaga S., Allan R. Brewer-Carías, Humberto Njaim y Manuel Rachadell, 3^{ra} Ed., Caracas 1989, 256 pp.
3. *Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio*, con Estudios de Allan R. Brewer-Carías, 3^{ra} Ed. Caracas 1991, 144 pp.
4. *La Constitución y sus Enmiendas*, con Estudios de Allan R. Brewer-Carías, 3^{ra} Ed. actualizada, Caracas 1991, 218 pp.
5. *Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales*, con Estudios de Allan R. Brewer-Carías y Carlos M. Ayala Corao, 5^{ta} Ed., Caracas 1996, 217 pp., 6^{ta} Ed., Caracas 2007, 241 pp.
6. *Ley Orgánica de Ordenación Urbanística*, con Estudios de Allan R. Brewer-Carías, Cecilia Sosa Gómez, Carlos M. Ayala Corao y Humberto Romero-Muci, 3^{ra} Ed., Caracas 1989, 280 pp.
7. *Ley Orgánica del Régimen Municipal*, con introducción general de Allan R. Brewer-Carías, Caracas 1988, 256 pp.
8. *Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia*, con Estudios de Allan R. Brewer-Carías, y Josefina Calcaño de Temeltas, 3^{ra} Ed. Actualizada, Caracas 1994, 359 pp.
9. *Ley de Mercado de Capitales*, con Estudio de Hugo Nemirovsky, Caracas 1989, 690 pp.
10. *Ley Orgánica de Régimen Municipal 1989*, con Estudios de Allan R. Brewer-Carías, Hildegard Rondón de Sansó y Carlos M. Ayala Corao, 2^{da} Ed. ampliada, Caracas 1994, 379 pp.
11. *Leyes y Reglamentos para la Descentralización Política de la Federación*, con Estudios de Allan R. Brewer-Carías, Carlos Ayala Corao, Jorge Sánchez Mellen, Gustavo José Linares Benzo y Humberto Romero-Muci, 3^{ra} Ed. actualizada, Caracas 1995, 445 pp.
12. *Código de Derechos Humanos*, Compilación y Estudio preliminar de Pedro Nikken, 1^{ra} Ed., Caracas 1991, 632 pp., 2^{da} Ed., Caracas 2006, 646 pp., 2^{da} Ed., 1^{ra} reimpresión, Caracas 2008, 646 pp.
13. *Ley Orgánica del Sufragio*, con Estudio de Allan R. Brewer-Carías, Caracas 1993, 241 pp.
14. *Ley para Promover y Proteger el Ejercicio de la Libre Competencia*, con Estudios de Allan R. Brewer-Carías, Gustavo Linares Benzo, Luis A. Ortiz Álvarez y Faustino Flamarique Riera, Caracas 1996, 250 pp.
15. *Ley Orgánica de la Justicia de Paz*, Victorino, Márquez F., Julio C. Fernández T., Marcos R. Carrillo P., Eva Josko de Güeron, Julio Andrés, Borges, Carlos E., Ponce S. María Elena, Sandia de Segnini, 1^{ra} Ed., Caracas 1996, 329 pp.
16. *Legislación sobre Derecho de Autor y Derechos Conexos*, Ricardo Antequera P. y Gileni, Gómez Muci, 1^{ra} Ed., Caracas 1998, 464 pp.
17. *Comentarios analíticos al Código Orgánico Tributario*, José Andrés, Octavio, 1^{ra} Edición, Caracas 1998, 413 pp.
18. *Legislación sobre propiedad industrial*, Gileni Gómez Muci y Ricardo Antequera Parilli, Caracas 1999, 346 pp.
19. *Código Penal de Venezuela*, Belén Pérez Chiriboga, Caracas 2000, 936 pp.
20. *La Constitución de 1999*, Allan R. Brewer-Carías, 1^{ra} Edición, Caracas 2000, 429 pp., 2^{da} Ed., Caracas 2000, 505 pp., 3^{ra} Ed., (reimpresión), Caracas 2001, 505 pp., 4^{ta} Ed., Caracas 2004, 1190 pp.
21. *Régimen Legal de las Concesiones Públicas aspectos Jurídicos, Financieros y Técnicos*, Alfredo Romero Mendoza (coordinador), Jesús Caballero Ortiz, Manuel Rachadell, Víctor R. Hernández-Mendible, Chris Brown, Christian C.D. Petersen, Andrés Germán Otero L., José Gómez Oriol, Antonio Vives Llabres y Prólogo de Allan R. Brewer-Carías, Caracas 2000, 241 pp.
22. *El Régimen Legal de las ofertas públicas de adquisición de acciones y de tomas de control de empresas*, Allan R. Brewer-Carías, Caracas 2000, 150 pp.
23. *Leyes sobre los servicios públicos domiciliarios agua, electricidad, gas*, María Elena Sandia de Segnini, José Araujo-Juárez, Oscar A. Rodríguez Pacanins y Jorge A. Neher, Caracas 2001, 266 pp.
24. *Ley Orgánica de la Administración Pública*, por Allan R. Brewer-Carías, Rafael Chavero Gazdik y Jesús María Alvarado Andrade, 4^{ta} Edición, Caracas 2009, 329 pp.
25. *Ley Orgánica para la prestación de los servicios de agua potable y de saneamiento*, María Elena Sandia de Segnini, Caracas 2002, 129 pp.
26. *Ley de Expropiación por causa de utilidad pública o social*, Allan R. Brewer-Carías, Gustavo Linares Benzo, Dolores Aguerrevere Valero y Caterina Balasso Tejera, Caracas, 2002, 201 pp.



27. *Ley del Estatuto de la Función Pública*, Gustavo Briceño Vivas y Joaquín Bracho Dos Santos, 1ª Ed., 3ª Reimpresión, Caracas 2006, 139 pp. 4ª Reimpresión, Caracas 2008, 139 pp.
28. *Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia*, Allan R. Brewer-Carías, 3ª Ed. corregida y aumentada, 4ª Reimpresión, Caracas 2008, 375 pp.
29. *Estudio del Código Orgánico Procesal Penal reformado el 14-11-2001*, Belén Pérez Chiriboga, Caracas 2004, 844 pp.
30. *Leyes Orgánicas del Poder Ciudadano*, Allan R. Brewer-Carías, Roxana Orihuela, María Alejandra Correa, Gustavo Briceño Vivas y José Ignacio Hernández, 1ª Edición, 1ª Reimpresión, Caracas 2006, 401 pp.
31. *Régimen Legal de Nacionalidad, Ciudadanía y Extranjería*, Allan R. Brewer-Carías, Caracas 2005, 136 pp.
32. *Ley sobre Medidas de Salvaguardia*, Duilio David Matheus Rodríguez, Caracas 2005, 174 pp.
33. *Ley de Protección al Consumidor y al Usuario*, José Ignacio Hernández, David Quiroz Rendón, Faustino Flamerique y Rafael de Lemos Matheus, Caracas 2005, 229 pp.
34. *Ley Orgánica del Poder Público Municipal*, Allan R. Brewer-Carías, Fortunato González Cruz, José Ignacio Hernández, Luis Fraga Pittaluga, Manuel Rachadell, Adriana Vigilancia, Daniela Urosa Maggi, Belén Pérez Chiriboga, 3ª Edición corregida y aumentada, Caracas 2007, 793 pp.
35. *Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión (Ley Resorte)*, Asdrúbal Aguiar, José Ignacio Hernández, Margarita Escudero, Ana Cristina Núñez Machado, Juan Manuel Raffalli A., Carlos Urdaneta Sandoval, Allan R. Brewer-Carías, Juan Cristóbal Carmona Borjas, Caracas 2005, 304 pp.
36. *Manual Jurídico sobre Comunicación Social*, Belén Pérez Chiriboga, Caracas 2006, 384 pp.
37. *Ley contra los Ilícitos Cambiarios*, José Ignacio Hernández G., Andrés Troconis, Gustavo Muci Facchín, Vicente Villavicencio, 1ª Edición, Caracas 2006, 184 pp.
38. *Régimen Jurídico de Seguridad Social (Estudio constitucional y legal del Derecho a la Seguridad Social y del Sistema de Seguridad Social)*, Freddy Alberto Mora Bastidas, Caracas 2007, 576 pp.
39. *Manual Didáctico sobre el Análisis e Interpretación de los Estados Financieros*, José Félix Ruíz Montero, Caracas, 2007, 285 pp.
40. *Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (Reglamento Parcial)*, Juan Carlos Pró Rísquez, Gabriel Calleja Angulo y José Ignacio Hernández, Caracas 2007, 264 pp.
41. *Ley de Aguas*, Allan R. Brewer-Carías, Caracas 2007, pp. 139.
42. *Hacia la consolidación de un Estado socialista, centralizado, policial y militarista*, Allan R. Brewer-Carías, Caracas 2007, 160 pp.
43. *La Reforma Constitucional de 2007. Comentarios al proyecto inconstitucionalmente sancionado por la Asamblea Nacional el 2 de noviembre de 2007*, Allan R. Brewer-Carías, Caracas 2007, 225 pp.
44. *Ley de Contrataciones Públicas*, Allan R. Brewer-Carías, Carlos García Soto, Gustavo Linares Benzo, Víctor Hernández Mendible, José Ignacio Hernández G., Luis Alfonso Herrera Orellana, Miguel Mónaco, Manuel Rojas Pérez y Mauricio Subero Mujica, Caracas 2008, pp. 295; Segunda Edición, actualizada y aumentada, Allan R. Brewer-Carías, Víctor Hernández Mendible, Miguel Mónaco, Aurilivi Linares Martínez, José Ignacio Hernández G., Carlos García Soto, Mauricio Subero Mujica, Alejandro Canónigo Sarabia, Gustavo Linares Benzo, Manuel Rojas Pérez, Luis Alfonso Herrera Orellana, y Víctor Raúl Díaz Chirino, Caracas 2009, 466 pp.
45. *Leyes sobre Distrito Capital y del Área Metropolitana de Caracas*, Allan R. Brewer-Carías, Manuel Rachadell, Nelson Socorro, Enrique Sánchez Falcón, Tulio Álvarez y Juan Carmona, Caracas 2009, 210 pp.
46. *Ley Orgánica de los Consejos Comunales*, Allan R. Brewer-Carías, Caracas 2010, 100 pp.
47. *Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*, Allan R. Brewer-Carías, Víctor Hernández Mendible, Segunda Edición, Caracas 2011, 330 pp.
48. *Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia*, Allan R. Brewer-Carías, Víctor Hernández Mendible, Caracas 2010, 304 pp.
49. *Ley Orgánica de Procesos Electorales*, Manuel Rachadell, Juan Miguel Matheus, Ricardo Antela Garrido, Pedro Alfonso del Pino, Jesús María Alvarado Andrade, Luis Izquier, José Ignacio Hernández con prólogo de Allan Brewer-Carías, Caracas, 2010, 304 pp.
50. *Leyes Orgánicas sobre el Poder Popular (Los Consejos Comunales, las Comunas, la Sociedad Socialista y el Sistema Económico Comunal)*, Allan Brewer-Carías, Claudia Nikken, Luis A. Herrera Orellana, Jesús María Alvarado Andrade, José Ignacio Hernández y Adriana Vigilancia, Caracas, 2011, 721 pp.



LEYES ORGÁNICAS SOBRE EL PODER POPULAR Y EL ESTADO COMUNAL

(Los Consejos Comunales, las
Comunas, la Sociedad Socialista y
el Sistema Económico Comunal)

Estudios por:

ALLAN R. BREWER-CARÍAS
CLAUDIA NIKKEN
LUIS A. HERRERA ORELLANA
JESÚS MARÍA ALVARADO ANDRADE
JOSÉ IGNACIO HERNÁNDEZ
ADRIANA VIGILANZA

COLECCIÓN TEXTOS
LEGISLATIVOS

Nº 50

Editorial Jurídica Venezolana
Caracas/2011



© Allan R. Brewer-Carías (Coordinador y Editor)
Email: allan@brewercarias.com
<http://www.allanbrewercarias.com>

Hecho el depósito de Ley
Depósito Legal: If5402011340558
ISBN: 978-980-365-153-4

Editorial Jurídica Venezolana
Avda. Francisco Solano López, Torre Oasis, P.B., Local 4, Sabana Grande,
Apartado 17.598 - Caracas, 1015, Venezuela
Teléfono 762.25.53, 762.38.42. Fax. 763.5239
Email fejb@cantv.net
<http://www.editorialjuridicavenezolana.com.ve>

Diagramación, composición y montaje
por: Francis Gil, en letra
Book Antigua 10, Interlineado 12, Mancha 21 x 12.5
Primera Edición 2011
La Edición consta de 3000 ejemplares



I

INTRODUCCIÓN GENERAL AL RÉGIMEN DEL PODER POPULAR Y DEL ESTADO COMUNAL

(O de cómo en el siglo XXI, en Venezuela se decreta, al margen de la Constitución, un Estado de Comunas y de Consejos Comunales, y se establece una sociedad socialista y un sistema económico comunista, por los cuales nadie ha votado)

Allan R. Brewer-Carías

*Profesor de la Universidad Central de Venezuela
Adjunct Professor of Law, Columbia Law School, New York*







ALLAN R. BREWER-CARÍAS

INTRODUCCIÓN

La Constitución de 1999 de Venezuela, actualmente vigente, constituyó al país como 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” (art. 2), organizando a la República como “un **Estado federal descentralizado**” que “se rige por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad” (art. 4).

Ese es el Estado Constitucional en Venezuela: un **Estado Federal descentralizado, Democrático y Social de Derecho y de Justicia**,¹ que está montado sobre un sistema de distribución vertical del Poder Público en tres niveles territoriales de entidades políticas: el Poder Nacional que ejercen los órganos de la República; el Poder de los Estados que ejercen los Estados de la Federación, y el Poder Municipal (art. 136) que ejercen los Municipios, cada uno debiendo tener siempre un gobierno de carácter “electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables,” tal como lo manda el artículo 6 de la Constitución.²

- 1 Véase el estudio de la Constitución en cuanto a la regulación de este modelo de Estado Constitucional en Allan R. Brewer-Carías, *La Constitución de 1999. Derecho Constitucional venezolano*, 2 tomos, Caracas 2004.
- 2 En el Reglamento de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, sin embargo, se ha definido el “federalismo” en forma totalmente contraria al esquema de división política territorial que consagra la Constitución, indicándose que ahora es un: “Sistema de organización política de la República Bolivariana de Venezuela, regido por los principios de integridad territorial, económica y política de la Nación venezolana, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad entre las instituciones del Estado y el pueblo soberano, para la construcción de la sociedad socialista y del Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia, mediante la participación pro-



INTRODUCCIÓN GENERAL A LAS LEYES DEL PODER POPULAR

No es posible, por tanto, constitucionalmente hablando, 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-representativo 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 del gobierno; y sin que se garantice su carácter pluralista, en el sentido de que no pueden estar vinculados a una ideología determinada como es el Socialismo.

Ese modelo de Estado Constitucional desarrollado a partir de la Constitución de 1961 y que se consolidó formalmente en la Constitución de 1999, se intentó cambiar radicalmente mediante una Reforma Constitucional que fue sancionada por la Asamblea Nacional en noviembre de 2007 con el objeto de establecer un Estado Socialista, Centralizado, Militarista y Policial³ denominado Estado del Poder Popular o Estado Comunal,⁴ la cual sin embargo, una vez sometida a consulta popular, fue rechazada por el pueblo en el referendo de 7 de diciembre de 2007.⁵

Sin embargo, en burla a la 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, imponiendo a la fuerza como ideología única la socialista, mediante la estructuración *paralela*

tagónica del pueblo organizado en las funciones de gobierno y en la administración de los factores y medios de producción de bienes y servicios de propiedad social, como garantía del ejercicio pleno de la soberanía popular frente a cualquier intento de las oligarquías nacionales y regionales de concentrar, centralizar y monopolizar el poder político y económico de la Nación y de las regiones”(art. 3). Véase en *Gaceta Oficial* N° 39.382 del 9 de marzo de 2010.

- 3 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, N° 42, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007.
- 4 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, N° 43, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007.
- 5 Véase Allan R. Brewer-Carías, “La proyectada reforma constitucional de 2007, rechazada por el poder constituyente originario”, en *Anuario de Derecho Público 2007*, Año 1, Instituto de Estudios de Derecho Público de la Universidad Monteávila, Caracas 2008, pp. 17-65.



ALLAN R. BREWER-CARÍAS

de un Estado del Poder Popular o Estado Comunal, a través de la sanción de la Ley de los Consejos Comunales de 2006,⁶ reformada posteriormente y elevada al rango de ley orgánica en 2009.⁷

Posteriormente, el empeño por implantar en Venezuela ese Estado Socialista y borrando todo vestigio de pluralismo, fue indirectamente 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 y 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, y de 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 en dichas elecciones parlamentarias, el Presidente y su partido, teniendo aún el control absoluto sobre la Asamblea Nacional y sabiendo que luego de las elecciones legislativas de diciembre de 2010 ya no podrían imponer a su antojo la legislación que quisieran, antes de que los nuevos diputados electos a la Asamblea pudieran tomar posesión de sus cargos en enero de 2011, en diciembre de 2010, atropelladamente y de nuevo en fraude a la voluntad popular y a la Constitución, utilizaron la deslegitimada Asamblea Nacional precedente para proceder a la sanción de un conjunto de Leyes Orgánicas mediante las cuales se ha terminado de definir, al margen de la Constitución y en violación a la misma,⁸ el marco normativo de un nuevo Estado Socialista, *paralelo al Estado Constitucional*, que se denomina “Estado Comunal” y que si nos atenemos a las experiencias históricas precedentes, todas fracasadas, unas desaparecidas como el de la Unión Soviética, y otros en vías de extinción como el de Cuba, no es otra cosa que un Estado Comunista, para el cual se adopta al Socialismo como doctrina oficial pública impuesta a los ciudadanos para poder participar, montado en un sistema Centralizado, Militarista y Policial para el ejercicio del poder; y se adoptan expresa y textualmente los postulados marxistas más tradicionales sobre el comunismo, como son la propie-

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

7 Véase en *Gaceta Oficial* N° 39.335 de 28-12-2009. Véase la sentencia N° 1.676 de 03-12-2009 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia sobre la constitucionalidad del carácter orgánico de esta Ley Orgánica de los Consejos Comunales. Véase en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/diciembre/1676-31209-2009-09-1369.html>

8 Véase el estudio de José Ignacio Hernández, Jesús María Alvarado Andrade y Luis A. Herrera Orellana, “Sobre los vicios de inconstitucionalidad de la Ley Orgánica del Poder Popular,” en pp. 509 ss. de este libro.



INTRODUCCIÓN GENERAL A LAS LEYES DEL PODER POPULAR

dad social de los medios de producción; eliminación de la división social del trabajo; y reinversión social del excedente productivo tal como ha quedado plasmado en la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal de 2010⁹ (arts. 2; 3.2; 3.3;. 3.8; 5; 6.12; 6.15 y 9).

Las Leyes Orgánicas dictadas en diciembre de 2010, en efecto fueron las **Leyes Orgánicas del Poder Popular**,¹⁰ **de las Comunas**,¹¹ **del Sistema Económico Comunal**,¹² **de Planificación Pública y Comunal**¹³ y **de Contraloría Social**.¹⁴ Además, en el mismo marco de estructuración del Estado Comunal montado sobre el Poder Popular se destaca la sanción de la **Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno**,¹⁵ y la reforma de la **Ley Orgánica del Poder Público Municipal**,¹⁶ y de las **Leyes de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas**,¹⁷ y de los **Consejos Locales de Planificación Pública**.¹⁸

La deslegitimada Asamblea Nacional, además, sancionó una Ley habilitante autorizando al Presidente de la República para, por vía de legislación delegada, dictar leyes en todas las materias imaginables, incluso de

-
- 9 Véase en *Gaceta Oficial* N° 6.011 Extra. de 21-12-2010. La Sala Constitucional mediante sentencia N° 1329 de 16-12-2010 declaró la constitucionalidad del carácter orgánico de esta Ley. Véase en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Diciembre/1329-161210-2010-10-1434.html>
 - 10 Véase en *Gaceta Oficial* N° 6.011 Extra. de 21-12-2010. La Sala Constitucional mediante sentencia N° 1329 de 16-12-2009 declaró la constitucionalidad del carácter orgánico de esta Ley.
 - 11 Véase en *Gaceta Oficial* N° 6.011 Extra. de 21-12-2010. La Sala Constitucional mediante sentencia N° 1330 de 17-12-2010 declaró la constitucionalidad del carácter orgánico de esta Ley. Véase en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Diciembre/1330-171210-2010-10-1436.html>
 - 12 Véase en *Gaceta Oficial* N° 6.011 Extra. de 21-12-2010. La Sala Constitucional mediante sentencia N° 1329 de 16-12-2010 declaró la constitucionalidad del carácter orgánico de esta Ley. Véase en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Diciembre/1329-161210-2010-10-1434.html>
 - 13 Véase en *Gaceta Oficial* N° 6.011 Extra. de 21-12-2010. La Sala Constitucional mediante sentencia N° 1326 de 16-12-2009 declaró la constitucionalidad del carácter orgánico de esta Ley.
 - 14 Véase en *Gaceta Oficial* N° 6.011 Extra. de 21-12-2010. La Sala Constitucional mediante sentencia N° 1329 de 16-12-2010 declaró la constitucionalidad del carácter orgánico de esta Ley. Véase en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Diciembre/%201328-161210-2010-10-1437.html>
 - 15 Véase en *Gaceta Oficial* N° 5.963 Extra. de 22-02-2010
 - 16 Véase en *Gaceta Oficial* N° 6.015 Extra. de 28-12-2010
 - 17 Véase en *Gaceta Oficial* N° 6.017 Extra. de 30-12-2010
 - 18 Véase en *Gaceta Oficial* N° 6.017 Extra. de 30-12-2010



ALLAN R. BREWER-CARÍAS

carácter orgánico, vaciando así por un período de 18 meses, hasta 2012, a la nueva Asamblea Nacional de materias sobre las cuales poder legislar;¹⁹ y la propia Asamblea Nacional en diciembre de 2010, en la víspera de cesar su mandato, reformó el Reglamento Interior y de Debates²⁰ para materialmente impedir que la nueva Asamblea Nacional que tomó posesión en enero de 2011, pueda funcionar.²¹

Ahora bien, el marco definitorio general del Estado Comunista con una ideología única Socialista que se quiere imponer a los venezolanos, y por el cual nadie ha votado; montado sobre el supuesto ejercicio de la soberanía por el pueblo exclusivamente en forma directa a través del ejercicio del “Poder Popular” y el establecimiento de un “Estado Comunal,” está contenido básicamente en la Ley Orgánica del Poder Popular (LOPP), en la Ley Orgánica de los Consejos Comunales (LOCC), en la Ley Orgánica de las Comunas (LOC) y en la Ley Orgánica de Contraloría Social (LOCS), cuyas disposiciones, conforme al artículo 6 de la LOPP, “son aplicables a todas las organizaciones, expresiones y ámbitos del Poder Popular, ejercidas directa o indirectamente por las personas, las comunidades, los sectores sociales, la sociedad en general y las situaciones que afecten el interés colectivo, acatando el principio de legalidad en la formación, ejecución y control de la gestión pública.”

Es decir, las disposiciones de la LOPP y de las otras leyes son omni-comprendidas, aplicándose a todos, y a todo, como piezas esenciales de un nuevo y paralelo Estado regido por un principio de legalidad “socialista” que se impone a todos para la formación, ejecución y control de la gestión pública.

Nuestro objetivo en estas líneas, es estudiar el sentido de las regulaciones establecidas en estas Leyes en torno al Estado Comunal o Comunista. Antes sin embargo, analizaremos el marco constitucional de la democracia y de la participación política con cuya distorsión se quiere acabar con la primera; los intentos de reformar la Constitución para institucionalizar el Estado Socialista en 2007; y el logro de dicha institucionalización violando la Constitución y en fraude a la voluntad popular impuesta en diciembre de 2010 mediante las referidas Leyes relativas al Poder Popular, los Consejos Comunales, las Comunas y el Estado Comunal; y las relativas a la Contraloría Social y al Sistema Económico Comunal, que no

19 Véase en *Gaceta Oficial* N° 6.009 Extra. de fecha 17 de diciembre de 2010

20 Véase en *Gaceta Oficial* N° 6.014 Extra. de 23 de diciembre de 2010.

21 Se redujeron las sesiones de la Asamblea a sólo cuatro por semana y se limitó el tiempo durante el cual los diputados podrían intervenir.



INTRODUCCIÓN GENERAL A LAS LEYES DEL PODER POPULAR

es otro que un sistema comunista concebido dentro de la más clara ortodoxia marxista.

Con estas leyes orgánicas, no cabe duda de la decisión política adoptada en diciembre de 2010 por la completamente deslegitimada Asamblea Nacional que había sido electa en 2005, y que ya no representaba a la mayoría de la voluntad popular que se expresó el 26 de septiembre de 2010 en contra del Presidente de la República, de la propia Asamblea Nacional y de la política socialista que han adelantado; de imponerle a los venezolanos en contra de la voluntad popular y en fraude a la Constitución, un modelo de Estado Comunista montado sobre el Socialismo como doctrina de Estado y como dogma político impuesto a la Sociedad, denominado "Estado Comunal," basado en el ejercicio del Poder Popular por el pueblo, como supuesta forma de ejercicio de la soberanía en forma directa (lo que no es cierto pues se ejerce mediante "voceros" que lo "representan" y que no son electos en votaciones universales, directas y secretas).

Ese modelo de Estado Comunal o Comunista, se ha establecido en forma paralela al Estado Constitucional como Estado federal descentralizado, democrático y social, de derecho, y de justicia previsto en la Constitución de 1999, establecido para el ejercicio del Poder Público por el pueblo tanto en forma indirecta mediante representantes electos en votaciones universales, directas y secretas, como en forma directa mediante los mecanismos autorizados en la Constitución, donde se incluye a las Asambleas de Ciudadanos.

Esta regulación, en paralelo, de dos Estados y dos formas de ejercicio de la soberanía, uno, el Estado Constitucional regulado en la Constitución y el otro, el Estado Comunal o Estado Comunista basado en el Socialismo exclusionista regulado en leyes orgánicas inconstitucionales, se ha dispuesto en forma tal que el segundo irá actuando como el árbol *Ficus benjamina* L., es decir, como "estranguladora," rodeando al primero hasta formar un tronco hueco, destruyéndolo.

En esta forma, al fraude a la Constitución, que ha sido la técnica constantemente aplicada por el gobierno autoritario en Venezuela desde 1999 para imponer sus decisiones a los venezolanos al margen de la Constitución,²² se suma ahora el fraude a la voluntad popular, al imponerle a los venezolanos mediante leyes orgánicas, un modelo de Estado por el cual

22 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.



ALLAN R. BREWER-CARÍAS

nadie ha votado y que cambia radical e inconstitucionalmente el texto de la Constitución de 1999, que no ha sido reformada conforme a sus previsiones, en abierta contradicción al rechazo popular mayoritario que se expresó en diciembre de 2007 respecto de la reforma constitucional que se intentó aprobar, incluso violando la propia Constitución, y al rechazo popular mayoritario del pueblo expresado respecto de la política del Presidente de la República y de su Asamblea Nacional con ocasión de las elecciones parlamentarias del 26 de septiembre de 2010.

Lo que está claro de todo esto, es que ya no hay máscaras que puedan engañar a alguien, o con motivo de las cuales, alguien pretenda ser engañado o dejarse engañar.

I. EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE LA DEMOCRACIA Y DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y POPULAR, Y EL AHOGAMIENTO DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA EN NOMBRE DE UNA SUPUESTA “DEMOCRACIA PARTICIPATIVA”

1. Base constitucional de la participación política

Una de las más importantes innovaciones contenidas en la Constitución de 1999, fue sin duda, la inclusión del principio y del derecho a la participación política de las personas en los asuntos públicos, materializados en dos ámbitos diferenciados:

Por una parte, la participación política o participación ciudadana, concebida como derecho político que se otorga únicamente a los ciudadanos, quienes además tienen el deber de participar solidariamente en la vida política del país (art. 132); y por la otra, la participación individual y comunitaria en los asuntos públicos, concebida como un derecho de toda persona individualmente considerada o como derecho colectivo, concebido, incluso, como un deber general de participar solidariamente en la vida civil y comunitaria del país (art. 132).

En relación con la participación política o participación ciudadana, se trata del derecho constitucional de todos los ciudadanos “de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos” (art. 62), a los efectos de la conformación de un gobierno democrático y participativo (arts. 6, 18, 171), regulándose a tal efecto diversas manifestaciones concretas de su ejercicio (arts. 55, 62, 70, 125, 168, 173, 178, 187, 253, 255, 294).

En relación con la participación en la vida civil y comunitaria, responde al principio general de organización de la sociedad que la Consti-



INTRODUCCIÓN GENERAL A LAS LEYES DEL PODER POPULAR

tución de 1999 ha previsto como “una sociedad democrática, participativa y protagónica, multiétnica y pluricultural” (Preámbulo), declarando que “la participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo” (art. 62). Ello, en particular, se materializa en el ejercicio de diversos derechos sociales (arts. 79, 80, 81, 83, 84, 86, 91, 102, 118, 119, 122) y ambientales (art. 127, 128) o en mecanismos de participación de las comunidades en los asuntos públicos (art. 184, 299).

En el régimen constitucional sobre la participación, por tanto, la participación ciudadana como derecho político, es distinto al derecho que tiene todo habitante de una comunidad de participar en los asuntos relativos con dicha comunidad. En este último caso, no se trata de un “derecho político” que en la Constitución se reserva a los venezolanos-ciudadanos (por ejemplo, el participar en elecciones, en referendos o en las asambleas de ciudadanos), sino que se trata de un derecho de toda persona de participar en los asuntos públicos que es consecuencia del derecho esencial al libre desenvolvimiento de la personalidad que toda persona tiene (art. 20).

Es importante hacer esta distinción entre “participación ciudadana” como derecho político y “participación general” como derecho individual y comunitario, pues conforme a la Constitución, los titulares para su ejercicio son distintos: en cuanto al derecho político a la participación ciudadana el mismo sólo corresponde a los venezolanos-ciudadanos; en cambio, el derecho individual y social a la participación comunitaria, corresponde a todo habitante de la comunidad, incluyendo a los extranjeros y a los menores.

Por otra parte, y ahora concentrándonos en la previsión del artículo 62 de la Constitución que consagra el derecho político de los ciudadanos “de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos,” en el mismo, al regularse el derecho a la participación política en los asuntos públicos, se establece un derecho esencial de la democracia que siempre tiene que poder ejercerse *libremente*, o sea, con entera libertad, en las dos formas precisas que establece la norma: por una parte, *directamente*, conforme a los mecanismos establecidos en el artículo 70 de la misma Constitución, mediante referendos, consultas populares, revocación de mandatos, iniciativas legislativas, cabildos abiertos y asamblea de ciudadanos; y por la otra, *indirectamente*, conforme al artículo 63 de la Constitución, mediante sufragio para la elección de representantes elegidos a través de votaciones libres, universales,



ALLAN R. BREWER-CARÍAS

directas y secretas, en las cuales se garantice el principio de la personalización del sufragio y la representación proporcional.

El derecho a la participación política ejercido *indirectamente* se materializa en la democracia representativa, a cuyo efecto la Constitución ha establecido como sistema de gobierno de todas las entidades políticas, un sistema electivo, garantizándose el derecho de los ciudadanos al sufragio y a ser electos, conforme a un sistema electoral que garantice votaciones libres, universales, directas y secretas, y el principio de la personalización del sufragio y la representación proporcional (art. 63).

En cuanto al derecho a la participación política ejercido *directamente*, el mismo se materializa en la democracia participativa, a cuyo efecto la Constitución ha previsto su ejercicio a través de diversos mecanismos, todos vinculados a la organización descentralizada del Poder Público entre el Poder Nacional, el Poder Estatal y el Poder Municipal, como los referendos (en materias de índole nacional, estatal y municipal), las consultas populares (sobre asuntos nacionales, estatales o municipales), la revocación de mandatos (de los funcionarios electos en el ámbito nacional, estatal y municipal), las iniciativas legislativas (ante la Asamblea Nacional, los Consejos Legislativos de los Estados y los Concejos Municipales), los cabildos abiertos (en los Concejos Municipales) y las asambleas de ciudadanos (en los ámbitos de la unidad primaria de la organización nacional que son los Municipios).

2. *La democracia y los peligros del discurso autoritario*

Ahora bien, aún con previsiones constitucionales tan claras como las de la Constitución de 1999, la práctica democrática de las últimas décadas ha resultado en una toma de conciencia de que la democracia, como régimen político, no puede quedar reducida sólo a garantizar la elección de los gobernantes. Más bien tiene que ser concebida como una alianza global entre los gobernados que eligen, y los gobernantes electos, dispuesta para garantizar, por una parte, que el ejercicio del poder por los últimos sea efectivo, y por la otra, la participación de los primeros en la conducción política de la sociedad, todo basado en la primacía que debe tener el ser humano, y con él, su dignidad y sus derechos.

Pero llegar a esta conclusión no ha sido fácil. Los ciudadanos, de cara a la democracia, han tenido que enfrentar y siguen enfrentando tremendas incomprensiones y distorsiones que tanto de buena como de mala fe, derivan de un persistente discurso político que se solaza en la crítica de las muchas deficiencias que ha mostrado la práctica de la democracia representativa, la cual, efectivamente, en muchos casos ha terminado por



INTRODUCCIÓN GENERAL A LAS LEYES DEL PODER POPULAR

no representar a los diversos componentes de la población. Esa práctica democrática, por otra parte, en muchos casos no ha logrado servir de instrumento para la efectiva construcción de sociedades donde el ciudadano logre sentirse realmente incluido, y participe efectivamente en el quehacer político que en muchas ocasiones ha quedado secuestrado por los partidos políticos.

Ello ha dado origen, entre otros factores, al clamor que tan seguidamente se oye en nuestros países latinoamericanos por la construcción de una “democracia participativa,” la cual, la verdad sea dicha, muchos demócratas confunden con la democracia directa, llegando incluso a preferirla respecto de la democracia representativa; y muchos no demócratas la esgrimen con el deliberado propósito de, precisamente, acabar con esta última, confundiendo la movilización popular con la participación, tal como ha sucedido en Venezuela.

Todo ello ha conducido al establecimiento de un falso enfrentamiento entre la democracia representativa, a la cual se ataca despiadadamente, y la democracia participativa, por la cual se clama, a veces incluso planteando el tema como una dicotomía que no existe, como si la segunda –la democracia participativa– pudiera sustituir a la primera; falsa dicotomía en la cual ciertamente y sin quererlo, muchos demócratas han caído inadvertidamente buscando de buena fe el perfeccionamiento de la democracia representativa; y también, queriéndolo y de mala fe, muchos otros falsos demócratas han propugnado, ocultando la faz y las fauces del autoritarismo, pretendiendo sustituir la democracia representativa por una supuesta “democracia participativa,” todo en fraude a la propia democracia.

Sobre estos temas es que queremos ahora reflexionar, para lo cual nos referiremos a la democracia representativa y su significado político; a las exigencias de la participación ciudadana, en el sentido de que la democracia, sin dejar de ser representativa, debe asegurar la inclusión del ciudadano en el proceso político; y sobre la falsedad de los cantos de sirenas que se oyen con la persistente difusión de la llamada “democracia participativa” para acabar con la representación. Y por supuesto, sin desconocer que en muchos países, la democrática representativa ha quedado reducida a ser un mecanismo dispuesto para la sola elección de gobernantes, -y por ello se habla tanto de “democracia formal”-, sin lograr satisfacer las exigencias de participación de los ciudadanos, quienes sin duda se han sentido excluidos del proceso político. Y además, teniendo en cuenta que incluso, ante tantas insatisfacciones de vieja data, no se ha logrado realmente identificar lo que es necesario implementar para hacer de la democracia representativa el instrumento de inclusión política que pueda ase-



ALLAN R. BREWER-CARÍAS

gurar la participación ciudadana. Es precisamente en medio de esas realidades, de estas insatisfacciones y de las frustraciones que derivan, donde soplan los vientos del falaz discurso autoritario que, vendiendo la idea de la participación, lo que busca es sustituir la democracia representativa pero contradictoriamente, en nombre de una supuesta participación, eliminando el único instrumento político que puede permitir la participación ciudadana que es la descentralización política, que es la que puede dar origen al desarrollo de gobiernos locales que es donde se puede asegurar la inclusión política. Este ha sido, precisamente, el lamentable destino de la Venezuela contemporánea, con la sanción de las Leyes sobre el Poder Popular y el Estado Comunal.²³

Lo que tenemos que tener claro desde las trincheras democráticas es que esta llamada “democracia participativa,” en el discurso autoritario lo que busca es excluir la representación a nivel local y, con ello, todo vestigio de descentralización política, pretendiendo que funcione montada sobre instituciones de “democracia directa” como asambleas de ciudadanos y consejos comunales a la usanza de los soviets de hace casi cien años. Para ello, incluso, entidades locales otrora descentralizadas como las Juntas parroquiales, se les quita su antiguo carácter representativo, transformándolas en entes consultivos conducidos por “juntas” nombradas por los Consejos Comunales, que a su vez no se gobiernan por representantes electos mediante sufragio universal, directo y secreto. Esos consejos comunales y juntas parroquiales comunales, en realidad, es imposible que puedan permitir y asegurar una efectiva participación política del ciudadano en la conducción de los asuntos públicos, como sólo la descentralización y la municipalización podrían lograr. En realidad, en ese discurso autoritario de la democracia participativa, lo único que la misma ofrece es la posibilidad de movilización popular conducida y manejada desde el centro del poder, mediante un partido único oficial, por lo que de democracia sólo tiene el nombre, el cual es hábilmente utilizado por quie-

23 Sin embargo, en el reglamento de la Ley Orgánica del Consejo federal de Gobierno se llega a definir la descentralización vaciándola de contenido político, indicando en forma distorsionada que es una “Política estratégica para la restitución plena del poder al Pueblo Soberano, mediante la transferencia paulatina de competencias y servicios desde las instituciones nacionales, regionales y locales hacia las comunidades organizadas y otras organizaciones de base del Poder Popular, dirigidas a fomentar la participación popular, alcanzar la democracia auténtica restituyendo las capacidades de gobierno al pueblo, instalando prácticas eficientes y eficaces en la distribución de los recursos financieros e impulsar el desarrollo complementario y equilibrado de las regiones del país” (art. 3). Véase en *Gaceta Oficial* N° 39.382 del 9 de marzo de 2010.



INTRODUCCIÓN GENERAL A LAS LEYES DEL PODER POPULAR

nes se aprovechan de los fracasos políticos de las democracias representativas reducidas a asegurar la elección de gobernantes.

Estamos en presencia, en realidad, de un engañoso slogan propagandístico, el cual, sin embargo, hay que reconocerlo, no deja de tener su atractivo, sobre todo porque muchos de los que claman por que se asegure más participación piensan que ello se puede lograr con la sola movilización popular. Pero como antes señalamos, la verdad es que el slogan lo que oculta es un feroz modelo de gobierno autoritario que el mundo occidental creía superado, particularmente en nuestro Continente, y que comienza ahora a aparecer envuelto en ropa militar de camuflaje, pero sin que se genere riqueza ni empleo. Ese es precisamente el neo populismo rico o petrolero que se ha desarrollado en Venezuela, que reparte para lograr apoyos populares, pero sin lograr disminuir la pobreza, y más bien aumentarla y generalizarla, y por sobre todo, sin asegurar la democracia como forma de vida.

En medio de toda esta confusión, y de los discursos tanto democráticos como autoritarios que, a la vez, y al unísono, desde sus propias trincheras claman por la democracia participativa, la verdad es que lo que se impone es comenzar por tratar de poner orden en el debate y distinguir lo que es realmente la democracia como régimen político que por esencia, es contrario al autoritarismo. Para ello, necesariamente tenemos que comenzar por replantearnos los principios básicos de la propia democracia, y tratar de poder situar entonces el concepto de la “democracia participativa” donde corresponde, que es precisamente donde haya efectiva representación en el ámbito de la vida y del gobierno local.

3. *Sobre los elementos esenciales de La democracia y el control del ejercicio del poder*

En el mundo contemporáneo, sin duda, la democracia, como régimen político, hay que definirla identificando sus elementos esenciales y sus componentes fundamentales, los cuales, por lo demás, desde 2001 se encuentran plasmados en un excepcional instrumento internacional destinado precisamente a regularla, como es la *Carta Democrática Interamericana* de la Organización de los Estados Americanos.

Allí se identifica a la democracia como un régimen político en el cual tienen que estar garantizados los siguientes *elementos esenciales*: el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto, como expresión de la soberanía del pueblo; la existencia de un régimen



ALLAN R. BREWER-CARÍAS

plural de partidos y organizaciones políticas, y la separación e independencia de los poderes públicos (Art. 3). Todos los ciudadanos en un régimen democrático puede decirse que tienen derecho a todos esos elementos esenciales (al respeto de sus derechos, al Estado de derecho, al sufragio, a los partidos políticos, a la separación de poderes) que pueden ser considerados por lo demás como derechos políticos, siendo el sufragio uno de ellos.²⁴

Lo importante de concebir a la democracia conforme a esos elementos, no sólo es tomar conciencia de que ella no se agota en el sufragio, sino que todos ellos, en conjunto, lo que buscan es asegurarles a los ciudadanos-gobernados, la posibilidad de ejercer un control efectivo del ejercicio del poder por parte de los gobernantes. De eso se trata la democracia, del ejercicio del poder en nombre de los ciudadanos y de la posibilidad real para estos de controlar dicho ejercicio, el cual necesariamente presupone, además, otros componentes esenciales de la democracia, como la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad y la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública; el respeto de los derechos sociales y de la libertad de expresión y de prensa; la subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado, incluyendo el componente militar, a la autoridad civil legalmente constituida, y el respeto al Estado de derecho por todas las entidades y sectores de la sociedad (Art. 4).

Por tanto, insistimos, la democracia es mucho más que elecciones y participación, configurándose como un sistema político dispuesto para asegurar el control del poder, que es a lo que en definitiva el ciudadano en una democracia tiene derecho, incluso participando en su ejercicio. Por ello la importancia, por ejemplo, del principio de la separación de poder

24 Sobre el derecho a la democracia, véase Allan R. Brewer-Carías, "Prólogo sobre el derecho a la democracia y el control del poder", al libro de Asdrúbal Aguiar, *El derecho a la democracia. La democracia en el derecho y la jurisprudencia interamericanos. La libertad de expresión, piedra angular de la democracia*, Colección Estudios Jurídicos N° 87, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2008, pp. 17-37; "Sobre las nuevas tendencias del derecho constitucional: del reconocimiento del derecho a la Constitución y del derecho a la democracia", en *VNIVERSITAS, Revista de Ciencias Jurídicas (Homenaje a Luis Carlos Galán Sarmiento)*, Pontificia Universidad Javeriana, facultad de Ciencias Jurídicas, N° 119, Bogotá 2009, pp. 93-111; "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," *Revista Mexicana "Statum Rei Romanae" de Derecho Administrativo*. Homenaje al profesor Jorge Fernández Ruiz, Asociación Mexicana de Derecho Administrativo, Facultad de Derecho y Criminología de la Universidad Autónoma de Nuevo León, México 2008, pp. 85-122.



INTRODUCCIÓN GENERAL A LAS LEYES DEL PODER POPULAR

res, del cual en definitiva dependen todos los otros elementos de la democracia, pues sólo controlando al Poder es que puede haber elecciones libres y justas, así como efectiva representatividad; sólo controlando al poder es que puede haber pluralismo político; sólo controlando al Poder es que podría haber efectiva participación democrática en la gestión de los asuntos públicos; sólo controlando al Poder es que puede haber transparencia administrativa en el ejercicio del gobierno, así como rendición de cuentas por parte de los gobernantes; sólo controlando el Poder es que se puede asegurar un gobierno sometido a la Constitución y las leyes, es decir, un Estado de derecho y la garantía del principio de legalidad; sólo controlando el Poder es que puede haber un efectivo acceso a la justicia de manera que ésta pueda funcionar con efectiva autonomía e independencia; y en fin, sólo controlando al Poder es que puede haber real y efectiva garantía de respeto a los derechos humanos. De lo anterior resulta, por tanto, que sólo cuando existe un sistema de control efectivo del poder es que puede haber democracia, y sólo en esta es que los ciudadanos pueden encontrar asegurados sus derechos debidamente equilibrados con los poderes Públicos.

Por ello es que decíamos que calificamos a la democracia como una alianza destinada a asegurar el control del poder, lo que implica entre otros, al menos tres derechos políticos claves que los ciudadanos tienen, y que son, además del derecho a la separación de poderes, el derecho a la distribución vertical o territorial del poder para asegurar la participación política; y el derecho al control judicial del ejercicio poder, para asegurar la vigencia de los derechos humanos y el sometimiento del Estado al derecho.

Lo cierto es que, como lo enseña la historia de la humanidad, demasiada concentración y centralización del poder, como ocurre en cualquier régimen autoritario por más velo democrático que lo cubra por su eventual origen electoral, inevitablemente conduce a la tiranía; y el mundo contemporáneo ha tenido demasiadas experiencias que ya han mostrado toda suerte de tiranos que precisamente usaron el voto popular para acceder al poder, y que luego, mediante su ejercicio incontrolado, desarrollaron gobiernos autoritarios, contrarios al pueblo, el cual fue movilizadado al antojo de los gobernantes quienes acabaron con la propia democracia y con todos sus elementos, comenzando por el respeto a los derechos humanos.

Por ello, los gobiernos autoritarios no soportan la existencia de un sistema de descentralización política o de distribución vertical del poder público hacia entidades territoriales dotadas de autonomía política que estén efectivamente más cerca del ciudadano, que es lo único que puede



ALLAN R. BREWER-CARÍAS

garantizar la efectiva posibilidad de la participación política democrática en la toma de decisiones y en la gestión de los asuntos públicos. Es decir, y es bueno destacarlo siempre, porque se olvida cuando se habla de democracia participativa, ésta es sólo posible cuando el poder está cerca del ciudadano, lo que sólo se logra multiplicando autoridades locales gobernadas democráticamente mediante representantes electos, dotadas de autonomía política.²⁵

Por ello, la participación política no es simple movilización popular ni se logra estableciendo mecanismos asamblearios de democracia directa. La participación política es la cotidianeidad de la vida ciudadana, que en democracia sólo se asegura a nivel local, en unidades territoriales políticas y autónomas descentralizadas donde se practique el autogobierno mediante representantes electos en forma directa, universal y secreta.

Por ello es que nunca ha habido autoritarismos descentralizados, y menos aún autoritarismos que hayan podido permitir el ejercicio efectivo del derecho a la participación política. Al contrario, en nombre de ésta lo que han impuesto es la exclusión política al concentrar el poder en unos pocos, independientemente de que hayan sido electos, imponiéndole a todos, además, una ideología exclusionista como es el socialismo. Por ello, insisto, es que los autoritarismos temen y rechazan tanto la descentralización política como la participación democrática, y en su lugar, lo que usualmente hacen es concebir parapetos políticos de control del poder a través de asambleas de ciudadanos o consejos comunales controlados por el poder central o por un partido de gobierno, como es el caso de los Consejos Comunales y de las juntas parroquiales comunales que se han institucionalizado en Venezuela,²⁶ configurados como instituciones de manejo centralizado, dispuestas para hacerle creer al ciudadano que participa,

25 Allan R. Brewer-Carías, "El Municipio, la descentralización política y la democracia" en *XXV Congreso Iberoamericano de Municipios, Guadalajara, Jalisco, México, 23 al 26 de octubre del 2001*, México 2003, pp. 53-61; *Reflexiones sobre el constitucionalismo en América*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2001, pp. 105-125 y 127-141.

26 Véase Allan R. Brewer-Carías, "El inicio de la desmunicipalización en Venezuela: La organización del Poder Popular para eliminar la descentralización, la democracia representativa y la participación a nivel local", en *AIDA, Opera Prima de Derecho Administrativo. Revista de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo*, 49-67 (Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Estudios Superiores de Acatlán, Coordinación de Postgrado, Instituto Internacional de Derecho Administrativo "Agustín Gordillo", Asociación Internacional de Derecho Administrativo, México, 2007; y *Ley de los Consejos Comunales*, Editorial Jurídica venezolana, Caracas 2009.



INTRODUCCIÓN GENERAL A LAS LEYES DEL PODER POPULAR

cuando lo que se hace es, si acaso, movilizarlo en forma totalmente selectiva y controlada.

De todo lo anterior resulta, por tanto, que para pueda existir democracia como régimen político, no son suficientes las declaraciones contenidas en los textos constitucionales que hablen de derecho al sufragio y de participación ciudadana; ni siquiera de separación de poderes. Tampoco bastan las declaraciones constitucionales sobre “democracia participativa” o incluso sobre descentralización del Estado; ni las solas enumeraciones de los derechos humanos.

Además de todas esas declaraciones, lo que es necesario en la práctica política democrática, es que se pueda asegurar efectivamente la posibilidad de controlar el poder. Solo así es que se puede hablar de democracia, la cual, por lo demás, además de implicar siempre la representación, es un sistema para la participación. Lo único es que esta última no puede quedar reducida a participar en elecciones o votaciones.

4. *Sobre la democracia: la representación y la participación*

Lo que queda claro, en todo caso, es que el ejercicio de la democracia como derecho ciudadano implica siempre la conjunción de dos principios fundamentales, el principio de la representación y el principio de la participación, que no son excluyentes. Ello es así, incluso, aún cuando tengan circunstancialmente peso diverso, como por ejemplo cuando la democracia siendo representativa sólo asegure en forma deficiente la participación. Lo contrario, en cambio, no es posible en el sentido de que no puede haber democracia que sea supuestamente participativa, sin representación. En otros términos: la democracia representativa que no asegura la efectiva participación, es deficiente; pero la supuesta democracia participativa que no asegura la representación es inexistente. De ello resulta, por tanto, que la dicotomía que por incompreensión o por destrucción se trata de establecer entre democracia representativa y democracia participativa, es falsa.

En efecto, si a algo se contraponen la representación, es a la democracia directa, de manera que la dicotomía en cuanto a la forma de ejercicio de la democracia, está entre la democracia indirecta o representativa y la democracia directa,²⁷ o asamblea.

²⁷ Véase en general, Luis Aguiar de Luque, *Democracia directa y Estado Constitucional*, Editorial Revista de Derecho Privado, Edersa, Madrid 1977.



ALLAN R. BREWER-CARÍAS

Otra cosa es el tema de la participación, que si a algo se contraponen, no es a la representación, sino a la exclusión. La dicotomía en este caso, está entre democracia de inclusión o participativa y democracia de exclusión o exclusionista; es decir, entre un régimen democrático en el cual el ciudadano tenga efectiva participación en la conducción de los asuntos públicos, y un régimen democrático en el cual el ciudadano, aparte de elegir, esté excluido de participar en ello.

Y esto es precisamente lo que no se tiene claro cuando se habla equivocadamente de “democracia participativa” como supuestamente “contrapuesta” a la democracia representativa, lo que ocurre en todos los frentes: por una parte, desde las mismas trincheras democráticas, queriendo en realidad referirse, sin saberlo, a la necesidad de introducir a la democracia representativa mecanismos de democracia directa; y por la otra, desde las trincheras autoritarias, confundiendo los conceptos para propugnar la eliminación o minimización de la representatividad y establecer una supuesta relación directa entre un líder y el pueblo, a través de los mecanismos institucionales del Estado dispuestos para movilizar a la población y hacer creer que con ellos se participa, cuando en realidad a lo que conducen es a la destrucción de la democracia y al control de la sociedad por el Estado.

Partiendo del supuesto de que la democracia representativa o democracia indirecta, es y seguirá siendo de la esencia de la democracia, de manera que nunca podrá haber una democracia que sólo sea asamblearia, refrendaria o de cabildos abiertos permanentes, el tema central a resolver es cómo hacer de la democracia un régimen de inclusión política, es decir, participativa, donde el ciudadano sea efectivamente parte de su comunidad política, y pueda contribuir a toma de las decisiones que le conciernen; de manera que la participación no quede reducida a votar en elecciones o en consultas populares.

Hay que recordar que incluso de acuerdo con el Diccionario de la Lengua, “participar,” en realidad, es estar incluido, lo que no debe confundirse con mecanismos de democracia directa, como las iniciativas legislativas, las consultas populares, los cabildos abiertos y los referendos. Participar, en efecto, en el lenguaje común, es ser parte de...; es pertenecer a..., es incorporarse a, contribuir a, estar asociado a o comprometerse a...; es tener un rol en..., es tomar parte activa en, estar envuelto en o tener una mano en...; es en fin, asociarse con..., es compartir con o tener algo que ver con... Por ello, la participación política para el ciudadano no es otra cosa que ser parte de o estar incluido en una comunidad política, en la cual el individuo tenga un rol específico de carácter activo conforme al cual contribuye a la toma de decisiones, participando en la elección de



INTRODUCCIÓN GENERAL A LAS LEYES DEL PODER POPULAR

representantes que representen la voluntad popular. Ello se materializa, por ejemplo, sin duda, en el ejercicio del derecho al sufragio o en votar en referendos o consultas populares, que son formas mínimas de participación; o en ser miembro de sociedades intermedias. Pero la participación no se agota allí, pues para estar incluido es necesario que el ciudadano pueda ser parte efectiva de su comunidad política; permitiéndosele desarrollar, incluso, la conciencia de su efectiva pertenencia a un determinado orden social y político, por ejemplo, a una comunidad; a un lugar; a una tierra; a un campo; a una comarca; a un pueblo; a una región; a una ciudad; en fin, a un Estado.²⁸

En todo caso, el tema central a resolver siempre que se trata de la participación democrática, es determinar cómo y en qué lugar la misma puede realizarse. Como lo advirtió hace años Giovanni Sartori, cuando se refería a quienes primero habían hablado sobre el tema de la democracia participativa, decía: "O el autor de la democracia participativa se decide a clarificar positivamente dónde está lo que corresponde a cuál participación (de cuál naturaleza) y en cuáles lugares (en todas partes?); o nos quedamos con un animal que no logró identificar." Sobre ello, con razón, agregaba, que lo que había era "mucho ruido" y "mucho polémica furiosa," provocando dudas sobre si efectivamente había "nacido algo nuevo."²⁹

5. *La participación como esencia histórica de la democracia y como fenómeno de la vida local*

La verdad, sin embargo, es que la democracia participativa no era ni es nada nuevo; ha estado siempre, desde los mismos días de las Revoluciones Francesa y Norteamericana del Siglo XIX, en muchos países hoy con democracias consolidadas; ha estado siempre, allí, en el nivel más ínfimo de los territorios políticos de los Estados, en las Asambleas locales, en los Municipios, en las Comunas. Lo que pasa es que muchos no la han querido reconocer, e insisten en confundirla. Es decir, muchos no han querido entender *qué es*, efectivamente, participar en política, y *dónde es* que se puede realmente participar, aún siendo ello parte en la corriente sanguínea de la propia democracia, de manera que incluso, quienes la ejercen y la viven cotidianamente ni se dan cuenta de ella; ni le prestan atención y por ello, a veces no se la logra identificar. Ello sucede por ejemplo, en las democracias europeas, que son democracias inclusivas, en

28 Véase en general, Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México 1992, p. 42.

29 Giovanni Sartori, *¿Que es democracia?*, Altamira Editores, Bogotá, 1994.



ALLAN R. BREWER-CARÍAS

las cuales, por ello, ni siquiera el tema es de discusión política, pues la participación es asunto de todos los días.

En todo caso, y vale la pena recordarlo, la democracia participativa puede decirse que fue descubierta para Europa en las mismas tumultuosas décadas iniciales del nacimiento del Estado constitucional contemporáneo por quien puede considerarse el primer gran constitucionalista moderno, Alexis de Tocqueville, cuando en 1831 se topó de frente, sin quererlo, -como en general se han hecho los grandes descubrimientos- con el régimen de gobierno local de asambleas que funcionaba desparramado en todo el territorio de las colonias inglesas en la costa este de Norteamérica, y que hervía en los *Town Halls*. Él había ido a estudiar el régimen carcelario en el naciente Estado norteamericano, y lo que resultó fue su gran obra *La Democracia en América* publicada en 1835.³⁰ Esas instituciones comunales, decía De Tocqueville, "son a la libertad lo que las escuelas vienen a ser a la ciencia; la ponen al alcance del pueblo, le hacen paladear su uso político y lo habitúan a servirse de ella."³¹ Pero para cuando eso escribía, ya en Europa misma, esa democracia local también estaba en proceso de configurarse como uno de los productos más acabados y a veces incomprensidos de la propia Revolución Francesa. Ello, incluso, lo advirtió el propio De Tocqueville en su otra clásica obra del constitucionalismo histórico, *El Antiguo Régimen y la Revolución*, escrito veinte años después, al constatar que:

"La administración local tiene un contacto diario con [los ciudadanos]; toca continuamente sus puntos más sensibles; influye en todos los pequeños intereses que forman el gran interés que se pone en la vida; es el objeto principal de sus temores y también el de sus esperanzas más queridas; los mantiene vinculados a ella por una infinidad de lazos invisibles que los arrastran sin que se den cuenta"³².

Sin quererlo, puede decirse que De Tocqueville había descubierto la participación, precisamente desarrollada en los gobiernos locales representativos en el sentido de participación política como democracia de inclusión, en la cual el ciudadano toma parte personalmente en un proceso decisorio, interviniendo en actividades estatales y en función del in-

30 Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, Fondo de Cultura Económica, México 1973, pp. 79 y ss.

31 *Idem.*, p. 78.

32 Alexis de Tocqueville, *El Antiguo Régimen y la Revolución*, Alianza Editorial, Tomo I, Madrid 1982, p. 15.



INTRODUCCIÓN GENERAL A LAS LEYES DEL PODER POPULAR

terés general,³³ lo cual sólo puede tener lugar efectivamente en los estamentos territoriales políticamente autónomos más reducidos, en el nivel local, comunal o municipal. Es decir, sólo en los niveles político territoriales inferiores de la organización del Estado es que se puede montar una organización participativa que permita la incorporación del ciudadano individual, o en grupos o en comunidades, en la vida pública, y particularmente, en la toma de decisiones públicas generales o de orden administrativo. Como ha dicho Jaime Castro,

“La democracia moderna no se concibe sin audaces formas de participación ciudadana y comunitaria en el ejercicio del poder a nivel local y regional. Sin la garantía de que todas y todos pueden y deben participar en la preparación de las decisiones que se piensen tomar sobre temas de interés general, en su adopción y ejecución, esto último mediante el control que realicen sobre la gestión de las autoridades y los particulares que ejerzan funciones públicas. Sólo esas formas democráticas de participación le cambian la cara a las instituciones y permiten hablar de un nuevo régimen político.”³⁴

Pero por supuesto, para la concepción de ese “nuevo régimen político” que como decía, sin embargo, es tan antiguo como la democracia misma, el tema central que tiene que resolverse es determinar el nivel territorial que se requiere para que pueda haber participación como cotidianeidad democrática, y la opción en esta materia, tal como ocurre por ejemplo en Francia, en Norteamérica, y todos los países europeos con democracias arraigadas; la opción está en el municipio como entidad política local autónoma desparramado en todos los rincones del Estado, en cada villa, pueblo y caserío, situado bien cerca del ciudadano. Definitiva-

33 Véase por ejemplo, en relación con la administración de justicia, Alberto González, “Participación en la Administración de Justicia” en Jorge Londoño U. (Compilador), *Constitucionalismo, participación y democracia*, Librería Jurídica Ethos, Uniboyacá, Bogotá-Tunja, 1997, pp. 76-77.

34 Véase Jaime Castro, *La cuestión territorial*, Editorial Oveja Negra, Bogotá 2003, pp. 201-202. Por ello, cabría preguntarse ¿Por qué será entonces, que en un excelente libro sobre *Las democracias. Entre el Derecho Constitucional y la Política*, de los profesores Olivier Duhamel y Manuel José Cepeda Espinosa en sus más de 400 páginas donde los autores analizan los regímenes democráticos contemporáneos de Europa y América Latina, en la única página en la cual se habla y se usa la expresión de “democracia de participación” es en relación con el sistema suizo? Véase Olivier Duhamel y Manuel José Cepeda Espinosa, *Las Democracias. Entre el Derecho Constitucional y la Política*, TM Editores. Universidad de los Andes. Facultad de Derecho, Bogotá, 1997, p. 56. Acaso el régimen constitucional de Suiza, entre otros factores por la superficie incluso del país, no es el paradigma del federalismo y del régimen local o cantonal?



ALLAN R. BREWER-CARÍAS

mente, por ello, la opción para la participación no está situada en el gran municipio urbano o rural, ubicado, sin duda, bien lejos del ciudadano.

En esta materia, en efecto, la práctica democrática de los países europeos muestra una realidad incontestable en cuanto al predominio de la existencia en cada Estado de muchos municipios, y entre ellos, incluso, de muchos municipios pequeños. Alemania, por ejemplo, tiene algo más de 16.000 municipios, de los cuales un 75% tiene menos de 5.000 habitantes; y España, tiene más de 8.000 municipios, de los cuales un 85% también tienen menos de 5.000 habitantes. En España, incluso, el 61% de todos los municipios tienen menos de 1.000 habitantes³⁵. Es más, en una sola de las Comunidades Autónomas españolas, por ejemplo, la de Castilla y León, hay 2.248 Municipios, de los cuales más de la mitad, es decir, 1.540 Municipios tienen menos de 500 habitantes.³⁶ O sea en una sola Comunidad Autónoma española, con un área territorial (15.468 km²) muy similar a la del Estado Cojedes (14.800 km²) o a la del Estado Portuguesa (15.200 km²), hay casi setenta veces más Municipios (2.248) que los que hay en toda Venezuela (338) que en cambio tiene un área sesenta veces mayor que la de Castilla y León ; y por supuesto decenas de más Municipios que los que hay en esos Estados (9 en Cojedes y 14 en Portuguesa). En Castilla y León, sin duda, hay participación de todos los días, aún cuando los propios ciudadanos castellanos no lo crean o no se den cuenta. En cambio, en contraste, y este es un caso extremo, en un país como Venezuela, con un territorio que tiene diez veces más área que el de Castilla y León, sólo hay 338 Municipios, es decir, solo un décimo de los que existen en la comunidad castellana. Por eso es que en Venezuela, con esa estructura territorial de gobiernos locales, simplemente no hay ni podrá haber real participación política.³⁷

35 Véase Torsten Sagawe, "La situación de los pequeños municipios en Europa: con especial referencia a la República Federal de Alemania", en Luis Villar Borla et al, *Problemática de los pequeños Municipios en Colombia ¿Supresión o reforma?*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá 2003, p. 40.

36 *Informe sobre el Gobierno Local*, Ministerio para las Administraciones Públicas. Fundación Carles Pi i Sunyer d'Étudies Autonòmics y Locals, Madrid 1992, p. 27.

37 En nuestros países de América Latina la situación no es muy diferente: Argentina: 1.617 municipios; Bolivia: 312 municipios; Brasil: 5.581 municipios; Colombia: 1.100 municipios Chile: 340; Cuba: 169 municipios; Ecuador: 1.079 municipios; El Salvador: 262 municipios; Guatemala: 324 municipios; en Honduras: 293 municipios; Nicaragua: 143 municipios; Paraguay: 212 municipios; Perú: 1.808 municipios; República Dominicana: 90 municipios; Uruguay: 19 municipios. Véase las referencias en Allan R. Brewer-Carías, *Re-*



INTRODUCCIÓN GENERAL A LAS LEYES DEL PODER POPULAR

Lo cierto, en todo caso, es que la Revolución Francesa, entre los muchos aportes que dio al constitucionalismo moderno, dio el de la participación ciudadana al haber desparramado el poder que hasta entonces estaba concentrado en pocas manos de la Monarquía y de los señores feudales,³⁸ en más de 40.000 Comunas, como allí se denomina a los municipios, lo que permitió que el Municipio se comenzara a ubicar en Europa, en cuanta aldea, pueblo, villas y ciudad existía, bien cerca del ciudadano. Todo comenzó en los mismos días de la Revolución, el 4 de agosto de 1789, veinte días antes de que la Asamblea Nacional adoptara la declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, cuando la misma Asamblea Nacional declaró irrevocablemente abolidos “todos los privilegios particulares de provincias, principados, cantones, ciudades y comunidades de habitantes, sean pecuniarios o de cualquier otra naturaleza;”³⁹ disponiendo los días 14 y 22 de diciembre del mismo año 1789, la instauración de una Municipalidad “en cada villa, burgo, parroquia y comunidad del campo.”⁴⁰ De ello resultó que para 1791 en la Francia revolucionaria ya había 43.915 municipios, los cuales comenzaron a llamarse comunas, y que fueron las que en definitiva dieron origen a los más de 34.000 municipios o comunas que hoy existen en ese país, integradas por representantes electos mediante sufragio universal directo y secreto. Y de nuevo, comparemos esa realidad de 40.000 municipios con la nuestra, donde en un país con territorio que casi duplica el área del de Francia (643.427 km²), como es Venezuela (912.784 km²), solo hay 338 Municipios.

Frente a estas realidades, acaso nos hemos preguntado ¿porqué será entonces que en los países que llamamos democráticamente desarrollados como los europeos, donde impera la fragmentación municipal, no se plantea con tanta urgencia la necesidad de la participación ciudadana, pues es de todos los días; y, en cambio en todos nuestros países latinoamericanos, donde al contrario, hay muy pocos municipios y entidades locales autónomas electas, para sus enormes territorios y su población, es donde más se grita contra nuestras insuficiencias democráticas clamándose a la vez por una democracia participativa?

flexiones sobre el constitucionalismo en América, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2001, pp. 139 y ss.

38 Véase en general, Eduardo García de Enterría, *Revolución Francesa y administración contemporánea*, Taurus Ediciones, Madrid 1981, pp. 17, 41, 46, 49, 50, 56.

39 Luciano Vandelli, *El Poder Local. Su origen en la Francia revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid 1992, p. 28, nota 10.

40 Albert Soboul, *La révolution française*, Gallimard, París 1981, pp. 198 y ss.;



ALLAN R. BREWER-CARÍAS

Creo que la respuesta es obvia, sobre todo cuando constatamos que lo mismo que se ha señalado respecto de Francia, se repite en todos los demás países europeos. Me refiero, siempre teniendo en cuenta la cifra de los 338 Venezolanos, a los 2.539 Municipios que existen en Bélgica (38.520 Km²); a los 16.121 Municipios que hay en la Alemania unificada (357.021 km²);⁴¹; a los 8.104 Municipios que hay en Italia (301.230 km²) y a los más de 3.000 cantones que hay en Suiza (41.290 Km²).⁴² O sea, en Bélgica con una superficie algo mayor que la del Estado Barinas (35.200 km²), hay doscientas veces más municipios (en Barinas hay 12), y hay siete veces más Municipios que todos los que hay en Venezuela.

Lamentablemente, en Venezuela, como sucedió en toda América Latina la conformación del municipio, aún cuando tributario de los principios organizativos del europeo, tomó otro rumbo de distribución territorial. En efecto, a pesar de sus raíces en el municipalismo francés, y haber incluso desarrollado mucho antes que en Europa el concepto mismo de autonomía municipal el cual, por ejemplo en Francia, sólo se introdujo con las reformas de Mitterrand en 1982⁴³ mediante la Ley de Libertad de las Comunas; y en España con la Ley de Bases del Régimen Local de 1985. Ese diferente rumbo derivó, primero, del condicionamiento territorial que en estas tierras impuso el desarrollo institucional del proceso colonial, que terminó por ubicar a los Municipios en las capitales provinciales, abarcando enormes territorios; y segunda, por el proceso de conformación del régimen republicano luego de la Independencia, que no sólo acogió el esquema de Municipios establecidos en ámbitos territoriales cada vez más y más alejados de los ciudadanos y de sus comunidades, sino que trató al poder municipal con recelo, particularmente desde el Poder Central que se estaba conformando. No olvidemos, incluso, que en Colombia, Estado creado en 1821 bajo el liderazgo de Simón Bolívar con base en los territorios de las antiguas provincias de Nueva Granada y Venezuela, el mismo Libertador llegó a suprimir los Municipios en 1828, considerando que

41 Torsten Sagawe, "La situación de los pequeños municipios en Europa: con especial referencia a la República Federal de Alemania", en Luís Villar Borla et al, *Problemática de los pequeños Municipios en Colombia ¿Supresión o reforma?*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá 2003, pp. 42-43.

42 Véase Luciano Vandelli, *El Poder Local. Su origen en la Francia revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid 1992, pp. 179; Allan R. Brewer-Carías, *Reflexiones sobre el constitucionalismo en América*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2001, pp. 139 y ss.

43 Sobre la aplicación de la Ley de 2 de marzo de 1982, véase en general, André Terrazoni, *La décentralization a l'épreuve des faits*, LGDJ, Paris 1987.



INTRODUCCIÓN GENERAL A LAS LEYES DEL PODER POPULAR

eran “una verdadera carga para los ciudadanos, y producen muy pocas utilidades al público.”⁴⁴.

Pero lo cierto es que en los 200 años que han transcurrido desde la Independencia, el panorama territorial de la distribución vertical del poder en los países latinoamericanos ha variado muy poco, careciendo nuestros países del nivel político territorial necesario para que la democracia pueda efectivamente ser participativa, que es el gobierno local. Y nos empeñamos en buscar en otras partes soluciones, que la verdad, no encontraremos.

Y aquí volvemos a lo que afirmaba al inicio, sobre que la democracia participativa está indisolublemente ligada, no a la democracia directa, sino a la descentralización política y la municipalización, de manera que la misma no se puede materializar con solo propuestas de incorporación al régimen democrático, de instrumentos como los referendos o las consultas o las iniciativas populares, y mucho menos eliminando la representación.

En realidad, la participación política como cotidianeidad democrática o como parte de la democracia como forma de vida, sólo puede darse a nivel local. No hay otra instancia para ello en los Estados; lo demás es falacia y engaño, o mecanismos de democracia directa que son otra cosa. Por ello es que el tema, precisamente, no tiene tanta notoriedad en los países europeos, donde la participación es de todos los días, en las pequeñas cosas que pueden tratarse en esos pequeños municipios urbanos y rurales.

La participación política o la democracia participativa están, por tanto, íntimamente unidas al localismo y a la descentralización política, y ésta, a la limitación del poder, lo que es consustancial con la democracia. Por ello, Eduardo García de Enterría afirmó con razón que el régimen local “da curso al derecho ciudadano a participar en todos, completamente en todos los asuntos públicos que afectan a la propia comunidad;”⁴⁵ de manera que como también dijo Sebastián Martín Retortillo, hace más de treinta años cuando España aún no había entrado en el proceso de transi-

44 Véase el decreto de Supresión de las Municipalidad de 17 de noviembre de 1828, en Allan R. Brewer-Carías, *Las Constituciones de Venezuela*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Vol. I, Caracas 2008, p. 681.

45 Citado en Sebastián Martín Retortillo, en “Introducción” al libro Sebastián Martín Retortillo et al, *Descentralización administrativa y organización política*, Tomo I, Ediciones Alfaguara, Madrid, 1973, p. LVIII.



ALLAN R. BREWER-CARÍAS

ción hacia la democracia, la participación efectiva del ciudadano común, siempre presupone la descentralización.⁴⁶

De manera que sin temor a equivocarnos podemos afirmar que no puede haber participación política sin descentralización política territorial, es decir, sin que exista una multiplicidad de poderes locales y regionales autónomos políticamente, con gobernantes electos mediante sufragio universal, directo y secreto; sin ellos, en definitiva, no puede haber una democracia participativa. Lo que habría es centralismo, que es la base de la exclusión política al concentrar el poder en unos pocos electos, y a la vez, el motivo del desprestigio de la democracia representativa por más aditivos de democracia directa o refrendaria se le implante.

No hay otra forma de perfeccionar la democracia y hacerla más participativa y más representativa, que no sea acercando el Poder al ciudadano, lo que sólo puede llevarse a cabo descentralizando política y territorialmente el Poder del Estado y llevarlo hasta la más pequeña de las comunidades; es decir, distribuyendo el Poder en el territorio nacional.⁴⁷ Por tanto, sólo municipalizando los territorios de nuestros países, es que se puede rescatar, más de doscientos años después, lo que fue la decisión terminante de la Asamblea Nacional Constituyente francesa en aquél diciembre de 1789, y que hoy se traduciría en la frase de que toda comunidad rural, todo caserío, todo pueblo, todo barrio urbano, debería tener su autoridad local como comunidad política gobernada democráticamente, es decir, mediante representantes electos mediante sufragio universal, directo y secreto.⁴⁸

Pero por supuesto, para ello, es decir, para una reforma política de esta naturaleza, tenemos que pensar en otro municipio, para no despararramar territorialmente la estructura burocrática local, mal y uniformemente concebida que tenemos en muchos de nuestros países y que lo que podría provocar es peor democracia; lo que también se podría originar

46 *Idem*, p. LIX.

47 Véase en *XXV Congreso Iberoamericano de Municipios, Guadalajara, Jalisco, México del 23 al 26 de octubre de 2001*, Fundación Española de Municipios y Provincias, Madrid 2003, pp. 453 y ss.

48 Como se enunció, por ejemplo en la Constitución de la Provincia del Chaco, de Argentina: "Todo centro de población constituye un municipio autónomo" (Artículo 182). Citado por Augusto Hernández Barrera, "Objetivos inéditos de la categorización municipal" en Luis Villar Borda et al, *Problemática de los Pequeños Municipios en Colombia ¿Supresión o reforma?*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá 2003, p. 108. Véase además, Augusto Hernández Becerra, *Ordenamiento y desarreglo territorial en Colombia*, Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita, Bogotá 2001.



INTRODUCCIÓN GENERAL A LAS LEYES DEL PODER POPULAR

con los intentos que a veces se han realizado en algunos de nuestros países, donde al contrario de multiplicar los gobiernos locales, se ha propuesto una política de reducción de municipios, calificada con acierto por Jaime Castro como un verdadero “genocidio municipal” al comentar el intento que se hizo en Colombia, en 2001, con el Proyecto de Ley 041/01, que proponía la desaparición de materialmente la mitad de los 1.067 entonces existentes municipios colombianos, aquellos que tenían menos de 14.000 habitantes. Castro advertía además, lo que es válido para todos nuestros países, que en Colombia “los municipios son el Estado –la única presencia del Estado- en extensas y abandonadas regiones del país”, por lo que lo que habría que hacer, al contrario, era “fortalecer y transformar el pequeño municipio [para] convertirlo en herramienta eficaz de una política de poblamiento territorial y de ocupación continua del espacio físico.⁴⁹

De allí la enorme revalorización que requiere en nuestros países el tema del pequeño municipio como parte del proceso de descentralización político-territorial, para asegurar no sólo la presencia del Estado en el territorio, sino para hacer posible la participación democrática, partiendo de la necesaria diversidad que deben tener las entidades locales; es decir, todo lo contrario al uniformismo organizacional.

En fin, lo que debemos concientizar es que no hay que temerle a la descentralización política, pues se trata de un fenómeno propio de las democracias, que por supuesto es temido por los autoritarismos. Lo cierto es que no hay ni ha habido autocracias descentralizadas, siendo los autoritarismos los que rechazan tanto la descentralización política como la participación democrática, incluyendo los autoritarismos que tradicionalmente nos han gobernado bajo el ropaje del “centralismo democrático,” de cualquier cuño que sea, incluso de orden partidista. Es precisamente lo que ha ocurrido en Venezuela, donde en nombre de una supuesta participación se está acabando con la descentralización y con la misma democracia.

No hay que dejarse engañar con los cantos de sirenas autoritarios que no se cansan de hablar de “democracia participativa,” pero no para hacerla posible descentralizando el poder en el territorio, sino para acabar con la democracia representativa, imposibilitando a la vez la participación. No nos confundamos los demócratas al intentar dar respuesta a las exigencias políticas crecientes de participación democrática, con el sólo establecimiento de paños calientes de carácter refrendario o de iniciativas o con-

49 Véase Jaime Castro, *La cuestión territorial*, Editorial Oveja Negra, Bogotá 2003, pp. 136-137.



ALLAN R. BREWER-CARÍAS

sultas populares, que no la agotan en absoluto. En fin, no le tengamos miedo a lo pequeño, que territorialmente hablando es precisamente la lugarización, el pequeño municipio rural y la subdivisión municipal sub-urbana.

6. *El abandono de la democracia con las leyes del poder popular en Venezuela*

Ahora bien, partiendo de lo antes señalado y teniendo en cuenta el marco constitucional analizado sobre la democracia y la participación, incluyendo la mencionada distinción entre la participación ciudadana como derecho político, y la participación popular como derecho individual y colectivo de todo habitante de una comunidad de hacerse parte en los asuntos relativos a dicha comunidad, es que debe analizarse el régimen establecido en las Leyes sobre el Poder Popular y el Estado Comunal, y en particular, la Ley Orgánica de los Consejos Comunales de 2009. En todas las referidas leyes se ha establecido una mezcolanza en el ejercicio de ambos derechos, y por ejemplo en la Ley Orgánica del Poder Popular, de los Consejos Comunales y de las Comunas, se ha otorgado un derecho político que es exclusivo de los ciudadanos, como es el de la participación *en las Asambleas de Ciudadanos* consagrado en los artículos 62 y 70 de la Constitución, a quienes no son ciudadanos, como son los extranjeros y los menores de 18 años. Con ello, la base de toda la regulación establecida en estas leyes, simplemente, fue mal concebida.

Sin duda es posible y deseable que los extranjeros y menores participen en asambleas de la comunidad, vecinales o en cualquier otra instancia comunitaria como manifestación del derecho a la participación social y comunitaria que corresponde a toda persona habitante de la República, pero no es posible constitucionalmente que se les otorgue el derecho de participar en las Asamblea de "ciudadanos," o de votar en referendos que son específicos mecanismos de participación "política" que, como se dijo, de acuerdo con la Constitución, son una manifestación esencial de un derecho político que se ha reservado a los ciudadanos.

Ahora bien, refiriéndonos ahora en concreto al derecho a la participación política en forma *directa* (democracia participativa) en la Constitución de 1999, como se ha dicho, el mismo está concebido, primero, como un derecho *político* (distinto a los civiles, sociales, educativos, culturales, ambientales, etc.), el cual, por tanto corresponde sólo a los *ciudadanos*, es decir, a los venezolanos que no estén sujetos a inhabilitación política ni a interdicción civil y conforme a la edad que se determine en la ley (art. 30); segundo, se lo concibe como un derecho político que tiene que poder ejercerse *libremente*, es decir, sin limitaciones o condicionamientos algunos salvo los que puedan derivarse "del derecho de las demás y del orden



INTRODUCCIÓN GENERAL A LAS LEYES DEL PODER POPULAR

público y social” (art. 20), razón por la cual no pueden estar encasillados en una ideología única compulsiva como el socialismo; tercero, se lo concibe como tal derecho político que debe ejercerse en el marco de la organización descentralizada del Poder Público (Nacional, Estatal y Municipal) que responde a su distribución en el territorio conforme a la forma federal del Estado (arts. 4 y 136); y cuarto, se lo concibe como un derecho político que por su naturaleza (la necesidad de que el Poder esté cerca del ciudadano), ha de ejercerse particularmente en la unidad política primaria y autónoma de la organización nacional que conforme a la Constitución es el Municipio, concebido como una entidad política con gobierno propio electo mediante sufragio universal directo y secreto (democracia representativa). Es en las actuaciones de esta unidad política, conforme al artículo 168 de la Constitución, que fundamentalmente se debe incorporar “la participación ciudadana al proceso de definición y ejecución de la gestión pública y al control y evaluación de sus resultados, en forma efectiva, suficiente y oportuna.”

Es contrario a la Constitución, por tanto, que el derecho político a la participación se extienda a quienes no son ciudadanos, como son los extranjeros o los menores; que se lo conciba en forma restringida, es decir, sin poder ejercerse libremente, al reducirse en su ejercicio sólo para la ejecución de una orientación política exclusionista como es el socialismo, eliminando cualquier otra; que su ejercicio se organice en forma centralizada, sometido a la sola conducción por parte del Poder Nacional y en particular del Ejecutivo Nacional, excluyéndose de su ámbito a los Estados y Municipios; y en particular, que se excluya a este último (el Municipio) como unidad política primaria que es en la organización nacional, del ámbito de su ejercicio, desmunicipalizándolo, al concebirse otra entidad no autónoma políticamente para materializarlo como es el caso de los Concejos Comunales creados sin autonomía política y fuera del gobierno local.

En otras palabras, sólo mediante una reforma constitucional del artículo 30 de la Constitución es que podría extenderse la ciudadanía a los extranjeros, a los efectos de que puedan ejercer el derecho político a la participación; sólo mediante una reforma constitucional del artículo 62 de la Constitución es que podría eliminarse el carácter libre del ejercicio del derecho a la participación ciudadana y restringírsele sólo para la consecución del socialismo; sólo mediante una reforma constitucional de los artículos 4 y 136 de la Constitución, es que se podría eliminar la forma descentralizada del ejercicio de la participación ciudadana en el sistema de distribución vertical del Poder Público, y concebir su ejercicio sólo sometido a la sola conducción por parte del Poder Nacional y, en particular,



ALLAN R. BREWER-CARÍAS

del Ejecutivo Nacional; y sólo mediante una reforma constitucional del artículo 168 de la Constitución es que se podría excluir al Municipio del ámbito de ejercicio del derecho político a la participación ciudadana, desmunicipalizándolo, y concebirse una unidad primaria no autónoma políticamente, como los Concejos Comunales creados sin autonomía política y fuera del gobierno local, para canalizar su ejercicio.

Y esto es precisamente lo que se ha establecido en las Leyes Orgánicas del Poder Popular, de los Consejos Comunales y de las Comunas, al regularse el régimen del derecho a la participación ciudadana, y crearse a dichos Concejos Comunales, como “una instancia de participación para el ejercicio directo de la soberanía popular” (art. 1) “en la construcción del nuevo modelo de sociedad socialista”(art. 2), “con el fin de establecer la base sociopolítica del socialismo que consolide un nuevo modelo político, social, cultural y económico” (art. 3); en una forma completamente distinta a la establecida en la Constitución, cuyo texto se viola abiertamente. Con estas Leyes Orgánicas, en realidad, y en forma completamente inconstitucional, lo que se ha pretendido es implementar las reformas constitucionales sobre el “Poder Popular” que se habían pretendido introducir con la Reforma Constitucional sancionada de 2007,⁵⁰ la cual, sin embargo, fue rechazada mayoritariamente por el pueblo.

Ahora bien, para entender adecuadamente el contenido y sentido de estas nuevas regulaciones relativas al Poder Popular y al Estado Comunal, montado sobre las Comunas y los Consejos Comunales, consideramos necesario referirnos a sus antecedentes inmediatos: primero, al contenido de la rechazada reforma constitucional de 2007, en lo que se refería a la estructuración del Poder Popular en paralelo al Poder Público, y que, como se dijo, fue rechazado mayoritariamente por el pueblo en el referendo de diciembre de 2007; y segundo, a la institucionalización efectuada en 2006 de los Consejos Comunales como pieza del Estado Socialista.

II. LOS ANTECEDENTES DEL NUEVO RÉGIMEN DEL PODER POPULAR Y DEL ESTADO COMUNAL EN UNA LEY INCONSTITUCIONAL DE 2006 Y EN EL INTENTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN 2007

Como se dijo, los antecedentes inmediatos de las leyes del Poder Popular y del Estado Comunal en Venezuela, es decir, para el establecimiento del Estado Comunista, fueron: primero, la sanción en 2006 y sin soporte

50 Véase Sobre dicha reforma Allan R. Brewer-Carías, *La Reforma Constitucional de 2007*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007.



INTRODUCCIÓN GENERAL A LAS LEYES DEL PODER POPULAR

alguno en la Constitución, de la Ley de los Consejos Comunales⁵¹ con la que se inició el proceso de desmunicipalización en el país; y segundo, la formulación del proyecto de reforma constitucional por el Presidente de la República en 2007, para la institucionalización de un Estado centralista Socialista y Militarista, el cual a pesar de haber sido sancionado por la Asamblea Nacional en noviembre de 2007, fue rechazada por el pueblo en el referendo de diciembre de 2007.

1. *La “desmunicipalización” de la participación ciudadana y los Consejos Comunales creados en 2006*

A. *Los Municipios y los Consejos Comunales*

En efecto, desde 2006, con la sanción de la Ley de los Consejos Comunales y la progresiva creación de los mismos, el gobierno autoritario había venido tratando de regular y confinar la participación ciudadana con un doble propósito: por una parte, para eliminar la democracia representativa; y por la otra, para desmunicipalizar su ámbito de ejercicio.⁵²

Como se ha dicho, conforme a la Constitución, el Municipio es la unidad política primaria dentro de la organización pública nacional (art. 168) que, como parte del sistema constitucional de distribución vertical del Poder Público (art. 136), en el nivel territorial inferior es la entidad política llamada a hacer efectiva la participación ciudadana. Por ello, el artículo 2º de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal de 2005⁵³ conforme a lo dispuesto en el artículo 168 de la Constitución dispuso que las

51 Véase *Gaceta Oficial* N° 5806 Extra. de 10 de abril de 2006. Véase sobre esta Ley de 2006, lo expuesto en el estudio de Claudia Nikken, “La Ley Orgánica de los Consejos Comunales y el derecho a la participación ciudadana en los asuntos públicos,” en pp. 183 ss. de este libro.

52 Véase lo que hemos expuesto en Allan R. Brewer-Carías, “El inicio de la desmunicipalización en Venezuela: La organización del Poder Popular para eliminar la descentralización, la democracia representativa y la participación a nivel local”, en AIDA, *Opera Prima de Derecho Administrativo. Revista de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo*, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Estudios Superiores de Acatlán, Coordinación de Postgrado, Instituto Internacional de Derecho Administrativo “Agustín Gordillo”, Asociación Internacional de Derecho Administrativo, México, 2007, pp. 49 a 67.

53 Véase la Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, *Gaceta Oficial* N° 38.327 de 02-12-2005. Véanse los comentarios a esta Ley en el libro: *Ley Orgánica del Poder Público Municipal*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007. La Ley ha sido reformada en 2010, *Gaceta Oficial* N° 6.015 Extra. de 28 de diciembre de 2010.



ALLAN R. BREWER-CARÍAS

actuaciones del municipio deberían incorporar “la participación ciudadana de manera efectiva, suficiente y oportuna, en la definición y ejecución de la gestión pública y en el control y evaluación de sus resultados.”

Para ello, en todo caso, lo que resultaba necesario era acercar el poder municipal al ciudadano, municipalizándose el territorio, lo que la propia Ley Orgánica impidió. Pero en lugar de reformar dicha Ley Orgánica y establecer entidades municipales o del municipio más cerca de las comunidades, lo que se buscó establecer con la Ley de los Consejos Comunales de 2006 fue un sistema institucional centralizado para la supuesta participación popular, denominado “del Poder Popular”, en paralelo e ignorando la propia existencia del régimen municipal, concibiéndose a la “comunidad” fuera del mismo Municipio, organizada en Consejos Comunales, “en el marco constitucional de la democracia participativa y protagónica”, como “instancias de participación, articulación e integración entre las diversas organizaciones comunitarias, grupos sociales y los ciudadanos.” Fue en estos Consejos Comunales, conforme a la Ley de 2006, establecidos sin relación alguna con los Municipios, en los que se ubicaron las Asambleas de Ciudadanos como la instancia primaria para el ejercicio del poder, la participación y el protagonismo popular, cuyas decisiones se concibieron como de carácter vinculante para el consejo comunal respectivo (art. 4,5).

Con esta Ley de los Consejos Comunales de 2006, puede decirse que se comenzó el inconstitucional proceso de desmunicipalización de la participación ciudadana, sustituyéndose al Municipio como la unidad política primaria en la organización nacional que exige la Constitución conforme a un sistema de descentralización política (distribución vertical) del poder, por un sistema de entidades sin autonomía política alguna que se denominaron del “Poder Popular” (Consejos Comunales), directamente vinculadas y dependientes en un esquema centralizado del poder, dirigido desde el más alto nivel del Poder Ejecutivo Nacional, por el Presidente de la República mediante una Comisión Presidencial del Poder Popular.⁵⁴

54 Sobre esto, por ejemplo, María Pilar García-Guadilla ha señalado al referirse al “solapamiento y usurpación de competencias entre los Concejos Comunales y el concejo municipal,” que los primeros “debilitan la idea de un gobierno municipal autónomo con propiedad sobre el espacio geográfico en donde tiene jurisdicción y no promueven la descentralización,” en “La praxis de los consejos comunales en Venezuela: ¿Poder popular o instancia clientelar?,” en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, abr. 2008, Vol. 14, N° 1, p. 125-151. Véase en http://www.scielo.org.ve/scielo.php?pid=S1315-6411200-8000100009&script=sci_arttext.



INTRODUCCIÓN GENERAL A LAS LEYES DEL PODER POPULAR

La Ley, además, supuestamente abogando por una participación popular, en un esquema completamente antidemocrático, sustituyó la representación que origina el sufragio en entidades políticas como los Municipales, por la organización de entidades denominadas del “Poder Popular” que no tienen origen representativo electoral, en las cuales se pretendió ubicar la participación ciudadana, pero sometida al control del vértice del poder central, y sin que los titulares rindan cuentas al pueblo.

En efecto, en abril de 2006, en lugar de reformarse nuevamente la Ley Orgánica del Poder Público Municipal para municipalizar el país y hacer efectiva la participación ciudadana en un esquema de descentralización política del poder público, se optó por sancionarse la Ley de los Consejos Comunales con el objeto de crear, desarrollar y regular la conformación de dichas supuestas instancias de participación, totalmente desvinculadas de Municipios, parroquias y organizaciones vecinales, estableciéndose su integración, organización y funcionamiento, así como su relación con los órganos del Estado, para la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas (art. 1).

Estos Consejos Comunales, supuestamente “en el marco constitucional de la democracia participativa y protagónica”, se regularon como se dijo, sin relación alguna con la organización municipal, para en paralelo, supuestamente permitir “al pueblo organizado ejercer directamente la gestión de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades y aspiraciones de las comunidades en la construcción de una sociedad de equidad y justicia social” (art. 2). Se trata, como se dijo, de un esquema organizacional completamente paralelo y desvinculado con la descentralización política o la distribución vertical del poder público; es decir, completamente desvinculado de la organización territorial del Estado que establece la Constitución, es decir, desvinculado de los Estados, Municipios y Parroquias.

Por ello, los Consejos Comunales se integraron conforme a un esquema estatal centralizado, que tenía en su cúspide una Comisión Nacional Presidencial del Poder Popular designada y presidida por el Presidente de la República, la cual, a su vez, designaba en cada Estado a las Comisiones Regionales Presidenciales del Poder Popular, previa aprobación del Presidente de la República (art. 31); y designaba además, en cada municipio, las Comisiones Locales Presidencial del Poder Popular, también previa aprobación del Presidente de la República (art. 32); sin participación alguna de los Gobernadores de Estado ni de los Alcaldes municipales.

En todo caso, la Ley dispuso que la organización, funcionamiento y acción de dichos consejos comunales “se rige conforme a los principios de



ALLAN R. BREWER-CARÍAS

corresponsabilidad, cooperación, solidaridad, transparencia, rendición de cuentas, honestidad, eficacia, eficiencia, responsabilidad social, control social, equidad, justicia e igualdad social y de género” (art. 3). La práctica, sin embargo, no evidencia que no se logró desarrollar los concejos comunales conforme al discurso gubernamental y a las previsiones teóricas de la Ley, de manera que como lo ha observado María Pilar García-Guadilla, “Mientras que los objetivos y el discurso presidencial hablan de empoderamiento, transformación y democratización, las praxis observadas apuntan hacia el clientelismo, la cooptación, la centralización y la exclusión por razones de polarización política.”⁵⁵

B. *La “comunidad” como la unidad básica de organización del pueblo*

La Ley de 2006 estableció como unidad social básica para el funcionamiento de los Consejos Comunales a la “comunidad” la cual se definió como “el conglomerado social de familias, ciudadanos y ciudadanas que habitan en un área geográfica determinada, que comparten una historia e intereses comunes, se conocen y relacionan entre sí, usan los mismos servicios públicos y comparten necesidades y potencialidades similares: económicas, sociales, urbanísticas y de otra índole (art. 4,1). Ella, en realidad, debió haber sido el nuevo municipio que debió haberse creado en otra concepción democrática y participativa del mismo.

La Ley de 2006 definió además, a las Comunidades Indígenas como “grupos humanos formados por familias indígenas asociadas entre sí, pertenecientes a uno o más pueblos indígenas, que están ubicados en un determinado espacio geográfico y organizados según las pautas culturales propias de cada pueblo, con o sin modificaciones provenientes de otras culturas (art. 4,2).

La Ley de 2006 estableció tres elementos claves para identificar a la “comunidad” como organización social, que fueron un territorio, una población y una organización.

En cuanto al territorio, el de las comunidades debía estar formado por el área geográfica atribuida a la misma, conformado por el Territorio que ocupan sus habitantes, cuyos límites geográficos se debían establecer en Asamblea de Ciudadanos dentro de los cuales debía funcionar el Consejo Comunal. El área geográfica debía ser decidida por la Asamblea de

55 Véase en María Pilar García-Guadilla “La praxis de los consejos comunales en Venezuela: ¿Poder popular o instancia clientelar?,” en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, abr. 2008, Vol. 14, N° 1, p. 125-151. Véase en http://www.scielo.org.ve/scielo.php?pid=S1315-64112008000100009&script=sci_arttext



INTRODUCCIÓN GENERAL A LAS LEYES DEL PODER POPULAR

Ciudadanos de acuerdo con las particularidades de cada comunidad (art. 4,3).

En cuanto a la población, a los efectos de “la participación protagónica, la planificación y la gobernabilidad de los consejos comunales”, la misma se debía determinar conforme a una “base poblacional de la comunidad” haciendo la Ley referencia a los criterios técnicos y sociológicos que señalaban –en cierto sentido similar a los que se utilizaron en la vieja Ley Orgánica de Régimen Municipal para las asociaciones de vecinos– que las comunidades se agrupaban en familias, entre 200 y 400 en el área urbana, a partir de 20 familias en el área rural y a partir de 10 familias en las comunidades indígenas. La base poblacional debía ser decidida por la Asamblea de Ciudadanos de acuerdo con las particularidades de cada comunidad, tomando en cuenta las comunidades aledañas. (art. 4,4).

En cuanto a la organización política de las Comunidades, la Ley estableció las siguientes estructuras básicas de la comunidad, sin ningún elemento de democracia representativa o de gobierno electivo: la Asamblea de Ciudadanos, el Consejo Comunal y sus órganos ejecutivo, financiero y de control, y las demás organizaciones comunitarias. Estas últimas eran las que “existen o pueden existir en las comunidades y que agrupan a un conjunto de ciudadanos y ciudadanas con base en objetivos e intereses comunes, tales como: comités de tierras, comités de salud, mesas técnicas de agua, grupos culturales, clubes deportivos, puntos de encuentro y organizaciones de mujeres, sindicatos y organizaciones de trabajadores y trabajadoras, organizaciones juveniles o estudiantiles, asociaciones civiles, cooperativas, entre otras” (art. 4,8).

C. *Las asambleas de ciudadanos*

La Ley de 2006, en paralelo al Municipio como la unidad primaria para la participación, concibió a la Asamblea de Ciudadanos como la instancia primaria para el ejercicio del poder, la participación y el protagonismo popular, cuyas decisiones son de carácter vinculante para el consejo comunal respectivo.(art. 4,5). Esta Asamblea de Ciudadanos se la reguló como “la máxima instancia de decisión del Consejo Comunal”, integrada por los habitantes de la comunidad, mayores de 15 años. En esta forma, como se dijo, se violó la Constitución (arts. 62 y 70) que reserva el derecho de participar en las “Asambleas de ciudadanos,” como lo indica su nombre, solo a los “ciudadanos,” lo que excluye a los extranjeros y a los menores de 18 años. El legislador, quizás, lo que quiso fue regular Asambleas de la comunidad o de vecinos, pero las denominó erróneamente como Asambleas de ciudadanos, violando la Constitución.



ALLAN R. BREWER-CARÍAS

La Ley reguló todo el proceso de constitución inicial (por primera vez) de las Asambleas de Ciudadanos (Asamblea Constituyente Comunal o Comunitaria) con la asistencia de al menos el 20% de los miembros de la comunidad, mayores de 15 años (art. 19), convocada, conducida y organizada por una comisión promotora integrada por el número variable de miembros de la comunidad que asumieran esta iniciativa, con la participación de un representante designado por la Comisión Presidencial del Poder Popular respectivo. (arts. 15, 16). Esta Comisión promotora debía, conforme al artículo 17 de la Ley de 2006, entre otras funciones, difundir entre los habitantes de la comunidad el alcance, objeto y fines de los Consejos Comunales; elaborar un croquis del área geográfica de la comunidad; recabar la información de su historia; organizar y coordinar la realización del censo demográfico y socioeconómico comunitario; y convocar a la Asamblea Constituyente Comunitaria. La Comisión Promotora cesaba en sus funciones al momento de la conformación del Consejo Comunal.

La Asamblea de Ciudadanos conforme al artículo 6 de la Ley de 2006, tenía entre sus atribuciones, el aprobar las normas de convivencia de la comunidad; aprobar los estatutos y el acta constitutiva del Consejo Comunal con la indicación de su nombre, el área geográfica, el número de familias que lo integraban, el listado de asistentes y el lugar, fecha y hora de reunión; la aprobación del Plan de Desarrollo de la Comunidad y los proyectos presentados al Consejo Comunal en beneficio de la comunidad; el ejercicio de la contraloría social; y la adopción de las decisiones esenciales de la vida comunitaria, y entre ellas, elegir a los integrantes de los diversos voceros e integrantes de los órganos comunitarios, y revocarles el mandato. La Asamblea de Ciudadanos también debía determinar y elegir el número de voceros de los diversos comités de trabajo, de acuerdo a la cantidad que se conformasen en la comunidad (art. 9), en áreas como salud, educación, tierra urbana o rural, vivienda, protección e igualdad social, economía popular, cultura, seguridad integral, medios de comunicación, recreación y deportes, alimentación, agua, energía y gas, y servicios (art. 9).

Todos los voceros de los comités de trabajo, conforme al artículo 12 de la Ley de 2006 debían ser electos en "votaciones directas y secretas por la Asamblea de Ciudadanos," para lo cual el artículo 13 de la Ley exigía ser habitante de la comunidad, con al menos 6 meses de residencia en la misma; mayor de 15 años, y no ocupar cargos de elección popular. Iguales condiciones se establecieron para los integrantes de las diversas unidades del Consejo Comunal. Se eliminaba así el sufragio universal, y se otorgaba la "ciudadanía" a quien no podía tenerla constitucionalmente.



INTRODUCCIÓN GENERAL A LAS LEYES DEL PODER POPULAR

La Asamblea de Ciudadanos debía nombrar una Comisión Electoral (art. 18) con el fin de organizar y conducir el proceso de elección de los voceros y demás integrantes de los órganos del Consejo Comunal, debiendo a tal efecto, entre otras funciones, elaborar un registro electoral y conducir el proceso de designación los mismos.

D. *La organización de los Consejos Comunales*

El Consejo Comunal organizado por la Asamblea de Ciudadanos, conforme a lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley de 2006, debía estar integrado por un órgano ejecutivo, integrado por los voceros de cada comité de trabajo; una Unidad de Gestión Financiera, como órgano económico-financiero; y una Unidad de Contraloría Social, como órgano de control. Los ciudadanos integrantes de los consejos comunales debían responder a los principios de corresponsabilidad social, rendición de cuentas, y manejo transparente, oportuno y eficaz de los recursos que dispusieran (art. 5).

A los efectos de una adecuada articulación de su trabajo, el artículo 24 de la Ley disponía que los órganos ejecutivo, de control y económico financiero del Consejo Comunal, debían realizar reuniones de coordinación y seguimiento, y los gastos que se generasen por concepto de la actividad de los voceros y demás integrantes de los órganos del Consejo Comunal, debían ser compensados por el fondo de gastos de funcionamiento del Consejo Comunal.

Los consejos comunales debían ser registrados ante la Comisión Local Presidencial del Poder Popular, para lo cual debían hacer entrega de los estatutos y acta constitutiva aprobados por la Asamblea de Ciudadanos (art. 20). Este registro ante la Comisión Presidencial del Poder Popular respectiva, era lo que revestía a los Consejos de personalidad jurídica para todos los efectos relacionados con la Ley. Las tareas de procesamiento de este registro, sin embargo, fueron delegadas en la Fundación estatal FUNDACOMÚN, de larga tradición en materia de desarrollo de la comunidad, desde los años sesenta.⁵⁶

56 Para 2007 se daba una cifra de entre 18.000 y 20.000 Consejos Comunales. Véase María Pilar García-Guadilla, "La praxis de los consejos comunales en Venezuela: ¿Poder popular o instancia clientelar?," en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, abr. 2008, Vol. 14, N° 1, p. 125-151. Véase en http://www.scielo.org.ve/scielo.php?pid=S1315-64112008000100009&script=sci_arttext. Véase en general sobre el proceso de creación de consejos comunales de acuerdo con la Ley de 2006, en Steve Ellner, "Un modelo atractivo con fallas: los Consejos Comunales de Venezuela", en <http://www.rebellion.org/>



ALLAN R. BREWER-CARÍAS

El órgano ejecutivo del Consejo Comunal, integrado por los voceros de cada comité de trabajo (art. 7), se lo concibió en la Ley de 2006 como la instancia encargada de promover y articular la participación organizada de los integrantes de la comunidad, los grupos sociales y organizaciones comunitarias en los diferentes comités de trabajo, y tenía como funciones básicas, conforme al artículo 21 de la Ley de 2006, ejecutar las decisiones de la Asamblea de Ciudadanos; promover la creación de nuevas organizaciones en defensa del interés colectivo y el desarrollo integral, sostenible y sustentable de las comunidades; elaborar planes de trabajo para solventar los problemas que la comunidad pueda resolver con sus propios recursos y evaluar sus resultados; organizar el voluntariado social en cada uno de los comités de trabajo; promover la solicitud de transferencias de servicios, participación en los procesos económicos, gestión de empresas públicas y recuperación de empresas paralizadas mediante mecanismos autogestionarios y cogestionarios; promover el ejercicio de la iniciativa legislativa y participar en los procesos de consulta en el marco del parlamentarismo social; promover el ejercicio y defensa de la soberanía e integridad territorial de la Nación; y elaborar el Plan de Desarrollo de la Comunidad a través del diagnóstico participativo, en el marco de la estrategia endógena.

La unidad de gestión financiera del Consejo Comunal, conforme al artículo 10 de la Ley de 2006 fue concebida como un órgano integrado por 5 habitantes de la comunidad electos por la Asamblea de Ciudadanos (art. 12), que debía funcionar como el ente de ejecución financiera de los consejos comunales para administrar recursos financieros y no financieros, servir de ente de inversión y de crédito, y realizar intermediación financiera con los fondos generados, asignados o captados. A tal efecto, la Ley de 2006 denominó a esta unidad de gestión financiera como "Banco Comunal," definido como la forma de organización y gestión económico-financiera de los recursos de los consejos comunales. (art. 4,10), del cual eran "socios" todos los ciudadanos que habitasen en el ámbito geográfico definido por la Asamblea de Ciudadanos. Ese Banco Comunal debía adquirir la figura jurídica de cooperativa y regirse por la Ley Especial de Asociaciones Cooperativas, la Ley de Creación, Estímulo, Promoción y Desarrollo del Sistema Microfinanciero y otras leyes aplicables. Estos Bancos Comunales, quedaron exceptuados de la regulación de la Ley General de Bancos y Otras Instituciones Financieras (art. 10).

noticia.php?id=87637; y Miguel González Marregot, "La ley de los consejos comunales: un año después (y II)", Sábado, 21 de abril de 2007, en <http://queremoselegir.org/la-ley-de-los-consejos-comunales-un-ano-despues-y-ii/>



INTRODUCCIÓN GENERAL A LAS LEYES DEL PODER POPULAR

Conforme al artículo 22 de la Ley de 2006, estos Bancos Comunales tenían entre sus funciones, administrar los recursos asignados, generados o captados tanto financieros como no financieros; promover la constitución de cooperativas para la elaboración de proyectos de desarrollo endógeno, sostenibles y sustentables; impulsar el diagnóstico y el presupuesto participativo, sensible al género, jerarquizando las necesidades de la comunidad; promover formas alternativas de intercambio, que permitan fortalecer las economías locales; prestar servicios no financieros en el área de su competencia; prestar asistencia social; realizar la intermediación financiera; y promover formas económicas alternativas y solidarias, para el intercambio de bienes y servicios.

Por último, la Unidad de Contraloría Social del Consejo Comunal se lo configuró en la Ley de 2006 como un órgano conformado por 5 habitantes de la comunidad electos por la Asamblea de Ciudadanos para realizar la contraloría social y la fiscalización, control y supervisión del manejo de los recursos asignados, recibidos o generados por el consejo comunal, así como sobre los programas y proyectos de inversión pública presupuestados y ejecutados por el gobierno nacional, regional o municipal (art. 11), con las siguientes funciones establecidas en el artículo 23: dar seguimiento a las actividades administrativas y de funcionamiento ordinario del Consejo Comunal en su conjunto; ejercer la coordinación en materia de contraloría social comunitaria; ejercer el control, fiscalización y vigilancia de la ejecución del plan de desarrollo comunitario; y ejercer el control, fiscalización y vigilancia del proceso de consulta, planificación, desarrollo, ejecución y seguimiento de los proyectos comunitarios.

El artículo 25 de la Ley de 2006 enumeró los siguientes recursos que los Consejos Comunales debían recibir de manera directa: los que fueran transferidos por la República, los estados y los municipios; los que provinieran de lo dispuesto en la Ley de Creación del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) y la Ley de Asignaciones Económicas Especiales derivadas de Minas e Hidrocarburos (LAEE); los que provinieran de la administración de los servicios públicos que les fueran transferidos por el Estado; los generados por su actividad propia, incluido el producto del manejo financiero de todos sus recursos, y los que provinieran de donaciones.

E. *La organización centralizada de la participación ciudadana*

Los Consejos Comunales fueron articulados en la Ley de 2006 en una organización centralizada tanto desde el punto de vista financiero como



ALLAN R. BREWER-CARÍAS

de conducción administrativa, la cual en la práctica resultó totalmente inoperante.⁵⁷

Por una parte, en efecto, la Ley de 2006 creó un Fondo Nacional de los Consejos Comunales, como servicio autónomo sin personalidad jurídica, adscrito al Ministerio de Finanzas (art. 28), con una junta directiva conformada por un presidente, tres miembros principales y tres suplentes, todos designados por el Presidente de la República, en Consejo de Ministros. Este Fondo Nacional de los Consejos Comunales, conforme al artículo 29 de la Ley debía tener por objeto financiar los proyectos comunitarios, sociales y productivos, presentados por la Comisión Nacional Presidencial del Poder Popular en sus componentes financieros y no financieros. La transferencia de los recursos financieros se debía hacer a través de las unidades de gestión financieras, es decir, los Bancos Comunales, creadas por los consejos comunales.

Por otra parte, el artículo 30 de la Ley de 2006 organizó a los Consejos Comunales en diversas Comisiones Presidenciales del Poder Popular establecidas a nivel nacional, regional y municipal.

La Comisión Nacional Presidencial del Poder Popular, que debía ser designada por el Presidente de la República de conformidad con el artículo 71 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, tenía por función: orientar, coordinar y evaluar el desarrollo de los Consejos Comunales a nivel nacional, regional y local; fortalecer el impulso del poder popular en el marco de la democracia participativa y protagónica, y el desarrollo endógeno, dando impulso al desarrollo humano integral que eleve la

57 Sobre esto Miguel González Marregot ha señalado que "El elemento central de las críticas a los consejos comunales es su dependencia y sujeción a una red de Comisiones Presidenciales del Poder Popular, designada "a dedo" desde del Poder Nacional. Sin embargo, las Comisiones Presidenciales del Poder Popular no existen por ahora, en el ámbito municipal. Y su creación no ha sido implementada aún; quizás por una mezcla de la incapacidad operativa oficial con una dosis de cálculo político. Las Comisiones Presidenciales del Poder Popular son una demostración de la visión centralista y concentradora de la gestión pública que va a suprimir las propias posibilidades de participación popular que brindarían los consejos comunales. Una deuda sensible, en este contexto, es la inoperancia del Servicio Autónomo Fondo Nacional de los Consejos Comunales, que estaría adscrito al Ministerio de Finanzas; y cuyo Reglamento Orgánico fue publicado en *la Gaceta Oficial* N° 346.196 de fecha 18 de Mayo de 2006; es decir, hace nueve meses. Por si fuera, poco la Ley de los Consejos Comunales, promulgada en Abril del año pasado, no ha sido aún reglamentada mediante un proceso de consulta pública." En "Consejos Comunales: ¿Para qué?," en *Venezuela Analítica*, Viernes, 9 de febrero de 2007, <http://www.analitica.com/va/politica/opinion/7483372.asp>



INTRODUCCIÓN GENERAL A LAS LEYES DEL PODER POPULAR

calidad de vida de las comunidades; generar mecanismos de formación y capacitación; recabar los diversos proyectos aprobados por los consejos comunales; tramitar los recursos técnicos, financieros y no financieros necesarios para la ejecución de los proyectos de acuerdo a los recursos disponibles en el Fondo Nacional de los Consejos Comunales; crear en las comunidades donde se amerite o considere necesario, equipos promotores externos para impulsar la conformación de los Consejos Comunales.

Además, el artículo 31 de la Ley de 2006 reguló unas Comisiones Regionales Presidenciales del Poder Popular por cada estado, designadas por la Comisión Nacional Presidencial del Poder Popular previa aprobación del Presidente de la República; y el artículo 32 dispuso que la Comisión Nacional Presidencial del Poder Popular podía designar las Comisiones Locales Presidenciales del Poder Popular por cada municipio, previa aprobación del Presidente de la República.

Por último, en esta estructura centralizada, conforme al artículo 33 de la Ley de 2006, en la Asamblea Nacional también se debía designar una comisión especial para que conjuntamente con las comisiones presidenciales respectivas, realizasen una evaluación del proceso de constitución y funcionamiento de los consejos comunales.

2. *La rechazada Reforma Constitucional de 2007 y el proyecto para la estructuración del Estado Socialista del Poder Popular o Poder Comunal*

En 2007 el Presidente de la República presentó ante la Asamblea Nacional un proyecto de Reforma Constitucional el cual después de haber sido sancionado por la misma,⁵⁸ una vez que fue sometido a referendo aprobatorio en diciembre de 2007, fue rechazado mayoritariamente por el pueblo. Con la misma se buscaba establecer un Estado Socialista, Centralizado, Policial y Militarista⁵⁹ montado sobre el denominado Poder Popular que se propuso crear, en el cual jugaban importante papel, precisamente, los consejos comunales.

La orientación de la reforma la dio el propio Presidente de la República durante todo el año 2007, y en particular en su "Discurso de Pre-

58 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, N° 43, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007, 224 pp.

59 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, N° 42, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007, 157 pp.



ALLAN R. BREWER-CARÍAS

sentación del Anteproyecto de reforma a la Constitución ante la Asamblea Nacional” en agosto de 2007,⁶⁰ en el cual señaló con toda claridad que el objetivo central de la misma era “la construcción de la Venezuela bolivariana y socialista”⁶¹; es decir, como lo expresó, se trataba de una propuesta para sembrar “el socialismo en lo político y económico,”⁶² lo que -dijo- no se había hecho en la Constitución de 1999. Cuando ésta se sancionó -dijo el Jefe de Estado- “no proyectábamos el socialismo como camino”, agregando, que “así como el candidato Hugo Chávez repitió un millón de veces en 1998, “Vamos a Constituyente”, el candidato Presidente Hugo Chávez dijo: “Vamos al Socialismo”, y todo el que votó por el candidato Chávez, votó por ir al socialismo,”⁶³ lo que por supuesto no era cierto.

Por ello, el Anteproyecto de Reforma que presentó ante la Asamblea Nacional, era para “la construcción del Socialismo Bolivariano, el Socialismo venezolano, nuestro Socialismo, nuestro modelo socialista”⁶⁴, cuyo “núcleo básico e indivisible” era “la comunidad”, “donde los ciudadanos y las ciudadanas comunes, tendrán el poder de construir su propia geografía y su propia historia.”⁶⁵ Y todo ello bajo la premisa de que “sólo en el socialismo será posible la verdadera democracia.”⁶⁶ pero por supuesto,

60 Véase *Discurso de Orden pronunciado por el ciudadano Comandante Hugo Chávez Frías, Presidente Constitucional de la República Bolivariana de Venezuela en la conmemoración del Ducentésimo Segundo Aniversario del Juramento del Libertador Simón Bolívar en el Monte Sacro y el Tercer Aniversario del Referendo Aprobatorio de su mandato constitucional*, Sesión especial del día Miércoles 15 de agosto de 2007, Asamblea Nacional, División de Servicio y Atención legislativa, Sección de Edición, Caracas 2007.

61 *Idem*, p. 4.

62 *Idem*, p. 33.

63 *Idem*, p. 4. Lo que no era cierto. En todo caso, se pretendió imponer al 56% de los votantes que no votaron por la reelección del presidente, la voluntad expresada por sólo el 46% de los votantes inscritos en el Registro Electoral que votaron por la reelección del Presidente. Según las cifras oficiales del CNE, en las elecciones de 2006, de un universo de 15.784.777 votantes inscritos en el Registro Electoral, sólo 7.309.080 votaron por el Presidente.

64 Véase *Discurso...* p. 34.

65 *Idem*, p. 32.

66 *Idem*, p. 35. Estos conceptos se recogieron igualmente en la *Exposición de Motivos* para la Reforma Constitucional, Agosto 2007, donde se expresó la necesidad de “ruptura del modelo capitalista burgués” (p. 1), de desmontar la superestructura que le da soporte a la producción capitalista” (p. 2); de “dejar atrás la democracia representativa para consolidar la democracia participativa y protagónica” (p. 2); de “crear un enfoque socialista nuevo” (p. 2) y “construir la vía venezolana al socialismo” (p. 3); de producir “el reordenamiento



INTRODUCCIÓN GENERAL A LAS LEYES DEL PODER POPULAR

una “democracia” sin representación que, como lo propuso el Presidente y fue sancionado por la Asamblea Nacional en la rechazada reforma del artículo 136 de la Constitución, se buscaba establecer una “democracia” que “no nace del sufragio ni de elección alguna, sino que nace de la condición de los grupos humanos organizados como base de la población.” Es decir, se buscaba establecer una “democracia” que no era democracia, pues en el mundo moderno no hay ni ha habido democracia sin elección de representantes.

En resumen, entre los aspectos esenciales de la reforma propuesta estaba por una parte, transformar el Estado en un Estado Socialista, con una doctrina política oficial de carácter socialista, que se denominaba además como “doctrina bolivariana”, con lo cual se eliminaba toda posibilidad de pensamiento distinto al “oficial” y, por tanto, toda disidencia, pues la doctrina política oficial se quería incorporar en la Constitución, como política y doctrina del Estado y la Sociedad, hubiera constituido un deber constitucional de todos los ciudadanos cumplir y hacerla cumplir. Con ello, se buscaba sentar las bases para la criminalización de la disidencia.

Por la otra, también se buscaba transformar el Estado en un Estado Centralizado, de poder concentrado bajo la ilusión del Poder Popular, lo que implicaba la eliminación definitiva de la forma federal del Estado, imposibilitando la participación política y degradando la democracia representativa; todo ello, mediante la supuesta organización de la población para la participación en los Consejos del Poder Popular, como los Comunales, que eran y son instituciones sin autonomía política alguna, cuyos miembros se pretendía declarar, en la propia Constitución, que no fueran electos. Dichos Consejos, creados por Ley en 2006, estaban controlados desde la Jefatura del gobierno y para cuyo funcionamiento, el instrumento preciso era el partido único Socialista que el Estado creó también durante 2007.

En ese marco, en la propuesta de reforma constitucional de 2007 se propuso modificar varios artículos fundamentales de la Constitución así:

Primero, en relación con el artículo 16 de la Constitución, se buscaba crear las comunas y comunidades como “el núcleo territorial básico e indivisible del Estado Socialista Venezolano”; con el artículo 70, se defin-

socialista de la geopolítica de la Nación” (p. 8); de la “construcción de un modelo de sociedad colectivista” y “el Estado sometido al poder popular”(p. 11); de “extender la revolución para que Venezuela sea una República socialista, bolivariana”, y para “construir la vía venezolana al socialismo; construir el socialismo venezolano como único camino a la redención de nuestro pueblo”(p. 19).



ALLAN R. BREWER-CARÍAS

ían los medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio directo de su soberanía mediante todo tipo de consejos, “para la construcción del socialismo”, haciéndose mención a las diversas asociaciones “constituidas para desarrollar los valores de la mutua cooperación y la solidaridad socialista”; con el artículo 158, se buscaba eliminar toda mención a la descentralización como política nacional, y definir como política nacional, “la participación protagónica del pueblo, restituyéndole el poder y creando las mejores condiciones para la construcción de una democracia socialista”; con el artículo 168 relativo al Municipio, se buscaba precisar la necesidad de incorporar “la participación ciudadana a través de los Consejos del Poder Popular y de los medios de producción socialista”; con el artículo 184, se buscaba orientar la descentralización de Estados y Municipios para permitir “la construcción de la economía socialista.”

Segundo, en relación con el artículo 158 se buscaba eliminar toda referencia a la descentralización política siguiendo la orientación de la práctica política centralista de los últimos años, y centralizar completamente el Estado, eliminando toda idea de autonomía territorial y de democracia representativa a nivel local, es decir, de la unidad política primaria en el territorio. Con la rechazada reforma constitucional, en este campo, se buscaba materializar una supuesta “nueva geometría del poder” donde no había ni podía haber autonomías, con la propuesta de creación de nuevas instancias territoriales, todas sometidas al poder Central, mediante las cuales el Poder Popular⁶⁷ supuestamente iba a desarrollar “formas de agregación comunitaria política territorial” que constituirían formas de autogobierno, pero sin democracia representativa alguna, sino sólo como “expresión de democracia directa” (art. 16). Con ello se buscaba, como lo dijo el Presidente de la República, “el desarrollo de lo que nosotros entendemos por descentralización, porque el concepto cuartorepublicano de descentralización es muy distinto al concepto que noso-

67 En la *Exposición de Motivos del Proyecto de Reforma Constitucional* presentado por el Presidente de la República en agosto 2007, se lee que el Poder Popular “es la más alta expresión del pueblo para la toma de decisiones en todos sus ámbitos (político, económico, social, ambiental, organizativo, internacional y otros) para el ejercicio pleno de su soberanía. Es el poder constituyente en movimiento y acción permanente en la construcción de un modelo de sociedad colectivista de equidad y de justicia. Es el poder del pueblo organizado, en las más diversas y disímiles formas de participación, al cual está sometido el poder constituido. No se trata del poder del Estado, es el Estado sometido al poder popular. Es el pueblo organizado y organizando las instancias de poder que decide las pautas del orden y metabolismo social y no el pueblo sometido a los partidos políticos, a los grupos de intereses económicos o a una particularidad determinada”, *cit.*, p. 11.



INTRODUCCIÓN GENERAL A LAS LEYES DEL PODER POPULAR

tros debemos manejar. Por eso, incluimos aquí la participación protagónica, la transferencia del poder y crear las mejores condiciones para la construcción de la democracia socialista.”⁶⁸

Con ello se pretendía lograr la eliminación de los entes territoriales descentralizados políticamente, sin las cuales no puede haber efectivamente democracia participativa, y la creación en su lugar de Consejos del poder popular que no pasan de ser una simple manifestación de movilización controlada desde el Poder Central. Ello es lo que había ocurrido, precisamente, con los Consejos Comunales creados por Ley en 2006⁶⁹, cuyos miembros no eran electos mediante sufragio sino designados por Asambleas de ciudadanos controladas por el propio Poder Ejecutivo Nacional. Ello era lo que con la rechazada reforma constitucional, se pretendía consolidar en el texto fundamental, al proponerse una “nueva geometría del poder” en la cual se sustituía a los Municipios, por las comunidades, como el “núcleo territorial básico e indivisible del Estado Socialista Venezolano”, que debían agrupar a las comunas (socialistas)⁷⁰ como “células sociales del territorio”, las cuales se debían agrupar en ciudades que eran las que se pretendía concebir como “la unidad política primaria de la organización territorial nacional”. En la rechazada reforma constitucional se buscaba establecer en forma expresa que los integrantes de los diversos Consejos del Poder Popular no nacían “del sufragio ni de elección alguna, sino que nace de la condición de los grupos humanos organizados como base de la población”.

Con ello, en definitiva, en nombre de una “democracia participativa y protagónica”, lo que se buscaba era poner fin en Venezuela a la democracia representativa a nivel local, y con ello, de todo vestigio de autonomía política territorial que es la esencia de la descentralización.

Tercero, en relación con el artículo 62 de la Constitución que consagra el derecho de los ciudadanos “de participar libremente en los asuntos

68 Véase *Discurso...*, citado *supra*.

69 Véase los comentarios sobre ello en Allan R. Brewer-Carías, “Introducción General al Régimen del Poder Público Municipal,” en *Ley Orgánica del Poder Público Municipal*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007, pp. 75 y ss.

70 En la *Exposición de Motivos* del Proyecto de Reforma Constitucional presentado por el Presidente de la República en agosto 2007, a las comunas se las califica como “comunas socialistas”, y se la define como “Es un conglomerado social de varias comunidades que poseen una memoria histórica compartida, usos, costumbres y rasgos culturales que los identifican, con intereses comunes, agrupadas entre sí con fines político-administrativos, que persiguen un modelo de sociedad colectiva de equidad y de justicia”, *cit.*, p. 12.



ALLAN R. BREWER-CARÍAS

públicos,” con la reforma constitucional se buscaba agregar a los mecanismos de participación enumerados en el artículo 70, a los Consejos del Poder Popular, con los cuales aquella perdía su carácter libre pues se buscaba que quedaran reducidos al único propósito de “la construcción del socialismo”, de manera que quien no quisiera construir socialismo alguno, hubiera quedado excluido del derecho a la participación política, que sólo estaba destinado a desarrollar los valores de “la solidaridad socialista” y no era libre como indica el artículo 62.

Por otra parte, en sustitución del concepto amplio de participación ciudadana que establece el artículo 168 de la Constitución y que deben desarrollar los Municipios, con la rechazada reforma constitucional se pretendía establecer la obligación de los Municipios de “incorporar, dentro del ámbito de sus competencias, la participación ciudadana a través de los Consejos del Poder Popular y de los medios de producción socialista”, eliminándose toda posibilidad de otras formas de participación, la cual dejaba de ser libre.

Cuarto, en relación con la forma federal del Estado, con la reforma constitucional rechazada de 2007 se buscaba vaciarla totalmente de contenido. En particular, en cuanto a los Estados y Municipios sobre cuya concepción se monta el sistema federal, con la reforma del artículo 16, desaparecía la garantía constitucional de la autonomía municipal y el principio de la descentralización político administrativa que establece la Constitución de 1999 como condición esencial de la división territorial.

En particular, en relación con los Municipios, con la rechazada reforma constitucional se buscaba quitarles el carácter de unidad política primaria que el artículo 168 de la Constitución de 1999 les garantiza, y en su lugar se proponía establecer a “la ciudad” como la unidad política primaria de la organización territorial nacional, entendida como “todo asentamiento poblacional dentro del municipio, e integrada por áreas o extensiones geográficas denominadas comunas”. Además, se buscaba definir a estas comunas, como las células sociales del territorio conformadas por las “comunidades”, cada una de las cuales se proponía que constituyera “el núcleo territorial básico e indivisible del Estado Socialista Venezolano, donde los ciudadanos y las ciudadanas tendrán el poder para construir su propia geografía y su propia historia”. En la rechazada propuesta de reforma constitucional, también se proponía crear la figura de la Ciudad Comunal que debía constituirse cuando en la totalidad de su perímetro, se hubieran establecido las comunidades organizadas, las comunas y el autogobierno comunal, pero asignándose su creación al Presidente de la República en Consejo de Ministros.



INTRODUCCIÓN GENERAL A LAS LEYES DEL PODER POPULAR

A partir de este esquema inicial, en el artículo 16 del proyecto de la rechazado de reforma constitucional, se buscaba cambiar radicalmente la división política del territorio nacional en “entidades políticas” (Estados, Distrito Capital, dependencias federales, territorios federales y Municipios y otras entidades locales) que conforme a la Constitución gozan esencialmente de autonomía política territorial, y deben tener un gobierno “electivo” (art. 6); por una “conformación” del territorio nacional a los fines político-territoriales y de acuerdo con una “nueva geometría del poder”, por un Distrito Federal, por los estados, las regiones marítimas, los territorios federales, los municipios federales y los distritos insulares”. En ese esquema, se proponía eliminar la exigencia constitucional de que todo el territorio nacional se debe organizar en municipios, por la previsión de que sólo “los Estados se organizan en municipios” (art. 16), los que por tanto se buscaba que desaparecieran, si una parte del territorio se convertía en alguna de las “nuevas” entidades. Por ello es que precisamente, se buscaba que el Municipio desapareciera como unidad política primaria en la organización nacional.

Lo más notorio de la rechazada reforma constitucional es que mediante la misma, se buscaba autorizar al Presidente de la República, en Consejo de Ministros, para que “previo acuerdo aprobado por la mayoría simple de los diputados y diputadas de la Asamblea Nacional”, pudiera “decretar regiones marítimas, territorios federales, municipios federales, distritos insulares, provincias federales, ciudades federales y distritos funcionales, así como cualquier otra entidad que establezca esta Constitución y la Ley”, con lo que materialmente, la totalidad de la división político territorial de la República se pretendía que dejara de ser una materia de rango constitucional y pasara a ser una materia ni siquiera de regulación legislativa, sino solamente ejecutiva. En fin, lo que se pretendía con la rechazada reforma constitucional era la total centralización del poder, lo que se confirma mediante la asignación que se pretendía hacer al Presidente de la República para designar y remover “las autoridades respectivas” de dichas entidades que hubieran quedado sujetas completamente al Poder Central.

Quinto, con la rechazada propuesta de reforma constitucional, se buscaba agregar a la distribución vertical del Poder Público entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional (art. 136), a un denominado “Poder Popular,” que se pretendía concebir como el medio para que supuestamente “el pueblo” como el depositario de la soberanía, la ejerciera “directamente”, pero con la advertencia expresa de que dicho Poder Popular “no nace del sufragio ni de elección alguna, sino que nace de la condición de los grupos humanos organizados como base de la pobla-



ALLAN R. BREWER-CARÍAS

ción", sino mediante la constitución de comunidades, comunas y el autogobierno de las ciudades, a través de toda suerte de consejos comunales y de otra índole.

Se pretendía, así, agregar como un Poder Público más en el territorio, al Poder Popular, cuyos voceros, por ejemplo, con la rechazada reforma constitucional se pretendía que también formaran parte de los Comités de Postulaciones y Evaluaciones para la escogencia de los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, los titulares del Poder Ciudadano y los miembros del Consejo Nacional Electoral (arts. 264, 279 y 295).

III. LA INSTITUCIONALIZACIÓN LEGAL DEL ESTADO COMUNAL O DE CÓMO SE IMPONE AL PAIS UN MODELO DE ESTADO COMUNISTA, DE EJERCICIO DEL PODER POPULAR Y DE SOCIEDAD SOCIALISTA POR LOS CUALES NADIE HA VOTADO

1. El Estado Comunal o Comunista y el Poder Popular

Como se ha dicho, después de que la reforma constitucional de 2007 fue rechazada por el pueblo en el referendo de diciembre de ese mismo año, y después de que el Presidente de la República, su gobierno, la Asamblea Nacional que controlaba y el partido oficial que preside perdieron las elecciones parlamentarias de septiembre de 2010, la Asamblea Nacional ya deslegitimada, bajo el control absoluto del Presidente y en los últimos días de su mandato, en diciembre de 2010, procedió atropelladamente, en fraude a la voluntad popular y a la Constitución, a sancionar el conjunto de Leyes Orgánicas antes mencionados sobre el Poder Popular,⁷¹ las Comunas,⁷² el Sistema Económico Comunal,⁷³ la Planificación Pública y Comunal⁷⁴ y la

71 Véase en *Gaceta Oficial* N° 6.011 Extra. de 21-12-2010. La Sala Constitucional mediante sentencia N° 1329 de 16-12-2009 declaró la constitucionalidad del carácter orgánico de esta Ley.

72 Véase en *Gaceta Oficial* N° 6.011 Extra. de 21-12-2010. La Sala Constitucional mediante sentencia N° 1330 de 17-12-2010 declaró la constitucionalidad del carácter orgánico de esta Ley. Véase en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Diciembre/1330-171210-2010-10-1436.html>

73 Véase en *Gaceta Oficial* N° 6.011 Extra. de 21-12-2010. La Sala Constitucional mediante sentencia N° 1329 de 16-12-2010 declaró la constitucionalidad del carácter orgánico de esta Ley. Véase en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Diciembre/1329-161210-2010-10-1434.html>

74 Véase en *Gaceta Oficial* N° 6.011 Extra. de 21-12-2010. La Sala Constitucional mediante sentencia N° 1326 de 16-12-2009 declaró la constitucionalidad del carácter orgánico de esta Ley.



INTRODUCCIÓN GENERAL A LAS LEYES DEL PODER POPULAR

Contraloría Social;⁷⁵ y a reformar la Ley Orgánica del Poder Público Municipal,⁷⁶ y de las Leyes de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas,⁷⁷ y de los Consejos Locales de Planificación Pública,⁷⁸ completando así el esquema de institucionalización del Estado Comunista, denominado Estado Comunal que ya se había esbozado en la Ley de los Consejos Comunales de 2006 y en la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno.⁷⁹

Con estas leyes se ha terminado de definir, al margen de la Constitución, el marco normativo de un nuevo Estado, *paralelo al Estado Constitucional*, que se denomina “Estado Comunal” y que si nos atenemos a las experiencias históricas precedentes, todas fracasadas, unas desaparecidas como el de la Unión Soviética, y otros en vías de extinción como el de Cuba, no es otra cosa que un Estado Comunista, para el cual se adopta al Socialismo como doctrina oficial pública, impuesta a los ciudadanos para poder participar, montado sobre un sistema político centralizado, militarista y policial para el ejercicio del poder.

El objetivo fundamental de estas leyes, como se dijo, es la organización del “Estado Comunal” que tiene a la Comuna como a su célula fundamental, suplantando inconstitucionalmente al Municipio en el carácter que tiene de “unidad política primaria de la organización nacional” (art. 168 de la Constitución). A través de la organización de ese Estado Comunal o Comunista, se ejerce el Poder Popular, el cual se concreta en el ejercicio de la soberanía popular sólo directamente por el pueblo, y no mediante representantes. Se trata por tanto, de un sistema político estatal en el cual se ignora la democracia representativa violándose así abiertamente la Constitución de la República.

El Estado Comunista que se busca implantar con estas leyes, denominado Estado Comunal, *en paralelo* al Estado Constitucional, se basa en este simple esquema: como el artículo 5 de la Constitución dispone que “La soberanía reside intransferiblemente en el pueblo, quien la ejerce *directamente* en la forma prevista en esta Constitución y en la ley, e *indirec-*

75 Véase en *Gaceta Oficial* N° 6.011 Extra. de 21-12-2010. La Sala Constitucional mediante sentencia N° 1329 de 16-12-2010 declaró la constitucionalidad del carácter orgánico de esta Ley. Véase en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Diciembre/%201328-161210-2010-10-1437.html>

76 Véase en *Gaceta Oficial* N° 6.015 Extra. de 28-12-2010

77 Véase en *Gaceta Oficial* N° 6.017 Extra. de 30-12-2010

78 Véase en *Gaceta Oficial* N° 6.017 Extra. de 30-12-2010

79 Véase en *Gaceta Oficial* N° 5.963 Extra. de 22-02-2010



ALLAN R. BREWER-CARÍAS

tamente, mediante el sufragio, por los órganos que ejercen el Poder Público,” habiéndose estructurado el Estado Constitucional basado en el concepto de democracia representativa, es decir, el ejercicio de la soberanía en forma indirecta mediante el sufragio; entonces ahora se estructura el Estado Comunal, basado en el ejercicio de la soberanía en forma directa.

Ello incluso ha sido “legitimado” por las sentencias dictadas por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia cuando al analizar el carácter orgánico de las leyes, como en la dictada en relación con la Ley Orgánica de las Comunas, señaló que la misma se dictó:

“en desarrollo del principio constitucional de la democracia participativa y descentralizada que postula el preámbulo constitucional y que reconocen los artículos 5 y 6 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, de cuyo contenido se extrae el principio de soberanía, cuyo titular es el pueblo, quien está además facultado para ejercerla “directamente” y no sólo “indirectamente” por los órganos del Poder Público; así como del artículo 62 *ejusdem*, que estatuye el derecho de las personas a la libre participación en los asuntos públicos y, especialmente, el artículo 70 del mismo texto fundamental, que reconoce expresamente medios de autogestión como mecanismos de participación popular protagónica del pueblo en ejercicio de su soberanía, medios que son sólo enunciativos en los términos de la predicha norma.”⁸⁰

Es con base en estos principios que en el artículo 8.8 de la LOPP, se define al Estado comunal, como la:

“Forma de organización político social, fundada en el Estado democrático y social de derecho y de justicia establecido en la Constitución de la República, en la cual el poder es ejercido directamente por el pueblo, con un modelo económico de propiedad social y de desarrollo endógeno sustentable, que permita alcanzar la suprema felicidad social de los venezolanos y venezolanas en la sociedad socialista. La célula fundamental de conformación del estado comunal es la Comuna.”⁸¹

80 Véase la sentencia N° 1.330, Caso: Carácter Orgánico de la Ley Orgánica de Comunas, de fecha 17/12/2010. Véase en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Diciembre/1330-171210-2010-10-1436.html>

81 En la Ley Orgánica de las Comunas, sin embargo, se define al Estado Comunal de la siguiente manera: “Forma de organización político-social, fundada en el Estado democrático y social de derecho y de justicia establecido en la Constitución de la República, en la cual el poder es ejercido directamente por el pueblo, a través de los autogobiernos comunales, con un modelo económico de propiedad social y de desarrollo endógeno y sustentable, que permita alcanzar la suprema felicidad social de los venezolanos y venezolanas en la



INTRODUCCIÓN GENERAL A LAS LEYES DEL PODER POPULAR

Se busca establecer así, un Estado Comunal en paralelo al Estado Constitucional: el primero basado en el ejercicio de la soberanía directamente por el pueblo; y el segundo, basado en el ejercicio de la soberanía indirectamente por el pueblo, mediante representantes electos por sufragio universal; en un sistema, en el cual el primero irá vaciando progresivamente de competencias al segundo. Todo ello es inconstitucional, particularmente porque en la estructura del Estado Comunal que se monta, el ejercicio de la soberanía en definitiva es indirecta mediante “representantes” que se “eligen” para ejercer el Poder Popular en nombre del pueblo, y que son denominados “voceros” o “vocerías,” pero no son electos mediante sufragio.

El sistema que se busca montar, en definitiva, controlado todo por un Ministerio del Ejecutivo Nacional, lejos de ser un instrumento de descentralización –concepto que está indisolublemente unido a la autonomía política– es un sistema de centralización y control férreo de las comunidades por el Poder Central. Por ello la aversión al sufragio.⁸² En ese esquema, una verdadera democracia participativa sería la que garantizaría que los miembros de los Consejos Comunales, las comunas y todas las organizaciones e instancias del Poder Popular fueran electas por sufragio universal, directo y secreto, y no a mano alzada por asambleas controladas por el partido oficial y el Ejecutivo Nacional, en contravención al modelo de Estado democrático y social de derecho y de justicia descentralizado establecido en la Constitución.

Pues bien, es en este contexto, y buscando establecer en paralelo al Estado Constitucional en el cual el pueblo ejerce indirectamente el Poder Público mediante representantes electos por sufragio universal directo y secreto, un Estado Comunal en el cual el pueblo supuestamente ejercería directamente el Poder Popular mediante voceros que no son electos por sufragio universal, directo y secretos, sino en asambleas de ciudadanos, el artículo 2 de la LOPP, define al Poder Popular, como:

“el ejercicio pleno de la soberanía por parte del pueblo en lo político, económico, social, cultural, ambiental, internacional, y en todo ámbito del desenvolvimiento y desarrollo de la sociedad, a través de sus diversas y disímiles formas de organización, que edifican el estado comunal.”

sociedad socialista. La célula fundamental de conformación del estado comunal es la Comuna” (art. 4.10).

82 Véase lo expuesto en los estudios de José Ignacio Hernández G., “Descentralización y Poder Popular,” y Adriana Vigilanza García, “La descentralización política de Venezuela y las nuevas leyes del ‘Poder Popular’,” en pp. 459 ss. y 477 ss., respectivamente, de este libro.



ALLAN R. BREWER-CARÍAS

Todo lo cual no es más que una falacia, pues en definitiva en ese “edificio” del Estado Comunal se le niega al pueblo el derecho de elegir libremente, mediante sufragio universal, directo y secreto a quienes van a representarlo en todos esos ámbitos, incluyendo el internacional; y además, se niega toda idea de pluralismo al imponerse a los ciudadanos una ideología única compulsiva como es el socialismo. Se trata más bien de un “edificio” de organizaciones para evitar que el pueblo realmente ejerza la soberanía e imponerle mediante férreo control central políticas por las cuales nunca tendrá la ocasión de votar.

Por otra parte, según el artículo 4 de la LOPP, la finalidad de este Poder Popular que se ejerce por los órganos del Estado Comunal,

“garantizar la vida y el bienestar social del pueblo, mediante la creación de mecanismos para su desarrollo social y espiritual, procurando la igualdad de condiciones para que todos y todas desarrollen libremente su personalidad, dirijan su destino, disfruten los derechos humanos y alcancen la suprema felicidad social; sin discriminaciones por motivos de origen étnico, religioso, condición social, sexo, orientación sexual, identidad y expresión de género, idioma, opinión política, nacionalidad u origen, edad, posición económica, condición de discapacidad o cualquier otra circunstancia personal, jurídica o social, que tenga por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y garantías constitucionales.”

Por supuesto todos estos principios de igualdad se rompen desde que el sistema de Estado Comunal o Comunista, paralelo al Estado Constitucional, se monta, como se ha dicho, sobre una concepción única, que es el Socialismo, de manera que quien no sea socialista está automáticamente discriminado y no puede participar. No es posible, por tanto, en el marco de esta Ley, poder conciliar el pluralismo que garantiza la Constitución y el principio de la no discriminación por razón de “opinión política” a que se refiere este artículo, con el resto de las disposiciones de la Ley que persiguen todo lo contrario, es decir, el establecimiento de un Estado Comunista o Comunal, cuyas instancias sólo pueden actuar en función del Socialismo y en las cuales todo ciudadano que tenga otra opinión queda excluido.⁸³

83 En el diario *El Nacional* del 12 de febrero de 2011, se reseñó lo siguiente: “Representantes de 120 consejos comunales del Distrito Capital y de Miranda denunciaron en una asamblea celebrada en presencia del diputado William Ojeda que son víctimas de discriminación por razones políticas. Aseguraron que aunque cumplieron con los requisitos para registrarse en Fundacomunal no pudieron iniciar el proceso porque no presentaron la planilla de inscripción en el PSUV, que es un requisito indispensable. “El Gobierno está apli-



INTRODUCCIÓN GENERAL A LAS LEYES DEL PODER POPULAR

Es decir, mediante esta Ley Orgánica se ha establecido el marco definitorio de un nuevo modelo de Estado paralelo y distinto al Estado Constitucional, denominado el Estado Comunal basado en forma exclusiva y exclusionista en el socialismo como doctrina y práctica política, que es la organización política a través de la cual se produce el ejercicio del Poder Popular que es a la vez “el ejercicio pleno de la soberanía por parte del pueblo.”

Ese Poder Popular se fundamenta, como se declara en el artículo 3 de la LOPP, “en el principio de soberanía y el sentido de progresividad de los derechos contemplados en la Constitución de la República, cuyo ejercicio y desarrollo está determinado por los niveles de conciencia política y organización del pueblo” (art. 3).

Con esta declaración, sin embargo, lejos de la universalidad, prevalencia y progresividad de los derechos humanos que se garantizan la Constitución, lo que se ha establecido es la desaparición total de la concepción universal de los derechos humanos, el abandono a su carácter prevalente y el retroceso ante los principios *pro homines* y *favor libertatis*, al condicionarse su existencia, alcance y progresividad a lo que se determine “por los niveles de conciencia política y organización del pueblo,” es decir, por lo que dispongan y prescriban las organizaciones del Poder Popular con las que se busca “organizar” al pueblo, todas sometidas al Socialismo. Con ello desaparece la concepción de los derechos humanos como esferas que son innatas al hombre e inmunes frente al poder; pasándose a una concepción de los derechos humanos dependientes de lo que ordene un poder central, que en definitiva controla todo el “edificio” del Estado Comunal o Estado Socialista, como clara demostración del totalitarismo que está a la base de esta Ley.

En el mismo sentido se dispone en el artículo 5 de la LOPP, que “la organización y participación del pueblo en el ejercicio de su soberanía se inspira en la doctrina del Libertador Simón Bolívar, y se rige por los principios y valores socialistas,”⁸⁴ con lo cual, como se ha dicho, se vincula la

cando una política de discriminación y exclusión. Está ocurriendo un *apartheid* político. Hay centenares de consejos comunales en el país que están organizados y que no han podido registrarse porque no militan en la tolda roja”, indicó Ojeda.” Véase en Diana Lozano Parafán, “Consejos Comunales rechazan discriminación. El diputado William Ojeda se reunió con representantes de 120 comunidades que no han podido inscribirse por razones partidistas,” en *El Nacional*, Caracas 12-02-2011. Véase en <http://impresodigital.elnacional.com/ediciones/011/02/12/default.asp?cfg=1081FGHH666&iu=757>

84 La misma expresión se utilizó en la Ley Orgánica de las Comunas respecto de la constitución, conformación, organización y funcionamiento de las mismas



ALLAN R. BREWER-CARÍAS

organización del Estado Comunal que se organiza en paralelo al Estado Constitucional, con la ideología política socialista, es decir, con el *socialismo*, el cual se define en el artículo 8.14 como:

“un modo de relaciones sociales de producción centrado en la convivencia solidaria y la satisfacción de necesidades materiales e intangibles de toda la sociedad, que tiene como base fundamental la recuperación del valor del trabajo como productor de bienes y servicios para satisfacer las necesidades humanas y lograr la suprema felicidad social y el desarrollo humano integral. Para ello es necesario el desarrollo de la propiedad social sobre los factores y medios de producción básicos y estratégicos que permita que todas las familias, ciudadanos venezolanos y ciudadanas venezolanas posean, usen y disfruten de su patrimonio, propiedad individual o familiar, y ejerzan el pleno goce de sus derechos económicos, sociales, políticos y culturales.”⁸⁵

Lo primero que debe observarse respecto de esta norma, es la insostenible pretensión de vincular “la doctrina del Libertador Simón Bolívar” con los principios y valores socialistas. En la obra de Bolívar y en relación

(art. 2); en la Ley Orgánica de los Consejos Comunales respecto de los mismos (art. 1), en la Ley Orgánica de Contraloría Social (art. 6); en la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular (art. 3), que regula la planificación pública, popular y participativa como herramienta fundamental para construcción de la nueva sociedad (art. 3); y en la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal respecto del mismo (art.5).

- 85 Igual definición se encuentra en el artículo 4.14 de la Ley Orgánica de las Comunas. También en el artículo 3 del Reglamento de la Ley Orgánica del Consejo federal de Gobierno se define el socialismo como “un modo de relaciones sociales de producción centrado en la convivencia solidaria y la satisfacción de las necesidades materiales e intangibles de toda la sociedad, que tiene como base fundamental la recuperación del valor del trabajo como productor de bienes y servicios para satisfacer las necesidades humanas y lograr la Suprema Felicidad Social y el Desarrollo Humano Integral. Para ello es necesario el desarrollo de la propiedad social sobre los factores y medios de producción básicos y estratégicos que permita que todas las familias y los ciudadanos y ciudadanas venezolanos y venezolanas posean, usen y disfruten de su patrimonio o propiedad individual o familiar, y ejerzan el pleno goce de sus derechos económicos, sociales, políticos y culturales.” Véase en *Gaceta Oficial* N° 39.382 del 9 de marzo de 2010. Muchas son las definiciones de socialismo, pero en todas, se pueden identificar sus elementos básicos: (i) un sistema de organización social y económico, (ii) basado en la propiedad y administración colectiva o estatal de los medios de producción, y (iii) en regulación por el Estado de las actividades económicas y sociales y de la distribución de los bienes, (iv) buscando la progresiva desaparición de las clases sociales.



INTRODUCCIÓN GENERAL A LAS LEYES DEL PODER POPULAR

con su concepción del Estado nada puede encontrarse al respecto,⁸⁶ no siendo la norma sino una pretensión más de continuar manipulando el “culto” a Bolívar para justificar los autoritarismos, como tantas veces ha ocurrido antes en nuestra historia.⁸⁷ Con la norma, por otra parte y por supuesto, se viola abiertamente la garantía del derecho de propiedad que está en la Constitución (art. 115) que no permite su restricción sólo a la propiedad colectiva o social excluyendo la propiedad privada de los medios de producción

El artículo 5 de la LOPP, por otra parte, define como “principios y valores socialistas” los siguientes:

“democracia participativa y protagónica, interés colectivo, equidad, justicia, igualdad social y de género, complementariedad, diversidad cultural, defensa de los derechos humanos, corresponsabilidad, cogestión, autogestión, cooperación, solidaridad, transparencia, honestidad, eficacia, eficiencia, efectividad, universalidad, responsabilidad, deber social, rendición de cuentas, control social, libre debate de ideas, voluntariedad, sustentabilidad, defensa y protección ambiental, garantía de los derechos de la mujer, de los niños, ni-

86 Véase Allan R. Brewer-Carías, “Ideas centrales sobre la organización el Estado en la Obra del Libertador y sus Proyecciones Contemporáneas” en *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, N° 95-96, enero-junio 1984, pp. 137-151.

87 Ha sido el caso de Antonio Guzmán Blanco en el siglo XIX y de Cipriano Castro, Juan Vicente Gómez, Eleazar López Contreras y Marcos Pérez Jiménez en el siglo XX. John Lynch ha señalado que: “El tradicional culto a Bolívar ha sido usado como ideología de conveniencia por dictadores militares, culminando con los regímenes de Juan Vicente Gómez y Eleazar López Contreras; quienes al menos respetaron, más o menos, los pensamientos básicos del Libertador, aún cuando tergiversaron su significado.” Concluye Lynch señalando que en el caso de Venezuela, en la actualidad, el proclamar al Libertador como fundamento de las políticas del régimen autoritario, constituye una distorsión de sus ideas. Véase John Lynch, *Simón Bolívar: A Life*, Yale University Press, New Haven 2007, p. 304. Véase también, Germán Carrera Damas, *El culto a Bolívar, esbozo para un estudio de la historia de las ideas en Venezuela*, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1969; Luis Castro Leiva, *De la patria boba a la teología bolivariana*, Monteávila, Caracas 1987; Elías Pino Iturrieta, *El divino Bolívar. Ensayo sobre una religión republicana*, Alfail, Caracas 2008; Ana Teresa Torres, *La herencia de la tribu. Del mito de la independencia a la Revolución bolivariana*, Editorial Alfa, Caracas 2009. Sobre la historiografía en relación con estos libros véase Tomás Straka, *La épica del desencanto*, Editorial Alfa, Caracas 2009.



ALLAN R. BREWER-CARÍAS

ñas y adolescentes, y de toda persona en situación de vulnerabilidad, defensa de la integridad territorial y de la soberanía nacional. (art. 5).⁸⁸

Este catálogo de “principios” por supuesto no están vinculados necesariamente al socialismo, ni son exclusivamente “principios y valores socialistas” como se pretende hacer ver, en una apropiación indebida que hace el legislador. El redactor de la norma, en realidad, lo que hizo fue copiar todo el elenco de principios que se encuentran definidos a lo largo de la Constitución, en muchas normas (Preámbulo y arts.1, 2, 3, 4, 6, 19, 20, 21, 22, 26, 84, 86, 102, 112, 137, 141, 153, 165, 257, 293, 299, 311, 316, 326, por ejemplo), y que son los valores del Estado Constitucional. Sólo en algún caso no se han atrevido a utilizar la terminología clásica como “libertad de expresión,” y la han querido sustituir por “libre debate de ideas,” lo que por supuesto no es lo mismo, sobre todo porque dicha libertad no se tolera en un Estado Socialista que sólo conoce de una ideología única.

Para desarrollar y consolidar el Poder Popular, ignorando los valores y principios constitucionales básicos que tienen que tener todas las instancias de gobierno en Venezuela que deben ser “electivos, descentralizados, alternativos, responsables, pluralistas y de mandatos revocables” tal como lo exige el artículo 6 de la Constitución, es que se ha dictado la LOPP para supuestamente generar

“condiciones objetivas a través de los diversos medios de participación y organización establecidos en la Constitución de la República, en la ley y los que surjan de la iniciativa popular, para que los ciudadanos y ciudadanas ejerzan el pleno derecho a la soberanía, la democracia participativa, protagónica y corresponsable, así como a la constitución de formas de autogobierno comunitarias y comunales, para el ejercicio directo del poder” (art. 1).

Conforme a la Constitución “la creación de nuevos sujetos de descentralización a nivel de las parroquias, las comunidades, los barrios y las vecindades” sólo es posible “a los fines de garantizar el principio de la corresponsabilidad en la gestión pública de los gobiernos locales y estatales y desarrollar procesos autogestionarios y cogestionarios en la administración y control de los servicios públicos estatales y municipales” (art. 184.6). Ello significa que los mecanismos de participación que puedan

88 Estos mismos principios se enumeran en relación con las comunas en el artículo 2 de la Ley Orgánica de las Comunas; en relación con la contraloría social en el artículo 6 de la Ley Orgánica de Contraloría Social; y en relación con la planificación pública y popular el artículo 3 de la ley Orgánica de Planificación Pública y Popular.



INTRODUCCIÓN GENERAL A LAS LEYES DEL PODER POPULAR

establecerse conforme a la Constitución no son para vaciar a las estructuras del Estado Constitucional, es decir, de los “gobiernos locales y estadales,” sino para reforzarlas en la gestión pública. Por otra parte, conforme a la Constitución, no puede haber gobierno alguno que no sea *electivo, descentralizado y pluralista*; sin embargo, en la LOPP se define un Estado paralelo que es el Estado Comunal, montado sobre “gobiernos” o “autogobiernos” que no son ni electivos, ni descentralizados ni pluralistas.

Sobre estos, el artículo 14 de la LOPP, se limita a definir “el autogobierno comunal y los sistemas de agregación que surjan entre sus instancias” como “un ámbito de actuación del Poder Popular en el desarrollo de su soberanía, mediante el ejercicio directo por parte de las comunidades organizadas, de la formulación, ejecución y control de funciones públicas, de acuerdo a la ley que regula la materia.”

En este contexto, además, a la “comunidad” se la define en la LOPP como el “núcleo espacial básico e indivisible constituido por personas y familias que habitan en su ámbito geográfico determinado, vinculadas por características e intereses comunes que comparten una historia, necesidades y potencialidades culturales, económicas, sociales, territoriales y de otra índole” (art. 8.4).⁸⁹

2. *Los fines del Poder Popular*

El artículo 7 de la LOPP define los siguientes fines del Poder Popular, es decir, del “ejercicio pleno de la soberanía por parte del pueblo” a través “de sus diversas y disímiles formas de organización, que edifican el Estado Comunal” (art. 2):

1. Impulsar el fortalecimiento de la organización del pueblo, en función de consolidar la democracia protagónica revolucionaria y construir las bases de la sociedad socialista, democrática, de derecho y de justicia.

Se destaca, en relación con lo que dispone la Constitución sobre la organización del Estado, el agregado de “socialista” que impone esta previsión, con lo cual 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, por tanto, el derecho a la participación política.

89 La misma definición se repite en la ley Orgánica de las Comunas (art. 4.4) y en la Ley Orgánica de los Consejos Comunales (art. 4.1).



ALLAN R. BREWER-CARÍAS

2. Generar las condiciones para garantizar que la iniciativa popular, en el ejercicio de la gestión social, asuma funciones, atribuciones y competencias de administración, prestación de servicios y ejecución de obras, mediante la transferencia desde los distintos entes político-territoriales hacia los autogobiernos comunitarios, comunales y los sistemas de agregación que de los mismos surjan.

Conforme al artículo 184.1 de la Constitución, esta transferencia de competencias sólo se puede referir a “servicios en materia de salud, educación, vivienda, deporte, cultura, programas sociales, ambiente, mantenimiento de áreas industriales, mantenimiento y conservación de áreas urbanas, prevención y protección vecinal, construcción de obras y prestación de servicios públicos” a cuyo efecto se pueden “establecer convenios cuyos contenidos estarán orientados por los principios de interdependencia, coordinación, cooperación y corresponsabilidad.”.

3. Fortalecer la cultura de la participación en los asuntos públicos para garantizar el ejercicio de la soberanía popular.

4. Promover los valores y principios de la ética socialista: la solidaridad, el bien común, la honestidad, el deber social, la voluntariedad, la defensa y protección del ambiente y los derechos humanos.

Estos, la verdad, no son valores de ninguna “ética socialista,” sino como se ha dicho anteriormente, son valores de la democracia y civilización occidental, propios del Estado Constitucional.

5. Coadyuvar con las políticas de Estado en todas sus instancias, con la finalidad de actuar coordinadamente en la ejecución del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación y los demás planes que se establezcan en cada uno de los niveles político-territoriales y las instancias político-administrativas que la ley establezca.

6. Establecer las bases que permitan al pueblo organizado el ejercicio de la contraloría social para asegurar que la inversión de los recursos públicos se realice de forma eficiente para el beneficio colectivo; y vigilar que las actividades del sector privado con incidencia social se desarrollen en el marco de las normativas legales de protección a los usuarios y consumidores.

A los efectos de esta norma, el artículo 8.6 de la LOPP, define el control social, como el ejercicio de la función de prevención, vigilancia, supervisión, acompañamiento y control, practicado por los ciudadanos y ciudadanas de manera individual o colectiva sobre la gestión del Poder Público y de las instancias del Poder Popular, así como de las actividades privadas que afecten el interés colectivo (art. 8.6). Sin embargo, nada en la Constitución autoriza a que se asignen a entidades públicas comunitarias



INTRODUCCIÓN GENERAL A LAS LEYES DEL PODER POPULAR

dependientes del Ejecutivo Nacional, competencias para ejercer vigilancia o contraloría social sobre las actividades privadas. Esa es una función que sólo pueden ejercer los entes político territoriales del Estado.

7. “Profundizar la corresponsabilidad, la autogestión y la cogestión.”

A los efectos de esta norma, la Ley define la corresponsabilidad, como la “responsabilidad compartida entre los ciudadanos y ciudadanas y las instituciones del Estado en el proceso de formación, ejecución, control y evaluación de la gestión social, comunitaria y comunal, para el bienestar de las comunidades organizadas” (art. 8.7). La autogestión, se la define como el “conjunto de acciones mediante las cuales las comunidades organizadas asumen directamente la gestión de proyectos, ejecución de obras y prestación de servicios para mejorar la calidad de vida en su ámbito geográfico” (art. 8.2). Y la cogestión, se la define como el “proceso mediante el cual las comunidades organizadas coordinan con el Poder Público, en cualquiera de sus niveles e instancias, la gestión conjunta para la ejecución de obras y prestación de servicios necesarios para mejorar la calidad de vida en su ámbito geográfico” (art. 8.3).

Por otra parte, a los efectos de estas normas, la “comunidad organizada” se define en la LOPP como aquella “constituida por las expresiones organizativas populares, consejos de trabajadores y trabajadoras, de campesinos y campesinas, de pescadores y pescadoras y cualquier otra organización social de base, articulada a una instancia del Poder Popular⁹⁰ debidamente reconocida por la ley y registrada en el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de participación ciudadana” (art. 8.5). Por otra parte, en la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno⁹¹ se encuentra otra definición, a los efectos de dicha ley, pero de la “sociedad organizada” que es la “constituida por consejos comunales, comunas y cualquier otra organización de base del Poder Popular” (art. 4); la cual conforme al Reglamento de dicha la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, está “Constituida por consejos comunales, consejos de trabajadores y trabajadoras, de campesinos y campesinas, de pescadores y pescadoras, comunas y cualquier otra organización de base del Poder Popu-

90 La definición que se formula sobre la “comunidad organizada,” es similar en la Ley Orgánica de las Comunas, como “constituida por las expresiones organizativas populares, consejos de trabajadores y trabajadoras, de campesinos y campesinas, de pescadores y pescadoras y cualquier otra organización de base, articuladas en una instancia del Poder Popular” (art. 4.5)

91 Véase en *Gaceta Oficial* N° 5.963 Extraordinario del 22 de febrero de 2010



ALLAN R. BREWER-CARÍAS

lar debidamente registrada en el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de participación ciudadana.”⁹²

La Constitución, sin embargo, al referirse a las organizaciones comunitarias para poder ser sujetos de descentralización, las concibe sólo como entidades de carácter territorial, como “las parroquias, las comunidades, los barrios y las vecindades” que son las que pueden asumir conforme al artículo 186,6, “corresponsabilidad en la gestión pública de los gobiernos locales y estadales y desarrollar procesos autogestionarios y cogestionarios en la administración y control de los servicios públicos estadales y municipales.”

3. *Las instancias del Poder Popular*

A. *Las diversas instancias del poder popular y su personalidad jurídica*

Las instancias del Poder Popular para el “ejercicio pleno de la soberanía por parte del pueblo” y que forman las “diversas y disímiles formas de organización, que edifican el Estado Comunal” (art. 2), conforme se precisa en el artículo 8.9 de la LOPP, están “constituidas por los diferentes sistemas de agregación comunal y sus articulaciones, para ampliar y fortalecer la acción del autogobierno comunal: *consejos comunales, comunas, ciudades comunales, federaciones comunales, confederaciones comunales* y las que, de conformidad con la Constitución de la República, la ley que regule la materia y su reglamento, surjan de la iniciativa popular,”⁹³ constituyendo las “organizaciones de base del Poder Popular” aquéllas “constituidas por ciudadanos y ciudadanas para la búsqueda del bienestar colectivo” (art. 8.10).⁹⁴

Todas estas instancias del Poder Popular reconocidas en la LOPP, como lo dispone su artículo 32, adquieren personalidad jurídica mediante el registro ante el Ministerio del Poder Popular de las Comunas, atendiendo a los procedimientos que se establezcan en el Reglamento de la Ley. Con ello, en definitiva, se deja en manos del Ejecutivo Nacional la

92 Véase en *Gaceta Oficial* N° 39.382 del 9 de marzo de 2010.

93 En la Ley Orgánica de las Comunas, sin embargo, se define a las “instancias del Poder Popular como las constituidas “por los diferentes sistemas de agregación comunal: consejos comunales, comunas, ciudades comunales, federaciones comunales, confederaciones comunales y los otros que, de acuerdo a la Constitución de la República y la ley, surjan de la iniciativa popular.” (art. 4.12)

94 Igual definición está contenida en la ley Orgánica del Sistema de Economía Comunal, art. 6.10



INTRODUCCIÓN GENERAL A LAS LEYES DEL PODER POPULAR

decisión de registrar o no un consejo comunal, una comuna o una ciudad comunal, y ello lo hará, por supuesto, aplicando la letra de la Ley lo que significa que si no 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.

B. *Los voceros de las instancias del poder popular y su carácter no representativo*

Ninguna de las personas que ejercen la titularidad de los órganos del Poder Popular, y que se denominan “voceros” tienen su origen en elecciones efectuadas mediante sufragio directo, universal y secreto. Ni siquiera puede decirse que tienen su origen en elecciones indirectas, pues en ningún caso hay elección directa de primer grado.

En efecto, la LOPP no indica la forma de “elección” de los voceros de las instancias del Poder Popular, y lo que se regula en las diferentes leyes dictadas para normar las instancias del Poder Popular es una designación por órganos que no tienen su origen en elecciones directas universales y secretas. En particular, por ejemplo, en la Ley Orgánica de los Consejos Comunales, se dispone que los voceros de los mismos son “electos” por las asambleas de ciudadanos (arts. 4.6 y 11), y no precisamente mediante sufragio universal, directo y secreto como lo prescribe la Constitución, sino mediante una supuesta “votación popular” que no es organizada por el Poder Electoral, y que se realiza en asambleas abiertas en las cuales no hay garantía del sufragio. La Ley, sin embargo, si indica que todas las instancias del Poder Popular que sean “electas por votación popular,” son revocables a partir del cumplimiento de la mitad del período de gestión correspondiente, en las condiciones que establece la ley (art. 17).

Debe indicarse, en efecto, que a la base de estas instancias del Poder Popular, están las Asambleas de Ciudadanos que si bien la LOPP no las regula específicamente ni las nombra en artículo alguno, sin embargo, las define como la “máxima instancia de participación y decisión de la comunidad organizada, conformada por la integración de personas con cualidad jurídica, según la ley que regule la forma de participación, para el ejercicio directo del poder y protagonismo popular, cuyas decisiones son de carácter vinculante para la comunidad, las distintas formas de organización, el gobierno comunal y las instancias del Poder Público, de acuerdo a lo que establezcan las leyes que desarrollen la constitución, organización y funcionamiento de los autogobiernos comunitarios, comunales y los sistemas de agregación que de éstos surjan” (art. 8.1).



ALLAN R. BREWER-CARÍAS

C. *Sistemas de agregación comunal*

En el artículo 15.4 de la LOPP, se define a los sistemas de agregación comunal, a aquellas instancias que por iniciativa popular surjan entre los consejos comunales y entre las comunas; sobre lo cual el artículo 50 de la LOC precisa que “las instancias del Poder Popular podrán constituir sistemas comunales de agregación entre sí, con el propósito de articularse en el ejercicio del autogobierno, para fortalecer la capacidad de acción sobre aspectos territoriales, políticos, económicos, sociales, culturales, ecológicos y de seguridad y defensa de la soberanía nacional, de conformidad a la Constitución de la República y la ley.”

Las finalidades de los sistemas comunales de agregación conforme al artículo 59 de la LOC, son las siguientes:

1. Ampliar y fortalecer la acción del autogobierno comunal.
2. Llevar adelante planes de inversión en su ámbito territorial, atendiendo los lineamientos y requerimientos establecidos en los planes comunales de desarrollo respectivos.
3. Asumir las competencias que mediante transferencias se le otorguen para la administración, ejecución de obras y prestación de servicios públicos.
4. Impulsar el desarrollo del sistema económico comunal, mediante la articulación en redes, por áreas de producción y servicios, de las organizaciones socio-comunitarias de propiedad social comunal directa o indirecta.
5. Ejercer funciones de control social, sobre los diferentes planes y proyectos que en su ámbito territorial ejecuten las instancias del Poder Popular o el Poder Público.

La LOC, sin embargo, nada establece sobre las condiciones para la constitución de los sistemas comunales de agregación y sobre su funcionamiento, lo que se remite a ser establecido en el Reglamento de la LOC y los lineamientos que a tales efectos dicte el Ministerio del Poder Popular de las Comunas.

En todo caso, la LOC enumeró en su artículo 60, los diversos tipos de sistemas de agregación comunal así:

1. El Consejo Comunal: como instancia de articulación de los movimientos y organizaciones sociales de una comunidad.
2. La Comuna: como instancia de articulación de varias comunidades organizadas en un ámbito territorial determinado.



INTRODUCCIÓN GENERAL A LAS LEYES DEL PODER POPULAR

3. La Ciudad Comunal: constituida por iniciativa popular, mediante la agregación de varias comunas en un ámbito territorial determinado.
4. Federación Comunal: como instancia de articulación de dos o más ciudades que correspondan en el ámbito de un Distrito Motor de Desarrollo.
5. Confederación Comunal: instancia de articulación de federaciones comunales en el ámbito de un eje territorial de desarrollo.
6. Las demás que se constituyan por iniciativa popular.

En particular, en cuanto a la Ciudad Comunal, la federación Comunal y la Confederación Comunal, las condiciones para su conformación deben ser desarrolladas en el Reglamento de cada Ley.

Ahora bien, de todas estas instancias del Poder Popular previstas para “el ejercicio del autogobierno,” el artículo 15 de la LOPP sólo se refiere con algún detalle a los Consejos Comunales y a las Comunas, las cuales por lo demás, son las que han sido reguladas en la Ley Orgánica de los Consejos Comunales y en la ley Orgánica de Comunas; y a las Ciudades Comunales.

D. *Los Consejos Comunales.*

Los Consejos Comunales se definen en la Ley como la “instancia de participación, articulación e integración entre los ciudadanos, ciudadanas y las diversas organizaciones comunitarias, movimientos sociales y populares, que permiten al pueblo organizado ejercer el gobierno comunitario y la gestión directa de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades, potencialidades y aspiraciones de las comunidades, en la construcción de nuevo modelo de sociedad socialista de igualdad, equidad y justicia social” (art. 15.1).⁹⁵

Se destaca de esta definición legal, que los Consejos Comunales sólo y exclusivamente pueden tener por objeto contribuir a “la construcción de un nuevo modelo de sociedad socialista,” en violación al principio del pluralismo que establece el artículo 6 de la Constitución, por lo que todo aquél ciudadano que no siga o acepte la doctrina socialista no tiene cabida en este nuevo Estado paralelo que se busca construir con esta Ley.

Esta instancia del Poder Popular constituida por los Consejos Comunales está regulada en la mencionada Ley Orgánica de los Consejos Co-

⁹⁵ Igual definición se establece en el artículo 2 de la ley Orgánica de los Consejos Comunales (art. 2).



ALLAN R. BREWER-CARÍAS

munales,⁹⁶ a cuyos “voceros,” además, mediante la reforma de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal de diciembre de 2010, se les ha asignado la función de designar a los miembros de las Juntas Parroquiales, las cuales, en consecuencia, fueron “degradadas” dejando de ser las “entidades locales” que eran, con gobiernos electos por sufragio universal directo y secreto, pasando a ser simples órganos “consultivos, de evaluación y articulación entre el Poder Popular y los órganos del Poder Público Municipal” (art. 35), cuyos miembros, además, los deben designar los voceros de los consejos comunales de la parroquia respectiva (art. 35), y sólo de entre aquellos avalados por la Asamblea de Ciudadanos “de su respectivo consejo comunal” (at. 36). A tal efecto, en forma evidentemente inconstitucional, la Ley de reforma del Poder Municipal, decretó la “cesación” en sus funciones de “los miembros principales y suplentes, así como los secretarios o secretarias, de las actuales juntas parroquiales, quedando las alcaldías responsables del manejo y destino del personal, así como de los bienes correspondientes” (Disposición Derogatoria Segunda).

Para el estudio del régimen de los Consejos Comunales, véase lo expuesto en la parte IV de esta “Introducción General.”⁹⁷

E. *Las Comunas*

Las Comunas, por su parte, que están concebidas en la LOPP como la “célula fundamental” del Estado Comunal, se las define en el artículo 15.2 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.”⁹⁸

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

97 Véase en pp. 89 ss. Véase además, el estudio de Claudia Nikken, “La Ley Orgánica de los Consejos Comunales y el derecho a la participación ciudadana en los asuntos públicos,” en pp. 183 ss. de este libro

98 Igual definición se establece en el artículo 5 de la Ley Orgánica de las Comunas. En el reglamento de la ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno también se define la Comuna como: “Es un espacio socialista definido 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 les sirven de sustento y sobre el cual ejercen los principios de soberanía y participación protagónica, como



INTRODUCCIÓN GENERAL A LAS LEYES DEL PODER POPULAR

Esta misma definición de la Comuna como espacio socialista está 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, siendo abiertamente discriminatoria y contraria a la igualdad que también garantiza el artículo 21 de la Constitución.

Por otra parte, en la norma mencionada de la LOPP 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 las 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 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,” disponiéndose que las mismas, al estar reguladas por una legislación diferente como es la relativa al Poder Popular, y al deber 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 deslegitimado de diciembre de 2010 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, tiene 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 en los términos mencionados, y menos por “representantes” designados por otros órganos públicos.

expresión del poder popular, en concordancia con un régimen de producción social y el modelo de desarrollo endógeno, sustentable y socialista contemplado en el Plan Nacional de Desarrollo” (art. 3). Véase en *Gaceta Oficial* N° 39.382 del 9 de marzo de 2010.



ALLAN R. BREWER-CARÍAS

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.

Debe destacarse, además, que en relación a el gobierno de las comunas, que como se establece en el artículo 28 de la LOPP, pueden transferir la gestión, la administración y la prestación de servicios a las diferentes organizaciones del Poder Popular. A tal efecto, las organizaciones de base del Poder Popular deben hacer las respectivas solicitudes formales, cumpliendo con las condiciones previas y requisitos establecidos en las leyes que regulen la materia.

Esta instancia del Poder Popular constituida por las Comunas ha sido regulada en la Ley Orgánica de las Comunas,⁹⁹ a cuyo estudio se dedica la parte V de esta “Introducción General.”

F. *Las Ciudades Comunales*

Las ciudades comunales, conforme a la Ley, “son aquellas constituidas por iniciativa popular mediante la agregación de varias comunas en un ámbito territorial determinado” (art. 15.3). Siendo las Comunas, conforme a la Ley, el “espacio socialista” y “célula fundamental” del Estado Comunal, las Ciudades Comunales como agregación de varias comunas o sea de varios espacios socialistas, son concebidas también conforme a la Ley como Ciudades “socialistas” que como tales, están vedadas de hecho a todo aquel ciudadano o vecino que no sea socialista.

4. *Las organizaciones y expresiones organizativas del Poder Popular*

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.

A. *Formas organizativas del Poder Popular*

a. *Las organizaciones del Poder Popular*

Conforme al artículo 9 de la LOPP, las organizaciones del Poder Popular “son las diversas formas del pueblo organizado, constituidas desde

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



INTRODUCCIÓN GENERAL A LAS LEYES DEL PODER POPULAR

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 LOPP, 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 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.

b. *Las expresiones organizativas del Poder Popular*

En cuanto a las “expresiones organizativas del Poder Popular,” conforme se dispone en el artículo 10 de la LOPP, 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.



ALLAN R. BREWER-CARÍAS

B. *Los fines de las organizaciones y expresiones organizativas del Poder Popular*

Estas organizaciones y expresiones organizativas del Poder Popular, conforme al artículo 11 de la LOPP, tienen como fines los siguientes:

1. 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.

Como antes se dijo, 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.

2. Impulsar el desarrollo y consolidación del sistema económico comunal, mediante la constitución de organizaciones socio-productivas, para la producción de bienes y servicios destinados a la satisfacción de necesidades sociales, el intercambio de saberes y conocimientos, así como la re-inversión social del excedente.

La LOPP, a estos efectos, define como “sistema económico comunal” el conjunto de relaciones sociales de producción, distribución, intercambio y consumo de bienes y servicios, así como de saberes y conocimiento, desarrolladas por las instancias del Poder Popular, el Poder Público, o por acuerdo entre ambos, a través de organizaciones socio-productivas bajo formas de propiedad social comunal”(art. 8.13).

3. Promover la unidad, la solidaridad, la supremacía de los intereses colectivos sobre los intereses individuales y el consenso en sus áreas de influencia.
4. Fomentar la investigación y difusión de los valores, tradiciones históricas y culturales de las comunidades.
5. Ejercer la contraloría social.

5. *Ámbitos del Poder Popular*

La LOPP distingue los siguientes “ámbitos del Poder Popular” se definen en la Ley Orgánica y que en la terminología tradicional de derecho público no es otra cosa que competencias que se asignan al Poder Popular: la Planificación de Políticas Públicas, la Economía comunal, la Contraloría social, la Ordenación y gestión del territorio y la Justicia comunal.



INTRODUCCIÓN GENERAL A LAS LEYES DEL PODER POPULAR

A. *Planificación de políticas públicas*

La planificación de políticas públicas en los términos establecidos en la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular,¹⁰⁰ se define en el artículo 17 de la LOPP como “un ámbito de actuación del Poder Popular que asegura, mediante la acción de gobierno compartida entre la institucionalidad pública y las instancias del Poder Popular, el cumplimiento de los lineamientos estratégicos del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, para el empleo de los recursos públicos en la consecución, coordinación y armonización de los planes, programas y proyectos a través de los cuales se logre la transformación del país, el desarrollo territorial equilibrado y la justa distribución de la riqueza.”

De esta previsión, llama la atención la distinción entre los órganos del Estado Constitucional que se denominan como “institucionalidad pública” y las instancias del Poder Popular, lo que confirma la intención de la ley de establecer un Estado paralelo, el Estado Comunal, para vaciar de contenido y ahogar en definitiva al Estado Constitucional.

Por otra parte, vinculada a esta competencia de planificación, en cuanto a la “planificación participativa,” en la LOPP se la define como la “forma de participación de los ciudadanos y ciudadanas en el diseño, formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas” (art. 8.11); y en cuanto al “Presupuesto participativo,” se lo define “como el mecanismo mediante el cual los ciudadanos y ciudadanas proponen, deliberan y deciden sobre la formulación, ejecución, control y evaluación de los presupuestos públicos, con el propósito de materializar los proyectos que permitan el desarrollo de las comunidades y el bienestar social general” (art. 8.12).

B. *Economía comunal*

La economía comunal, conforme se define en el artículo 18 de la LOPP, es un “ámbito de actuación del Poder Popular que permite a las comunidades organizadas la constitución de entidades económico-financieras y medios de producción, para la producción, distribución, intercambio y consumo de bienes y servicios, así como de saberes y conocimientos, desarrollados bajo formas de propiedad social comunal, en pro de satisfacer las necesidades colectivas, la reinversión social del excedente, y contribuir al desarrollo social integral del país, de manera sustentable

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



ALLAN R. BREWER-CARÍAS

y sostenible, de acuerdo con lo establecido en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación y la ley que regula la materia.”

Este ámbito de actuación del Poder Público se ha regulado en la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal (LOSEC),¹⁰¹ el cual se define en dicha Ley (art. 2) y en la Ley Orgánica de las Comunas como el “conjunto de relaciones sociales de producción, distribución, intercambio y consumo de bienes y servicios, así como de saberes y conocimiento, desarrolladas por las instancias del Poder Popular, el Poder Público, o por acuerdo entre ambos, a través de organizaciones socio-productivas bajo formas de propiedad social comunal” (art. 4.13).

Este sistema económico comunal, como se dijo, está regulado en la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal (LOSEC), que tiene por objeto “desarrollar y fortalecer el Poder Popular, estableciendo las normas, principios, y procedimientos para la creación, funcionamiento y desarrollo del sistema económico comunal, integrado por organizaciones socio-productivas bajo régimen de propiedad social comunal, impulsadas por las instancias del Poder Popular, del Poder Público o por acuerdo entre ambos, para la producción, distribución, intercambio y consumo de bienes y servicios, así como de saberes y conocimientos, en pro de satisfacer las necesidades colectivas y reinvertir social mente el excedente, mediante una planificación estratégica, democrática y participativa” (at. 1). La LOSEC, en particular, tiene por finalidad específica “fomentar el sistema económico comunal en el marco del modelo productivo socialista, a través de diversas formas de organización socio-productiva, comunitaria y comunal en todo el territorio nacional” (Art. 4.3).

En todo caso, en la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal, y en particular en sus artículos 2; 3.2; 3.3; 3.8; 5; 6.12; 6.15 y 9 se adoptan expresa y textualmente para configurar el sistema económico comunal, los más tradicionales postulados marxistas que definen el comunismo, como son la propiedad social de los medios de producción; la eliminación de la división social del trabajo; y la reinversión social del excedente productivo.

Al estudio de dicho sistema comunista tal como ha quedado plasmado en dicha Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal, se dedica la parte VII de esta “Introducción General.”¹⁰²

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

102 Véase en pp. 154 ss. de este libro. Véase además, el estudio de Jesús María Alvarado Andrade, “La ‘Constitución económica’ y el sistema económico comunal (Reflexiones Críticas a propósito de la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal),” en pp. 375 ss. de este libro.



INTRODUCCIÓN GENERAL A LAS LEYES DEL PODER POPULAR

C. *Contraloría social*

En cuanto a la contraloría social, el artículo 19 de la LOPP la define como un “ámbito de actuación del Poder Popular para ejercer la vigilancia, supervisión, acompañamiento y control sobre la gestión del Poder Público, las instancias del Poder Popular y las actividades del sector privado que afecten el bienestar común, practicado por los ciudadanos y ciudadanas de manera individual o colectiva, en los términos establecidos en la ley que regula la materia.

Este ámbito de actuación del Poder Público se ha regulado en la Ley Orgánica del Contraloría Social,¹⁰³ donde se la define como “una función compartida entre las instancias del Poder Público y los ciudadanos, ciudadanas y las organizaciones del Poder Popular, para garantizar que la inversión pública se realice de manera transparente y eficiente en beneficio de los intereses de la sociedad, y que las actividades del sector privado no afecten los intereses colectivos o sociales” (art. 2).

Esta Ley Orgánica al organizar la Contraloría Social e imponer la doctrina socialista como la oficial y obligatoria, lo que ha creado en definitiva es un oscuro sistema general de espionaje y vigilancia social, que se atribuye a individuos o a las organizaciones comunales, basado en la denuncia y persecución contra cualquier persona o empresa privada que pudiera considerarse que no está actuado de acuerdo con la doctrina socialista impuesta, y que por esa razón pudiera considerarse que actúa contra el “bienestar común” o que afecta el “interés social o colectivo.”

Al estudio de este sistema de Contraloría Social, tal como se regula en la Ley Orgánica de Contraloría Social, se dedica la VI de esta “Introducción General.”¹⁰⁴

D. *Ordenación y gestión del territorio*

La ordenación y gestión del territorio, conforme al artículo 20 de la LOPP, es un “ámbito de actuación del Poder Popular, mediante la participación de las comunidades organizadas, a través de sus voceros o voceras, en las distintas actividades del proceso de ordenación y gestión del territorio, en los términos establecidos en la ley que regula la materia.”

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

104 Véase en pp. 147 ss. De este libro. Véase además, el estudio de Luis A. Herrera Orellana, “La Ley Orgánica de Contraloría Social: Funcionalización de la participación e instauración de la desconfianza ciudadana,” en pp. 359 ss. de este libro.



ALLAN R. BREWER-CARÍAS

E. *Justicia comunal*

En cuanto a la justicia comunal, el artículo 21 de la LOPP la define como un “ámbito de actuación del Poder Popular, a través de medios alternativos de justicia de paz que promueven el arbitraje, la conciliación, la mediación, y cualquier otra forma de solución de conflictos ante situaciones derivadas directamente del ejercicio del derecho a la participación y a la convivencia comunal, de acuerdo a los principios constitucionales del Estado democrático y social de Derecho y de Justicia, y sin contravenir las competencias legales propias del sistema de justicia ordinario.¹⁰⁵ Es

El artículo 22 de la LOPP, remite a una ley especial la regulación de la jurisdicción especial comunal, la cual debe establecer la organización, el funcionamiento, los procedimientos y normas de la justicia comunal, así como su jurisdicción especial. La Ley Orgánica de las Comunas es algo más explícita al señalar que “la ley respectiva establecerá la naturaleza, los procedimientos legales, las normas y condiciones para la creación de una jurisdicción especial comunal, donde se prevea su organización y funcionamiento, así como las instancias con competencia para conocer y decidir en el ámbito comunal, donde los jueces o juezas comunales serán elegidos o elegidas por votación universal, directa y secreta de los y las habitantes del ámbito Comunal mayores de quince años”(art. 57).

La actuación de esta jurisdicción comunal conforme se exige en el artículo 22 de la LOPP, “estará enmarcada dentro de los principios de justicia gratuita, accesible, imparcial, idónea, transparente, autónoma, independiente, responsable, equitativa y expedita, sin dilaciones indebidas y sin formalismos por reposiciones inútiles.”

Con estas previsiones se termina de vaciar a los Municipios de una competencia constitucional que tienen asignada (art. 178.7), que se intentó realizar con la rechazada reforma constitucional de 2007, y que corresponde ser ejercida por jueces de paz que conforme al artículo 258 de la constitución deben ser elegidos por votación universal, directa y secreta.¹⁰⁶

105 Esta misma definición se encuentra en el artículo 56 de la Ley Orgánica de las Comunas.

106 Véase la Ley Orgánica de la Justicia de Paz en *Gaceta Oficial* N° 4.817 Extra. de 21-12-1994).



INTRODUCCIÓN GENERAL A LAS LEYES DEL PODER POPULAR

6. *Las relaciones entre el Poder Público y el Poder Popular (o la técnica del "matapalo")*

Como hemos señalado, el Estado Comunal que se establece en la LOPP, cuyas manifestaciones ejercen el Poder Popular, se ha establecido como un "Estado paralelo" al Estado Constitucional cuyos órganos electos por votación popular directa universal y secreta ejercen el Poder Público. Se trata de dos Estados establecidos en paralelo, uno en la Constitución y otro en una ley inconstitucional, pero con previsiones en la ley que de llegar a ser aplicadas, permitirán al Estado Comunal ahogar y secar al Estado Constitucional, comportándose como en botánica lo hace el árbol *Ficus benjamina L.*, originario de la India, Java y Bali, conocido como "matapalo" que puede crecer como "estranguladora", como epífitos, rodeando al árbol huésped hasta formar un tronco hueco, destruyéndolo.

A tal efecto, en la LOPP se establecen unas previsiones para regular las relaciones entre el Estado o el Poder Público y el Poder Popular, que en general se dispone que "se rigen por los principios de igualdad, integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad, en el marco del sistema federal descentralizado consagrados en la Constitución de la República" (art. 26), y que son las siguientes:

En *primer lugar*, se establece como obligación legal para los órganos, entes e instancias del Poder Público el promover, apoyar y acompañar las iniciativas populares para la constitución, desarrollo y consolidación de las diversas formas organizativas y de autogobierno del pueblo (art. 23).¹⁰⁷ En particular, incluso, la Ley Orgánica de Comunas dispone que "los órganos integrantes del Poder Ciudadano apoyarán a los consejos de contraloría comunal a los fines de contribuir con el cumplimiento de sus funciones" (art. 48).

En *segundo lugar*, se sujeta a todos los órganos del Estado Constitucional que ejercen el Poder Público, a los mandatos de las organizaciones del Poder Popular, al instaurarse un nuevo principio de gobierno, consistente en "gobernar obedeciendo." El artículo 24 de la LOPP en efecto dispone:

Artículo 24. Actuaciones de los órganos y entes del Poder Público. 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 ciu-

¹⁰⁷ 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."



ALLAN R. BREWER-CARÍAS

dadanos, ciudadanas y de las organizaciones del Poder Popular, de acuerdo a lo establecido en la Constitución de la República y las leyes.

Como las organizaciones del Poder Popular no tienen autonomía política pues no sus “voceros” no son electos democráticamente mediante sufragio universal, directo y secreto, sino designados por asambleas de ciudadanos controladas e intervenidas por el 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. La voluntad popular expresada en la elección de representantes del Estado Constitucional, por tanto, 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*, en particular, se establece la obligación para el Poder Ejecutivo Nacional, para que “conforme a las iniciativas de desarrollo y consolidación originadas desde el Poder Popular,” planifique, articule y coordine “acciones conjuntas con las organizaciones sociales, las comunidades organizadas, las comunas y los sistemas de agregación y articulación que surjan entre ellas, con la finalidad de mantener la coherencia con las estrategias y políticas de carácter nacional, regional, local, comunal y comunitaria”(art. 25).

En *cuarto lugar*, se establece 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 prevé que los órganos, entes e instancias del Poder Público, 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 con-



INTRODUCCIÓN GENERAL A LAS LEYES DEL PODER POPULAR

trataciones públicas para la adquisición de bienes, prestación de servicios y ejecución de obras” (art. 30).¹⁰⁸

En *quinto lugar*, se establece 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, la obligación 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).¹⁰⁹

Con ello, se dispone legalmente el vaciamiento de competencias de los 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.

Este proceso se ha completado en la reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal (LOPPM) y en la ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno (LOCGR). En efecto, la transferencia de competencias de los Estados a los Municipios, a las comunidades y a los grupos vecinales que se prevé en la Constitución (art.184), y que en la LOPPM anterior se atribuía a los Consejos Legislativos de los Estados para establecer el procedimiento a dichos fines, se ha cambiado radicalmente, asignándose esa función al Consejo Federal de Gobierno organizado en la LOCFG, la cual se lo ha organizado de manera tal que está completamente controlado por el Ejecutivo Nacional (art. 11). En esta forma se ha limitado inconstitucionalmente la autonomía de los Estados y Municipios que les garantiza la Constitución.

A tal efecto, la LOPPM dispone, en su artículo 281 que “la transferencia de competencias y servicios de los estados a los municipios, y de éstos a las instancias del Poder Popular, se realizará de acuerdo a lo establecido

108 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.

109 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.

en la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno,” y en esta LOCFG, se asigna al Consejo, el atender “al establecimiento del régimen para la transferencia de las competencias entre los entes territoriales, y a las organizaciones detentadoras de la soberanía originaria del Estado”(art. 1); siendo por tanto ese órgano ahora el encargado de “de la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los estados y municipios, “ correspondiéndole establecer “los lineamientos que se aplican a los procesos de transferencia de las competencias y atribuciones de las entidades territoriales, hacia las organizaciones de base del Poder Popular” (art. 2). Lineamientos que además, declara esa LOCFG que son “vinculantes para las entidades territoriales (art. 2).

En el Reglamento de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno de 2010, por otra parte, se definió la transferencia de competencias como el:

“Proceso mediante el cual las entidades territoriales restituyen al Pueblo Soberano, a través de las comunidades organizadas y las organizaciones de base del poder popular, las competencias en las materias que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 14 de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, en concordancia con el artículo 184 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, decreta el Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros, sin que ello obste para que, por cuenta propia, cualquier entidad territorial restituya al Pueblo Soberano otras competencias, de acuerdo a lo establecido en el correspondiente Plan Regional de Desarrollo y previa autorización de la Secretaría del Consejo Federal de Gobierno.”¹¹⁰

En *sexto lugar*, se establece que las instancias y organizaciones de base del Poder Popular contempladas en la LOPP, están exentas de todo tipo de pagos de tributos nacionales y derechos de registro, a cuyo efecto, se podrá establecer mediante leyes y ordenanzas de los estados y municipios, respectivamente, las exenciones aquí previstas para las instancias y organizaciones de base del Poder Popular (art. 31).

7. *El marginalización del Municipio en relación con las organizaciones del Poder Popular*

Para establecer el Poder Popular y el Estado Comunal, a los efectos de ahogar y estrangular progresivamente el Estado Constitucional, la primera de las instituciones territoriales afectadas ha sido el Municipio, del cual siendo la unidad política primara de la organización de la re-

110 Véase en *Gaceta Oficial* N° 39.382 del 9 de marzo de 2010.



INTRODUCCIÓN GENERAL A LAS LEYES DEL PODER POPULAR

pública, ha sido desvinculado del proceso de desarrollo comunal y de la participación popular. A tal efecto, diversas reformas se introdujeron en diciembre de 2010 a la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (LOPP),¹¹¹ y entre ellas se destaca:

En primer lugar, la previsión como objetivo de la Ley además de la regulación de los Municipios y su gobierno, el proceso denominado de “descentralización y la transferencia 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” aún cuando no se indica; sin embargo, la misma no puede calificarse como descentralización, pues esta en el marco territorial y político, exige que las entidades receptoras de las competencias a ser transferidas, sean entidades locales como entidades políticas con gobiernos electos democráticamente. Las comunas, que se denominan como Entidades locales especiales” no son gobernadas por órganos cuyos integrantes sean electos por votación universal directa y secreta, y por tanto, no tienen autonomía política ni pueden formar parte del esquema de descentralización territorial del Estado.

En segundo lugar, el artículo 2 de la LOPPM, a pesar de que repite el aserto 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, son que “ejerce sus competencias de manera autónoma.” Ello, sin embargo, es contradicho en la propia Ley al establecerse que el artículo 110, que “el municipio se regirá por el Sistema Nacional de Planificación establecido en la ley que regula la materia,” que como se sabe es una planificación centralizada.

A tal efecto, en la LOPPM se elimina 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 que es el Consejo Local de Planificación Pública “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 LOPPM, queda encargado de “diseñar el Plan de Desarrollo

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



ALLAN R. BREWER-CARÍAS

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 las comunas, los consejos comunales y la presente Ley; contando para ello con el apoyo de los órganos y entes de la Administración Pública. A tales efectos, 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 LOPPM, se encasilla y limita su rol como promotor de la participación del pueblo sólo "a través de las comunidades organizadas," que son las que se regulan en las leyes sobre el Poder Popular identificadas con el socialismo, en contra de la previsión del artículo 62 de la Constitución que garantiza el carácter libre de la participación. La desvinculación de las comunidades organizadas respecto del Municipio, se asegura en la 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 Leyes del poder Popular es el Ministerio de las Comunas. Es decir, con la reforma de la LOPPM, se produce una total desmunicipalización de las entidades comunales.

En cuarto lugar, a pesar de esta desmunicipalización, a las comunas se las incorpora en el régimen del Poder Público Municipal, como "entidad local territorial" (art. 19) aún cuando de "carácter especial" que conforme al artículo 19, "se rige por su ley de creación, puede 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." Como tal entidades locales de carácter especial, se las excluye completamente del régimen de la LOPPM quedando "reguladas por la legislación que norma su constitución, conformación, organización y funcionamiento" (art. 5). Ello se reafirma 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, se regirán por lo establecido en la Ley Orgánica de las Comunas."

En quinto lugar, se eliminó el carácter de entidad local de las parroquias, y por tanto, se eliminó su carácter democrático representativo. Es más, en la Disposición Transitoria segunda de la Ley se dispuso ue a los 30 días siguientes a su publicación, "cesan en sus funciones los miembros principales y suplentes, así como los secretarios o secretarias, de las actuales juntas parroquiales,"



INTRODUCCIÓN GENERAL A LAS LEYES DEL PODER POPULAR

Eliminas las Juntas parroquiales, las cuales en el artículo 35, las pasaron a denominar “juntas parroquiales comunales,” estas 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 cual se eliminó todo vestigio de gobierno local.

Dichas juntas parroquiales comunales, se estableció que deben 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,” no por el pueblo mediante sufragio, sino por “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 agrega, que dicha designación, debe ser “validada por la asamblea de ciudadanos.”

En la misma norma se estableció el principio de la revocatoria de los mandatos de los integrantes de las juntas parroquiales comunales, mandando a aplicar las condiciones y el procedimiento establecido para la revocación de los voceros de los consejos comunales, conforme a la Ley Orgánica que los regula.

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, pueden ser menores de edad, aún cuando mayores de quince años, e incluso extranjeros.

IV. EL RÉGIMEN DE LOS CONSEJOS COMUNALES O LA RESURRECCIÓN DE LOS SOVIETS EN EL CARIBE CASI UN SIGLO DESPUÉS

1. *Los Consejos Comunales como instrumentos para la consolidación del socialismo*

Como se dijo, la propuesta presidencial de reforma constitucional de 2007 fue rechazada por el pueblo en el referendo de diciembre de ese mismo año, en votación mayoritaria, cuyos resultados finales, sin embargo, nunca fueron dados oficialmente por el Consejo Nacional Electoral. No es difícil imaginar la razón de esta abstención.

Sin embargo, a pesar del rechazo, en muchos de sus aspectos la reforma constitucional de 2007 ha venido siendo ilegítimamente implemen-



ALLAN R. BREWER-CARÍAS

tada por los órganos del Estado, sea mediante leyes, como la de los Consejos Comunales, mediante decretos leyes,¹¹² e incluso mediante sentencias del Tribunal Supremo de Justicia.¹¹³ Precisamente, como se dijo, la Ley relativa a los Consejos Comunales de 2009 es uno de estos intentos de implementar, mediante una ley orgánica, algunos de los postulados esenciales de la rechazada reforma constitucional.

En efecto, la Ley Orgánica de 2009 tiene por objeto regular la constitución, conformación, organización y funcionamiento de los consejos comunales “como una instancia de participación para el ejercicio directo de la soberanía popular” (art. 1); definiéndoselos supuestamente “en el marco constitucional de la democracia participativa y protagónica,” como “instancias de participación, articulación e integración entre los ciudadanos, ciudadanas y las diversas organizaciones comunitarias,¹¹⁴ movimientos sociales y populares, que permiten al pueblo organizado ejercer el gobierno comunitario y la gestión¹¹⁵ directa de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades, potencialidades y aspiraciones de las comunidades, en la *construcción del nuevo modelo de sociedad socialista* de igualdad, equidad y justicia social (art. 2). Sobre este aspecto insiste el artículo 3, al prescribir que la organización, funcionamiento y acción de los consejos comunales se rige por los principios y valores de “participación, corresponsabilidad, democracia, identidad nacional, libre debate de las ideas, celeridad, coordinación, cooperación, solidaridad, transparencia, rendición de cuentas, honestidad, bien común, humanismo, territorialidad, colectivismo, eficacia, eficiencia, ética, responsabilidad social, control social, libertad, equidad, justicia, trabajo voluntario, igualdad social y de género, *con el fin de establecer la base sociopolí-*

112 Véase los estudios sobre los decretos Leyes de 2008 en *Revista de Derecho Público, Estudios sobre los Decretos Leyes 2008*, N° 116, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2008.

113 Véase Allan R. Brewer-Carías, “La fraudulenta mutación de la Constitución en Venezuela, o de cómo el juez constitucional usurpa el poder constituyente originario,” en *Anuario de Derecho Público*, Centro de Estudios de Derecho Público de la Universidad e Monteávila, Año 2, Caracas 2009, pp. 23-65.

114 El artículo 4,4 de la Ley Orgánica define a las Organizaciones comunitarias, como “las organizaciones que existen o pueden existir en el seno de las comunidades y agrupan un conjunto de personas con base a objetivos e intereses comunes, para desarrollar actividades propias en el área que les ocupa.”

115 El artículo 4,10 de la Ley Orgánica define como gestión, “las acciones que exigen el cumplimiento de los objetivos y metas, aprobados por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas, de cada una de las unidades de trabajo que integran el Consejo Comunal.”



INTRODUCCIÓN GENERAL A LAS LEYES DEL PODER POPULAR

tica del socialismo que consolide un nuevo modelo político, social, cultural y económico.”

De estas normas resulta, por tanto, que lo que se quiso establecer en la Ley Orgánica fue un medio de participación política “para el ejercicio directo de la soberanía popular,” en el “marco constitucional de la democracia participativa y protagónica,” como “instancias de participación, articulación e integración entre los ciudadanos,” para “ejercer el gobierno comunitario.” Ello, sin duda, corresponde a los ciudadanos, y es distinto a los medios de participación vecinal o comunitaria que no son reservados a los ciudadanos. La Ley Orgánica, por tanto, en forma evidentemente incorrecta e inconstitucional mezcló dos derechos de las personas a la participación: la participación ciudadana con la participación individual o comunitaria.

En todo caso, ha sido en este marco que se ha dictado la Ley Orgánica de los Consejos Comunales de 2009,¹¹⁶ la cual, además, tiene por objeto, regular la relación de los mismos “con los órganos y entes del Poder Público para la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas, así como los planes y proyectos vinculados al desarrollo comunitario” (art. 1).

Por otra parte, el marco legal en la Ley Orgánica que regula la participación vinculada necesariamente a “construcción del nuevo modelo de sociedad socialista” y “con el fin de establecer la base sociopolítica del socialismo,” es también inconstitucional pues elimina el carácter libre de la participación política que garantiza el artículo 62 de la Constitución, siendo además contrario al derecho constitucional que todos tienen al “libre desenvolvimiento de su personalidad” (art. 20); niega el carácter plural del sistema político que garantizan los artículos 2 y 6 de la Constitución, al encasillar un instrumento de gobierno como es el de los Consejos Comunales, dentro de un marco ideológico único y ahora “oficial,” como es el socialismo, de manera que las personas que no crean ideológicamente en esta doctrina o se opongan legítimamente a ella, quedarían excluidos de la posibilidad de participar en aquellos, lo que es contrario a la democracia; y establece un sistema discriminatorio, contrario al principio de igualdad establecido en el artículo 21 de la Constitución.¹¹⁷

116 Véase además, sobre esta Ley Orgánica el estudio de Claudia Nikken, “La Ley Orgánica de los Consejos Comunales y el derecho a la participación ciudadana en los asuntos públicos,” en pp. 183 ss. de este libro.

117 Sobre esto, contradiciendo lo que se ha previsto en el texto de la Ley Orgánica y en la práctica de los consejos comunales, Marta Harnecker, ha insistido en que “el poder popular no elimina el pluralismo político-ideológico” por lo



ALLAN R. BREWER-CARÍAS

Ahora bien, y teniendo en cuenta todas estas violaciones a la Constitución derivadas de tratar de “imponer” a las personas una ideología, al punto de cerrarle las puertas a la participación política a aquellos que no compartan la misma, debe destacarse que el sistema de participación que regula la Ley Orgánica tiene su base fundamental territorial en la unidad social dispuesta para el funcionamiento de los Consejos Comunales, y que la Ley califica como la “Comunidad,” la cual se concibe como el “núcleo espacial básico e indivisible constituido por personas y familias que habitan en un ámbito geográfico determinado, vinculadas por características e intereses comunes; comparten una historia, necesidades y potencialidades culturales, económicas, sociales, territoriales y de otra índole.” Ese ámbito geográfico donde habitan las personas que conforman la comunidad es “el territorio que ocupan” y “cuyos límites geográficos se establecen o ratifican en Asamblea de Ciudadanos, de acuerdo con sus particularidades y considerando la base poblacional de la comunidad” (art. 4,1 y 2).

La base poblacional para la conformación de una Comunidad a los efectos de la constitución de los Consejos Comunales, es decir, el número de habitantes que debe existir en su ámbito geográfico y que mantiene la “indivisibilidad de la comunidad” y garantiza “el ejercicio del gobierno comunitario y la democracia protagónica,” debe oscilar entre 150 y 400 familias en el ámbito urbano; y alrededor de 120 familias en el ámbito rural. En las comunidades indígenas el punto de referencia para la conformación de una Comunidad se estableció en 10 familias; (art. 4,3). Esta referencia poblacional, particularmente en el ámbito de las comunidades urbanas, es muy similar a la que se había establecido en la vieja Ley

que “no puede teñirse del color de un partido político, ni de una corriente religiosa; el poder popular debe ser de muchos colores, debe ser un arco iris y debe dar cabida a todas y todos los ciudadanos de Venezuela que deseen participar. Son las personas que habitan en una comunidad, centro de trabajo o estudio las que deben elegir democráticamente sus voceras y voceros y estos naturalmente representan diferentes posiciones políticas e ideológicas, dependiendo de la fuerza que esas posiciones tengan en sus respectivas comunidades.” Véase Marta Harnecker, *De los Consejos Comunales a las Comunas. Construyendo el Socialismo del Siglo XXI*, 2 abril 2009, párrafo 268, en <http://www.scribd.com/doc/16299191/Harnecker-Marta-De-los-consejos-comunales-a-las-comunas-2009>. En el mismo libro la autora ha advertido sobre la necesidad de “evitar la manipulación política” ya que “los consejos comunales deben ser arco iris”, indicando que “Se ha insistido mucho en que es necesario evitar toda manipulación política o de otra índole en la conformación de los consejos comunales. No se trata de conformar los consejos comunales sólo con los partidarios de Chávez; estas instituciones comunitarias deben estar abiertas a todos los ciudadanos y ciudadanas, sean del color político que sean.” *Idem*, Párrafo 185.



INTRODUCCIÓN GENERAL A LAS LEYES DEL PODER POPULAR

Orgánica de Régimen Municipal para la constitución de las Asociaciones de Vecinos, a las cuales, en definitiva, los Consejos Comunales han sustituido.¹¹⁸

2. Integración de los Consejos Comunales

Los Consejos Comunales, en esta nueva Ley Orgánica, a los efectos de su funcionamiento, se integran por las siguientes organizaciones: por una parte, por la Asamblea de Ciudadanos del Consejo Comunal, y por la otra, por las tres Unidades que los conforman: la Unidad Ejecutiva; la Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria; y la Unidad de Contraloría Social (art 19). Además, también integra el Consejo Comunal, el Colectivo de Coordinación Comunitaria que es la instancia de coordinación de las tres Unidades antes mencionadas del Consejo, y una Comisión Electoral Permanente.

A. Las Asambleas de Ciudadanos

La Asamblea de Ciudadanos del Consejo Comunal conforme a la Ley Orgánica, es ahora parte integrante de cada Consejo Comunal, concebida como la máxima instancia de deliberación y decisión para el ejercicio del poder comunitario, la participación y el protagonismo popular (art. 20). Conforme a lo dispuesto en el artículo 70 de la Constitución, la Ley Orgánica repite que sus decisiones “son de carácter vinculante” pero sólo “para el Consejo Comunal.” (art. 20). De allí la importancia de estas Asambleas de ciudadanos y la obligación que tenía el Legislador de hacerlas junto con los Consejos Comunales real y verdaderamente “representativas” de la Comunidad, y asegurar que en ellas, efectivamente “participen” los habitantes de la misma.

118 Con razón María Pilar García-Guadilla consideró las Asociaciones de Vecinos como los antecedentes de los Consejos Comunales. Véase en “La praxis de los consejos comunales en Venezuela: ¿Poder popular o instancia clientelar?” en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, abr. 2008, Vol. 14, N° 1, p. 125-151. Véase en http://www.scielo.org.ve/scielo.php?pid=S1315-64112008000100009&script=sci_arttext. Sin embargo, Marta Harnecker, al analizar algunos de los “problemas” relativos al funcionamiento de los consejos comunales, destaca el hecho de que “se han transformado en una asociación de vecinos más, porque se deja toda la responsabilidad en manos de los voceros y voceras y a veces sólo en alguno de ellos.” Véase Marta Harnecker, *De los Consejos Comunales a las Comunas. Construyendo el Socialismo del Siglo XXI*, 2 abril 2009, párrafo 216, en <http://www.scribd.com/doc/16299191/Harnecker-Marta-De-los-consejos-comunales-a-las-comunas-2009>.



ALLAN R. BREWER-CARÍAS

Pero la Ley Orgánica, sin embargo, no ha garantizado nada de esto. En cuanto a la integración de las Asambleas de ciudadanos, conforme al artículo 21 de la Ley Orgánica, las mismas están constituida por “los habitantes de la comunidad mayores de quince años, conforme a las disposiciones de la presente Ley” (art. 21), lo que, como se ha dicho, es una contradicción *in terminis* y además, inconstitucional, pues los extranjeros o menores de 18 años no son ciudadanos. En todo caso, esos habitantes de la comunidad, que sin duda deben formar parte de las familias que conforman la base poblacional de la Comunidad, deben estar inscritos en el registro electoral de la comunidad (art. 37,1), que por lo demás, por su conformación también con no ciudadanos, es diferente del Registro Electoral permanente que debe llevar el Consejo Nacional Electoral.

En efecto, si de lo que se trata es de constituir una Asamblea de “ciudadanos,” sólo los “ciudadanos” podrían integrarla, y la ciudadanía, como se sabe, sólo puede ejercerse por los venezolanos conforme a los artículos 39 y 40 de la Constitución y al artículo 50 de la Ley de Nacionalidad y Ciudadanía de 2004,¹¹⁹ en la cual, además, se define la ciudadanía, como “la condición jurídica obtenida por la nacionalidad venezolana, la cual permite el goce y el ejercicio de los derechos y deberes políticos previstos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y en las leyes” (art. 4,4).

Por tanto, de acuerdo con estas normas constitucionales y legales, sólo los *venezolanos ciudadanos* pueden ser “titulares de derechos y deberes políticos,” y entre los derechos políticos establecidos en la Constitución está precisamente el derecho a la participación política, que además, el artículo 62 de la Constitución reserva a los ciudadanos. Por tanto, no todo habitante en el territorio de la República o de una Comunidad es “ciudadano,” por lo que como se ha dicho, es inconstitucional otorgar el ejercicio de un derecho político como la participación en las Asambleas de “Ciudadanos” a todos “habitantes” de la comunidad, incluyendo a quienes no sean ciudadanos, como por ejemplo, los extranjeros. Estos, conforme a la Constitución, sólo tienen excepcionalmente el derecho al sufragio, de acuerdo con la Constitución, en el ámbito regional y local (art. 64).

Por otra parte, la ciudadanía se ejerce por los venezolanos “en las condiciones de edad previstas en esta Constitución” (art. 39), por lo que no existiendo una previsión constitucional expresa que prevea la posibilidad para los menores de 18 años, pero mayores de 15 años, para ejercer algún derecho político, ello no podría preverlo el Legislador. Este, a lo sumo, lo

119 *Gaceta Oficial* N° 37.971 de 01-07-2004.



INTRODUCCIÓN GENERAL A LAS LEYES DEL PODER POPULAR

que podría haber hecho en esta materia era haber extendido el derecho a participar en las Asamblea de “ciudadanos” a los venezolanos con derecho a la participación ciudadana indirecta, mediante el sufragio, que son los mayores de 18 años (art. 64). Por tanto, resulta también contrario a la Constitución el extender legalmente el derecho político de participar en las Asambleas de “ciudadanos” a los menores de 18 años pero mayores de 15 años.

En cuanto al quórum para la adopción de decisiones por parte de las Asambleas de Ciudadanos, las cuales, como se ha dicho, son obligatorias para el Consejo Comunal, las mismas conforme a la Ley Orgánica se adoptan por mayoría simple de los asistentes, siempre que concurran a la Asamblea en primera convocatoria, un quórum mínimo del 30% de los habitantes miembros de la Comunidad y del 20% mínimo de los mismos en segunda convocatoria (art. 22). La Ley, por tanto, no garantiza efectiva la representatividad de la Comunidad en la Asamblea, al permitir que un órgano con los poderes decisorios que tiene, por ejemplo, de una Comunidad de 400 familias, que implica un universo de aproximadamente 1600 personas, se pueda constituir con solo la presencia de 320 personas, y pueda tomar decisiones con el voto de sólo 161 personas; es decir, en definitiva, con el voto del 10% de los habitantes de la Comunidad. Estas previsiones, por otra parte, en lugar de estimular la participación, lo que fomentan es la ausencia de participación, pues si las decisiones se pueden adoptar en esa forma, los habitantes no tendrán interés o posibilidad en participar.¹²⁰

Estas Asambleas de ciudadanos, así constituidas, a pesar de integrar el Consejo Comunal, son las que deben aprobar el ámbito geográfico de la Comunidad y del Consejo Comunal (art. 23,1) así como el acta constitutiva y estatutos del Consejo Comunal (art. 23,13). Tienen además, dentro de sus funciones: aprobar el Plan Comunitario de Desarrollo Integral, que es el documento técnico que identifica las potencialidades y limitaciones,

120 Esto lo ha advertido Marta Harnecker, al destacar que “uno de los problemas que ha habido cuando se han conformado los consejos comunales, es que las asambleas de ciudadanas y ciudadanos no han logrado, en muchos casos, convocar a todas las personas que debían convocar. En algunos casos esto se debe a la apatía de la gente, en otros se debe a los defectos de la convocatoria. Muchas veces hay sectores de esa comunidad, especialmente los sectores más alejados que nunca han llegado a enterarse de que existe una asamblea, nunca fueron citados” Véase Marta Harnecker, *De los Consejos Comunales a las Comunas. Construyendo el Socialismo del Siglo XXI*, 2 abril 2009, párrafo 190, en <http://www.scribd.com/doc/16299191/Harnecker-Marta-De-los-consejos-comunales-a-las-comunas-2009> .



ALLAN R. BREWER-CARÍAS

las prioridades y los proyectos comunitarios¹²¹ que deben orientar al logro del desarrollo integral de la comunidad (art. 4,9), y demás planes, de acuerdo a los aspectos esenciales de la vida comunitaria, a los fines de contribuir a la transformación integral de la comunidad (art. 23,5); garantizar el funcionamiento del ciclo comunal (art. 23,6); aprobar los proyectos comunitarios, de comunicación alternativa, educación, salud, cultura, recreación, actividad física y deporte, socio-productivos, de vivienda y hábitat, de infraestructura, de funcionamiento, entre otros, y la creación de organizaciones socio-productivas a ser propuestos ante distintos órganos y entes del Poder Público o instituciones privadas (art. 23,7); aprobar las normas de convivencia de la comunidad, sin menoscabo de lo dispuesto en el ordenamiento jurídico vigente (art. 23,9); aprobar la solicitud de transferencia de servicios (art. 23,11).

En cuanto a las diversas Unidades y órganos del Consejo, la Asamblea de ciudadanos debe aprobar la creación de comités de trabajo u otras formas de organización comunitaria, con carácter permanente temporal (art. 23,2); elegir y revocar a los voceros del Consejo Comunal “a través de un proceso de elección popular comunitaria (art. 23,3); designar a los voceros del Consejo Comunal para las distintas instancias de participación popular y de gestión de políticas públicas (art. 23,10); elegir y revocar los integrantes de la comisión electoral (art. 23,4); evaluar la gestión de cada una de las unidades que conforman el Consejo Comunal (art. 23,8); y designar a los y las miembros de la comisión de contratación, conforme a la Ley de Contrataciones Públicas (art. 23,12).

B. *La Unidad Ejecutiva y los voceros de la comunidad*

La Unidad Ejecutiva es la instancia del Consejo Comunal encargada de promover y articular la participación organizada de los habitantes de la comunidad, organizaciones comunitarias, los movimientos sociales y populares en los diferentes comités de trabajo; se reunirá a fin de planificar la ejecución de las decisiones de la Asamblea de Ciudadanos, así como

121 El artículo 4,7 de la Ley Orgánica define los proyectos comunitarios como “el conjunto de actividades concretas orientadas a lograr uno o varios objetivos, para dar respuesta a las necesidades, aspiraciones y potencialidades de las comunidades. Los proyectos deben contar con una programación de acciones determinadas en el tiempo, los recursos, los responsables y los resultados esperados.”



INTRODUCCIÓN GENERAL A LAS LEYES DEL PODER POPULAR

conocer las actividades de cada uno de los comités y de las áreas de trabajo¹²² (art. 27).

Esta Unidad Ejecutiva está conformada por un número indeterminado y variable de voceros, postulados según la cantidad de comités de trabajo u otras organizaciones comunitarias que existan o se conformen en la comunidad (art. 28).

Esos Comités pueden referirse a las siguientes áreas de actividad enumeradas en el artículo 28 de la Ley Orgánica: salud; tierra Urbana; vivienda y hábitat; economía comunal;¹²³ seguridad y defensa integral; medios alternativos comunitarios; recreación y deportes; alimentación y defensa del consumidor; mesa técnica de agua; mesa técnica de energía y gas; protección social de niños, niñas y adolescentes; personas con discapacidad; educación, cultura y formación ciudadana; familia e igualdad de género. En los casos en que hubiere otras formas organizativas establecidas en la comunidad, diferentes a las antes señaladas, deberán incorporarse a la constitución, funcionamiento y atribuciones de los comités de trabajo de la Unidad Ejecutiva, de conformidad con la normativa que los regula.

En cuanto a los pueblos y comunidades indígenas, atendiendo a sus culturas, prácticas tradicionales y necesidades colectivas, pueden constituir comités de trabajo, además de los antes indicados, en las siguientes áreas: ambiente y demarcación de tierra en los hábitats indígenas; medicina tradicional indígena; y educación propia, educación intercultural bilingüe e idiomas indígenas.

La Unidad Ejecutiva del Consejo Comunal tiene las siguientes funciones: ejecutar las decisiones de la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas en el área de su competencia (art. 29,1); crear y organizar el sistema de información comunitario interno (art. 29,2); coordinar y articular todo lo

122 El artículo 4,8 de la Ley Orgánica define Áreas de trabajo a los “ámbitos de gestión que se constituyen en relación con las particularidades, potencialidades y los problemas más relevantes de la comunidad. El número y contenido de las áreas de trabajo dependerá de la realidad, las prácticas tradicionales, las necesidades colectivas y las costumbres de cada comunidad. Las áreas de trabajo agruparán varios comités de trabajo.”

123 El artículo 4,11 de la ley Orgánica define la economía comunal como “el conjunto de relaciones sociales de producción, distribución, intercambio y consumo de bienes, servicios y saberes, desarrolladas por las comunidades bajo formas de propiedad social al servicio de sus necesidades de manera sustentable y sostenible, de acuerdo con lo establecido en el Sistema Centralizado de Planificación y en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación.”



ALLAN R. BREWER-CARÍAS

referido a la organización, funcionamiento y ejecución de los planes de trabajo de los comités y su relación con la Unidad de Contraloría Social, la Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria y las demás organizaciones sociales de la comunidad (art. 29,3); promover la creación de nuevas organizaciones con la aprobación de la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas en defensa del interés colectivo y el desarrollo integral de la comunidad (art. 29,4); organizar el voluntariado social como escuela generadora de conciencia y activadora del deber social en cada comité de trabajo¹²⁴ (art. 29,5); promover la participación de los comités de trabajo u otras formas de organización comunitaria en la elaboración y ejecución de políticas públicas, mediante la presentación de propuestas a los órganos y entes del Poder Público (art. 29,6); promover, participar y contribuir, conjuntamente con la Milicia Bolivariana, en la seguridad y defensa integral de la Nación (art. 29,7); coadyuvar con los órganos y entes del Poder Público en el levantamiento de información relacionada con la comunidad, conforme al ordenamiento jurídico vigente (art. 29,8); impulsar y promover la formulación de proyectos comunitarios que busquen satisfacer las necesidades, aspiraciones y potencialidades de la comunidad (art. 29,9); y conocer las solicitudes y emitir las constancias de residencia de los habitantes de la comunidad, a los efectos de las actividades inherentes del Consejo Comunal, sin menoscabo del ordenamiento jurídico vigente (art. 29,10).

C. *La Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria*

La Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria es la instancia del Consejo Comunal que funciona como un ente de administración, ejecución, inversión, crédito, ahorro e intermediación financiera de los recursos y fondos de los consejos comunales, de acuerdo a las decisiones y aprobaciones de la Asamblea de Ciudadanos, “privilegiando el interés social sobre la acumulación de capital.” Esta Unidad está integrada por 5 habitantes de la comunidad, electos a través de un “proceso de elección popular” por la Asamblea de ciudadanos (art. 30).

La Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria tiene las siguientes funciones: ejecutar las decisiones de la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas en el área de su competencia (art. 31,1); elaborar los registros contables con los soportes que demuestren los ingresos y egresos

124 El artículo 4, de la Ley Orgánica define el Comité de Trabajo como “el colectivo o grupo de personas organizadas para ejercer funciones específicas, atender necesidades en distintas áreas de trabajo y desarrollar las aspiraciones y potencialidades de su comunidad.”



INTRODUCCIÓN GENERAL A LAS LEYES DEL PODER POPULAR

efectuados (art. 31,2); presentar trimestralmente el informe de gestión y la rendición de cuenta pública cuando le sea requerido por la Asamblea de Ciudadanos, por el colectivo de coordinación comunitaria o por cualquier otro órgano o ente del Poder Público que le haya otorgado recursos (art. 31,3); prestar servicios financieros y no financieros en el área de su competencia (art. 31,4); realizar la intermediación financiera comunitaria, privilegiando el interés social sobre la acumulación de capital (art. 31,5); apoyar las políticas de fomento, desarrollo y fortalecimiento de la economía social, popular y alternativa (art. 31,6); proponer formas alternativas de intercambio de bienes y servicios para lograr la satisfacción de las necesidades y fortalecimiento de la economía local (art. 31,7); promover el ahorro familiar (art. 31,8); facilitar herramientas que permitan el proceso de evaluación y análisis de los créditos de las organizaciones socio-productivas previstas en la Ley para el Fomento y Desarrollo de la Economía Popular (Decreto N° 6.129)(art. 31,9); consignar ante la Unidad de Contraloría Social del Consejo Comunal, el comprobante de la declaración jurada de patrimonio de los voceros y voceras de la Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria al inicio y cese de sus funciones (art. 31,10); administrar los fondos del Consejo comunal con la consideración del colectivo de coordinación comunitaria y la aprobación de la Asamblea de Ciudadanos (art. 31,11); elaborar y presentar el proyecto anual de gastos de los fondos del Consejo Comunal (art. 31,12); y presentar y gestionar ante el colectivo de coordinación comunitaria el financiamiento de los proyectos aprobados por la Asamblea de Ciudadanos (art. 31,13).

Esta Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria conforme a la Ley Orgánica de 2007, sustituye a las asociaciones, cooperativas, banco comunal constituidas conforme a la Ley de 2006, las cuales quedan disueltas a partir de la adecuación del Consejo Comunal a la nueva Ley en su carácter de unidad de gestión financiera de los consejos comunales. Por consiguiente, conforme a esa adecuación, deben transferir al Consejo Comunal, en un lapso no mayor a 30 días, los recursos financieros y no financieros, los provenientes de la intermediación financiera con los fondos generados, asignados o captados, bienes, obligaciones, deudas, compromisos, planes, programas, proyectos y cualquier otro adquirido en el ejercicio de sus funciones (Disposición Transitoria Tercera). Una vez efectuada la transferencia por parte de la asociación cooperativa banco comunal, el Consejo Comunal asumirá los compromisos económicos, la ejecución y tramitación de los proyectos y los procesos administrativos y judiciales en curso causados durante la gestión de la asociación cooperativa banco comunal (Disposición Transitoria Cuarta). En todo caso, conforme a la nueva Ley Orgánica, los integrantes de las instancias de gestión financiera de la asociación cooperativa banco comunal deben mantener su condición de



ALLAN R. BREWER-CARÍAS

voceros en la nueva Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria a los efectos del cumplimiento de la continuidad del período para los cuales fueron electos (Disposición Transitoria Sexta).

En todo caso, los voceros de las antiguas instancias de gestión financiera de la asociación cooperativa banco comunal, son responsables civil, penal y administrativamente conforme a la ley, por la omisión, retardo e incumplimiento de la transferencia indicada en la disposición transitoria tercera (Disposición Transitoria Quinta); y los voceros de la Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria incurrir en responsabilidad civil, penal y administrativa, según sea el caso, por los actos, hechos u omisiones que alteren el destino de los recursos del Consejo Comunal, por lo cual deben ser sancionados conforme a las leyes que regulen la materia (art. 32).

D. *La Unidad de Contraloría Social*

La Unidad de Contraloría Social es la instancia del Consejo Comunal para realizar la evaluación de la gestión comunitaria y la vigilancia de las actividades, recursos y administración de los fondos del Consejo Comunal. Está integrada por 5 habitantes de la comunidad, electos a través de un “proceso de elección popular” (art. 33). Esta unidad debe realizar sus funciones sin menoscabo del control social que ejerza la Asamblea de Ciudadanos y otras organizaciones comunitarias, de conformidad con el ordenamiento jurídico.

Son funciones de la Unidad de Contraloría Social, ejecutar las decisiones de la Asamblea de Ciudadanos que correspondan a sus funciones (34,1); ejercer seguimiento, vigilancia, supervisión y control de la ejecución de los planes, proyectos comunitarios y socio-productivos, organizaciones socio-productivas, fases del ciclo comunal y gasto anual generado con los fondos y los recursos financieros y no financieros asignados por órganos y entes del Poder Público o instituciones privadas al Consejo Comunal (34,2); rendir anualmente cuenta pública de sus actuaciones (34,3); presentar informes de sus actuaciones cuando les sean solicitados por la Asamblea de Ciudadanos, por el colectivo de coordinación comunitaria o cuando lo considere pertinente (34,4); cooperar con los órganos y entes del Poder Público en la función de control, conforme a la legislación y demás instrumentos normativos vigentes (34,5); conocer y procesar los planteamientos presentados por los ciudadanos y ciudadanas con relación a la gestión de las unidades del Consejo Comunal e informar de manera oportuna a la Asamblea de Ciudadanos (34,6); y remitir ante el Ministerio del Poder Popular para las Comunas con competencia en materia de participación ciudadana, las declaraciones juradas de patrimonio de los voce-



INTRODUCCIÓN GENERAL A LAS LEYES DEL PODER POPULAR

ros de la Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria del Consejo Comunal (34,7).

La Unidad de Contraloría Social del Consejo Comunal debe coordinar, en el ejercicio de sus funciones, con los órganos del Poder Ciudadano (art. 35).

E. *La coordinación de las Unidades de los Consejos Comunales*

El artículo 24 de la Ley Orgánica dispuso la conformación de un “Colectivo de Coordinación Comunitaria” integrado por los voceros de las Unidades Ejecutiva, Administrativa y Financiera Comunitaria y de Contraloría Social del Consejo Comunal, para servir de instancia de articulación, trabajo conjunto y funcionamiento, con las siguientes funciones: realizar seguimiento de las decisiones aprobadas en la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas (art. 25,1); coordinar la elaboración, ejecución y evaluación del Plan Comunitario de Desarrollo Integral articulado con los planes de desarrollo municipal y estatal de conformidad con las líneas generales del Proyecto Nacional Simón Bolívar (art. 25,2); conocer, previa ejecución, la gestión de la Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria del Consejo Comunal (art. 25,3); presentar propuestas aprobadas por la Asamblea de Ciudadanos, para la formulación de políticas públicas (art. 25,4); garantizar información permanente y oportuna sobre las actuaciones de las unidades del Consejo Comunal a la Asamblea de Ciudadanos (art. 25,5); convocar para los asuntos de interés común a las demás unidades del Consejo Comunal (art. 25,6); coordinar la aplicación del ciclo comunal para la elaboración del Plan Comunitario de Desarrollo Integral (art. 25,7); coordinar con la Milicia Bolivariana lo referente a la defensa integral de la Nación (art. 25,8); coordinar acciones estratégicas que impulsen el modelo socio-productivo comunitario y redes socio-productivas¹²⁵ vinculadas al Plan Comunitario de Desarrollo Integral (art. 25,9); promover la formación y capacitación comunitaria en los voceros o voceras del Consejo Comunal y en la comunidad en general (art. 25,10); elaborar propuesta de informe sobre la solicitud de transferencia de servicios y presentarlo ante la Asamblea de Ciudadanos (art. 25,11); coordinar acciones con los distintos comités que integran la Unidad Ejecutiva en sus

125 El artículo 4,12 de la ley Orgánica define como redes socio-productivas, “la articulación e integración de los procesos productivos de las organizaciones socio-productivas comunitarias, para el intercambio de saberes, bienes y servicios, basados en los principios de cooperación y solidaridad; sus actividades se desarrollan mediante nuevas relaciones de producción, comercio, distribución, cambio y consumo, sustentables y sostenibles, que contribuyen al fortalecimiento del Poder Popular.”



ALLAN R. BREWER-CARÍAS

relaciones con los órganos y entes de la Administración Pública para el cumplimiento de sus fines (art. 25,12); y elaborar los estatutos del Consejo Comunal (art. 25,13).

De acuerdo con el artículo 26 de la ley Orgánica, el Colectivo de Coordinación Comunitaria y las unidades que conforman el Consejo Comunal deben establecer el sistema de trabajo en el reglamento interno, que debe contemplar como mínimo una periodicidad quincenal para las reuniones, sin menoscabo de realizar convocatoria cuando lo estimen necesario, dejando constancia escrita de los acuerdos aprobados.

F. *La Comisión Electoral Permanente*

En cada Consejo Comunal debe constituirse una Comisión Electoral Permanente que es la instancia encargada de organizar y conducir de forma permanente, los procesos de elección o revocatoria de los voceros del Consejo Comunal y las consultas sobre aspectos relevantes de la vida comunitaria, así como cualquier otro que decida la Asamblea de Ciudadanos (art. 36). Esta Comisión está integrada por 5 habitantes de la comunidad, quienes deben ser electos por la Asamblea de ciudadanos, con sus respectivos suplentes, y duran 2 años en sus funciones, contados a partir de su elección. Quienes integren la comisión electoral no pueden postularse como voceros para las unidades del Consejo Comunal (art. 36).

La Comisión Electoral Permanente del Consejo Comunal, como se especifica en el artículo 37 de la Ley Orgánica, ejerce las siguientes funciones: elaborar y mantener actualizado el registro electoral de la comunidad, conformado por todos los habitantes de la comunidad, mayores de quince años, de acuerdo a lo establecido en la presente Ley (art. 37,1); informar a la comunidad todo lo relativo a la elección, reelección o revocatoria de los voceros del Consejo Comunal, así como los temas objeto de consulta (art. 37,2); elaborar y custodiar el material electoral (art. 37,3); convocar a los habitantes de la comunidad para que se postulen como aspirantes a voceros a las unidades del Consejo Comunal (art. 37,4); coordinar el proceso de votación (art. 37,5); verificar los requisitos exigidos a los postulados en las instancias del Consejo Comunal (art. 37,6); escrutar y totalizar los votos, firmando los resultados con los testigos electorales designados (art. 37,7); conocer y decidir sobre las impugnaciones presentadas sobre los procesos electorales o las consultas formuladas (art. 37,8); levantar el acta del proceso de elección y sus resultados (art. 37,9); proclamar y juramentar a los que resulten electos como voceros de las unidades del Consejo Comunal (art. 37,10); organizar y coordinar los procesos electorales en los lapsos establecidos en la presente Ley y en los estatutos del Consejo Comunal (art. 37,11); informar los resultados de las consultas



INTRODUCCIÓN GENERAL A LAS LEYES DEL PODER POPULAR

realizadas en la comunidad (art. 37,12); velar por la seguridad y transparencia de los procesos electorales (art. 37,13); cuidar y velar por la preservación de los bienes y archivos electorales de la comunidad (art. 37,14); elaborar y presentar ante el colectivo de coordinación comunitaria un estimado de los recursos, a los fines de llevar los procesos electorales, de revocatoria y las consultas sobre los aspectos relevantes de la comunidad (art. 37,15); notificar al colectivo de coordinación comunitaria, con dos meses de anticipación al cese de las funciones de la comisión electoral, a los fines de la preparación del proceso de elección de sus nuevos integrantes (art. 37,16); y coordinar en el ejercicio de sus funciones con el Poder Electoral (art. 37,17).

Como puede apreciarse, la Ley Orgánica de 2009 ha establecido todo un sistema de administración electoral paralelo al que corresponde al Poder Electoral, para llevar adelante lo que la Ley califica de “elección popular” de los voceros de los Consejos Comunales y los otros órganos comunitarios. La Constitución asigna a los órganos del Poder Electoral, en particular al Consejo Nacional Electoral, la competencia exclusiva para la “organización, administración, dirección y vigilancia de todos los actos relativos a la elección de los cargos de representación popular de los poderes públicos, así como de los referendos” (art. 293), por lo que la elección de los voceros de las Unidades de los Consejos Comunales, que en definitiva, “representan” a los habitantes de la Comunidad, debería también organizarse por dicho Poder Electoral, el cual es el órgano con competencia para llevar el registro electoral, en particular si se trata de elección para integrar entidades estatales, como son los Consejos Comunales. Atribuir la organización, administración, dirección y vigilancia de estos procesos electorales para elegir a los representantes de la Comunidad en los Consejos Comunales, a un órgano distinto al Poder Electoral, sin duda viola la Constitución.

3. *La supuesta “elección” de los voceros de las Unidades de los Consejos Comunales*

Conforme al artículo 4,6 de la Ley, los voceros de las Unidades de los Consejos Comunales son las personas electas mediante “proceso de elección popular,” a fin de coordinar el funcionamiento del Consejo Comunal, y la “instrumentación de las decisiones de la Asamblea de Ciudadanos.” El ejercicio de las funciones de los voceros del Consejo Comunal tiene carácter voluntario y debe desarrollarse “con espíritu unitario y compromiso con los intereses de la comunidad y de la Patria” (art. 13). Además, conforme al artículo 14 de la Ley, los voceros de los Consejos Comunales tienen como deber, la disciplina, la participación, la solidaridad, la inte-



ALLAN R. BREWER-CARÍAS

gración, la ayuda mutua, la corresponsabilidad social, la rendición de cuentas, el manejo transparente, oportuno y eficaz de los recursos que dispongan para el funcionamiento del Consejo Comunal.

Con la conformación de estos voceros de los Consejos Comunales, como los agentes a cuyo cargo está la conducción de las actividades de los mismos, en definitiva, lo que la Ley Orgánica ha establecido es una forma de “representación” de la Comunidad para el ejercicio de su derecho a participar, mediante estos voceros de los Consejos Comunales. Siendo esos voceros, en la práctica “representantes”¹²⁶ de la Comunidad, conforme a la Constitución, tendrían que ser electos como tales representantes, mediante votación, no de un número reducido de personas-habitantes que participen en una Asamblea de ciudadanos, que puede ser escuálida, sino de todos los ciudadanos habitantes que forman la Comunidad y que deben estar inscritos en el registro electoral que debe llevar la Comisión Electoral Permanente. Y dicha elección, en todo caso, tendría que realizarse conforme lo exige el artículo 63 de la Constitución mediante votaciones libres, universales, directas y secretas en las cuales se garantice el principio de la personalización del sufragio y la representación proporcional. En contraste con esta previsión constitucional, la supuesta “elección popular” que se establece en la Ley Orgánica de 2009 no es directa ni secreta, ya que incluso podría hacerse “a mano alzada,”¹²⁷ y en cuanto a la elección de los voceros de las unidades Ejecutiva, Administrativa y Financiera Comunitaria y de Contraloría Social, la hace la Asamblea de ciudadanos necesariamente “de manera uninominal” lo que implica que “en ningún caso, se efectuará por plancha o lista electoral” (art. 11), lo que no se ajusta a la previsión constitucional.

Por otra parte, a los efectos de la elección de los voceros, el artículo 11 de la Ley Orgánica establece el derecho de los “ciudadanos” de manera

126 A pesar de que en la página web del “Ministerio del Poder Popular para la Participación y Protección Social” se afirmaba que el vocero, a pesar de ser la persona “electa por la asamblea de ciudadanos y ciudadanas para cumplir con los mandatos de la comunidad,” sin embargo “no es un o una representante a quien le hemos entregado nuestro poder para que decida por nosotros.” Véase el anuncio sobre “Consejos Comunales. Base del Poder Popular. ¡Construir el Poder desde Abajo!,” en <http://gp.cnti.ve/site/minpades.gob.ve/view/Consejos%20Comunales.php>

127 Así se informaba por el “Ministerio del Poder Popular para la Participación y Protección Social” en su página web al indicar dentro de las tareas del “equipo promotor” el “recoger ideas para definir con que sistema se va a votar: voto secreto o a mano alzada.” Véase el anuncio sobre “Consejos Comunales. Base del Poder Popular. ¡Construir el Poder desde Abajo!,” en <http://gp.cnti.ve/site/minpades.gob.ve/view/Consejos%20Comunales.php>



INTRODUCCIÓN GENERAL A LAS LEYES DEL PODER POPULAR

individual o colectiva a participar y postular los candidatos a voceros a las unidades del Consejo Comunal. Este derecho de participar y postular, por tanto, contradictoriamente no se atribuye en la Ley Orgánica a los "habitantes" de la comunidad, que son los supuestos electores, sino sólo a los venezolanos ciudadanos. Pero en cambio, al regular la condición de vocero de las Unidades de los Concejos Comunales, la Ley Orgánica establece que pueden postularse para tales cargos (al igual que para los integrantes de la comisión electoral), los venezolanos o extranjeros residentes, mayores de 15 años, habitantes de la comunidad con al menos un año de residencia en la misma, salvo en los casos de comunidades recién constituidas (art. 15,1). Esto significa que sólo pueden postular a los voceros, quienes sean ciudadanos; pudiendo ser electos como voceros, los extranjeros residentes y, por tanto, no ciudadanos. Sólo en el caso de los voceros de las Unidades Administrativa y Financiera Comunitaria y de Contraloría Social se exige que sean mayores de 18 años, no pudiendo formar parte de la comisión electoral (art. 15, in fine).

Para ser postulado como vocero, además, la Ley exige que se presente una carta de postulación o manifestación de voluntad por escrito, identificando nombre, apellido y cédula de identidad (art. 15, 2), y además, que el postulado esté inscrito en el registro electoral de la comunidad (art. 15,4), ser de reconocida solvencia moral y honorabilidad (art. 15,5); tenga capacidad de trabajo colectivo con disposición y tiempo para el trabajo comunitario (art. 15,6), espíritu unitario y compromiso con los intereses de la comunidad (art. 15,7); no posea parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo grado de afinidad con los demás voceros integrantes de la Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria y de la Unidad de Contraloría Social que conforman el Consejo Comunal, salvo las comunidades de áreas rurales y comunidades indígenas (art. 15,8); no ocupe cargos de elección popular (art. 15,9); y no esté sujeto a interdicción civil o inhabilitación política (art. 15,10) ni sea requerido por instancias judiciales (art. 15,11).

Quienes se postulen para voceros sólo pueden hacerlo para una Unidad del Consejo Comunal. En los pueblos y comunidades indígenas la postulación y elección de voceros o voceras se debe hacer según lo previsto en la Ley y tomando en cuenta su uso, costumbres y tradiciones.

Todos los voceros de las unidades que conforman el Consejo Comunal duran 2 años en sus funciones, contados a partir del momento de su elección por la Asamblea de ciudadanos, y podrán ser reelectos (art. 12).



ALLAN R. BREWER-CARÍAS

4. *La cesación de los voceros comunales*

A. *La revocación del mandato de los voceros de las Unidades del Consejo Comunal*

Los cargos de voceros de los Concejos Comunales son revocables por la Asamblea de Ciudadanos (art. 39), mediante decisión tomada por mayoría simple de los asistentes a la Asamblea de Ciudadanos, siempre que la misma cuente con un quórum del 20% de la población mayor de quince años de esa comunidad (art. 41).

El artículo 38 de la Ley Orgánica define por “revocatoria,” la separación definitiva de los voceros del Consejo Comunal del ejercicio de sus funciones por estar incurso en alguna de las siguientes causales de revocatoria establecidas en el artículo 39 de la Ley: actuar de forma contraria a las decisiones tomadas por la Asamblea de Ciudadanos o el Colectivo de Coordinación Comunitaria del Consejo Comunal (art. 39,1); faltar evidente a las funciones que le sean conferidas de conformidad con la Ley y los estatutos del Consejo Comunal, salvo que la falta sea por caso fortuito o de fuerza mayor (art. 39,2); omitir o negarse a presentar los proyectos comunitarios decididos por la Asamblea de Ciudadanos, por ante la instancia del Gobierno Nacional, estatal o municipal correspondiente o cualquier otro órgano o ente del Poder Público, a los fines de su aprobación (art. 39,3); presentar los proyectos comunitarios, en orden distinto a las prioridades establecidas por la Asamblea de Ciudadanos (art. 39,4); representar, negociar individualmente asuntos propios del Consejo Comunal que corresponda decidir la Asamblea de Ciudadanos (art. 39,5); no rendir cuentas en el tiempo legal establecido para ello o en el momento exigido por el colectivo de coordinación comunitaria o la Asamblea de Ciudadanos (art. 39,6); incurrir en malversación, apropiación, desviación de los recursos asignados, generados o captados por el Consejo Comunal o cualquier otro delito previsto en la Ley Contra la Corrupción y el ordenamiento jurídico penal (art. 39,7); omisión en la presentación o falsedad comprobada en los datos de la declaración jurada de patrimonio de inicio y cese de funciones (art. 39,8); desproteger, dañar, alterar o destruir el material electoral, archivos o demás bienes electorales del Consejo Comunal (art. 39,9); proclamar y juramentar como electos, a personas distintas de las indicadas en los resultados definitivos (art. 39,10); no hacer la respectiva y amplia publicidad a los fines de la realización de los procesos electorales (art. 39,11); y no llevar el registro electoral, o no actualizarlo conforme con lo establecido en la Ley (art. 39,12).

En todos estos casos, la iniciativa de solicitud para la revocatoria de los voceros del Consejo Comunal, así como los de la Comisión Electoral,



INTRODUCCIÓN GENERAL A LAS LEYES DEL PODER POPULAR

corresponde de acuerdo con el artículo 40 de la Ley Orgánica, corresponde a un número de habitantes de la Comunidad que representen el 10% de la población mayor de quince años, habitantes de la comunidad (art. 40,1); y a la Unidad de Contraloría Social del Consejo Comunal (art. 40,2). En estos casos, la correspondiente solicitud de la revocatoria “debe formalizarse por escrito ante el Colectivo de Coordinación Comunitaria del Consejo Comunal” (art. 40).

En los casos de denuncias contra algún vocero formulada por algún miembro de la Comunidad, conforme al artículo 41 de la Ley, “la solicitud de revocatoria de los voceros del Consejo Comunal, así como los de la Comisión Electoral, debe formalizarse ante la Unidad de Contraloría Social,” ante la cual debe desarrollarse un procedimiento administrativo de revocatoria en el cual se debe garantizar el derecho a la defensa y al debido proceso. Sin embargo, en caso de que la denuncia sea en contra de un vocero de la Unidad Contraloría Social, la solicitud de revocatoria se debe presentar directamente ante el colectivo de coordinación comunitaria.

La Unidad de Contraloría Social, una vez recibida la solicitud, debe preparar el informe respectivo en un lapso no mayor de 15 días continuos, el cual debe presentar ante el Colectivo de Coordinación Comunitaria para su consideración, el cual, en un lapso no mayor de 15 días continuos, lo debe presentar ante la Asamblea de Ciudadanos para la toma de decisiones correspondiente.

De ser aprobada la revocatoria de un vocero por la Asamblea de ciudadanos, su suplente debe asumir el cargo y la Comisión Electoral debe organizar el proceso para suplir la vacante respectiva. El Colectivo de Coordinación Comunitaria debe informar sobre los resultados de la revocatoria al Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social.

La consecuencia de la revocación del mandato es que los voceras del Consejo Comunal que hayan sido revocados de sus funciones, no pueden postularse a una nueva elección durante los dos períodos siguientes a la fecha de la revocatoria (art. 42).

B. *La pérdida de condición de vocero de las Unidades de los Consejos Comunales*

Además de por revocación de sus funciones, los voceros de los Consejos Comunales pueden perder tal condición por renuncia; cambio de residencia debidamente comprobado, fuera del ámbito geográfico del Consejo Comunal respectivo; enfermedad que le imposibilite ejercer sus funciones; haber sido electo en un cargo público de elección popular; y



ALLAN R. BREWER-CARÍAS

“estar sujeto a una sentencia definitivamente firme dictada por los órganos jurisdiccionales” (art. 43), causal esta última que parece absurdo pues puede tratarse de una sentencia en materia civil, laboral o mercantil, y ello no tendría que producir la pérdida de condición de vocero. Quizás el Legislador lo que quiso fue referirse a sentencias en materia penal, lo que hubiera tenido más lógica.

En todos estos casos de pérdida de la condición de vocero de un Consejo Comunal, el suplente debe asumir las respectivas funciones (art. 43).

5. *El Ciclo Comunal como proceso de participación popular*

El artículo 44 de la LOCC de 2009 define el “Ciclo comunal” en el marco de las actuaciones de los Consejos Comunales, como “un proceso para hacer efectiva la participación popular y la planificación participativa que responde a las necesidades comunitarias y contribuye al desarrollo de las potencialidades y capacidades de la comunidad.” A tal efecto, la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular, precisa en especial, que en el marco de las actuaciones inherentes a la planificación participativa, que el consejo comunal “se apoyará en la metodología del ciclo comunal, que consiste en la aplicación de las fases de diagnóstico, plan, presupuesto, ejecución y contraloría social, con el objeto de hacer efectiva la participación popular en la planificación, para responder a las necesidades comunitarias y contribuir al desarrollo de las potencialidades y capacidades de la comunidad” (art. 15).

Ese ciclo también se indica en la LOCC, como una expresión del Poder Popular, a través de la realización de las mismas cinco fases: diagnóstico, plan, presupuesto, ejecución y contraloría social; las cuales conforme al artículo 45, se complementan e interrelacionan entre sí y son definidas en la forma siguiente:

1. Diagnóstico: esta fase caracteriza integralmente a las comunidades, se identifican las necesidades, las aspiraciones, los recursos, las potencialidades y las relaciones sociales propias de la localidad.
2. Plan: es la fase que determina las acciones, programas y proyectos que atendiendo al diagnóstico, tiene como finalidad el desarrollo del bienestar integral de la comunidad.
3. Presupuesto: esta fase comprende la determinación de los fondos, costos y recursos financieros y no financieros con los que cuenta y requiere la comunidad, destinados a la ejecución de las políticas, programas y proyectos establecidos en el Plan Comunitario de Desarrollo Integral.



INTRODUCCIÓN GENERAL A LAS LEYES DEL PODER POPULAR

4. Ejecución: esta fase garantiza la concreción de las políticas, programas y proyectos en espacio y tiempo establecidos en el Plan Comunitario de Desarrollo Integral, garantizando la participación activa, consciente y solidaria de la comunidad.
5. Contraloría social: esta fase es la acción permanente de prevención, vigilancia, supervisión, seguimiento, control y evaluación de las fases del ciclo comunal para la concreción del Plan Comunitario de Desarrollo Integral y, en general sobre las acciones realizadas por el Consejo Comunal, ejercida articuladamente por los habitantes de la comunidad, la Asamblea de Ciudadanos, las organizaciones comunitarias y la Unidad de Contraloría Social del Consejo Comunal.

Todas estas fases del ciclo comunal deben estar avaladas y previamente aprobadas por la Asamblea de Ciudadanos en el Consejo Comunal respectivo.

Por otra parte, los Consejos Comunales, a través de los comités de economía comunal, deben elaborar los proyectos socio-productivos, con base a las potencialidades de su comunidad, impulsando la propiedad social, orientados a la satisfacción de las necesidades colectivas y vinculados al Plan Comunitario de Desarrollo Integral (art. 46).

Debe indicarse que además, en la LOSEC se define un “ciclo productivo comunal” como “sistema de producción, transformación, distribución, intercambio y consumo socialmente justo de bienes y servicios de las distintas formas de organización socio-productivas, surgidas en el seno de la comunidad como consecuencia de las necesidades humanas” (art. 6.3), aun cuando luego en el articulado de la misma ni en las otras leyes del Poder Popular se utiliza la expresión.

6. *Los recursos de los Consejos Comunales y su gestión y administración*

A. *Los recursos de los Consejos Comunales*

Los Consejos Comunales tienen los siguientes recursos financieros y no financieros enumerados en el artículo 47 de la Ley Orgánica, que deben recibir de manera directa: los que sean transferidos por la República, los estados y los municipios; los que provengan de lo dispuesto en la Ley que Crea el Fondo Intergubernamental para la Descentralización y la Ley de Asignaciones Económicas Especiales Derivadas de Minas e Hidrocarburos; los que provengan de la administración de los servicios públicos que les sean transferidos por el Estado; los generados por su actividad propia, incluido el producto del manejo financiero de todos sus recursos; los recursos provenientes de donaciones de acuerdo con lo establecido en



ALLAN R. BREWER-CARÍAS

el ordenamiento jurídico; y cualquier otro generado de actividad financiera que permita la Constitución de la República y la ley.

Los recursos financieros que son los expresados en unidades monetarias propios o asignados, son manejados por el Consejo Comunal orientados a desarrollar las políticas, programas y proyectos comunitarios establecidos en el Plan Comunitario de Desarrollo Integral. Estos recursos, conforme a lo dispuesto en el artículo 48, se clasifican en la siguiente forma:

1. Recursos retornables: son los recursos que están destinados a ejecutar políticas, programas y proyectos de carácter socio-productivo con alcance de desarrollo comunitario que deben ser reintegrados al órgano o ente financiero mediante acuerdos entre las partes; y

2. Recursos no retornables: son los recursos financieros para ejecutar políticas, programas y proyectos con alcance de desarrollo comunitario, que tienen características de donación, asignación o adjudicación y no se reintegran al órgano o ente financiero y a la Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria.

En cuanto a los recursos no financieros, que son los que no tienen expresión monetaria y son necesarios para concretar la ejecución de las políticas, planes y proyectos comunitarios, también deben ser manejados por el Consejo Comunal (art. 49).

Todos los recursos aprobados y transferidos para los Consejos Comunales deben siempre ser destinados a la ejecución de políticas, programas y proyectos comunitarios contemplados en el Plan Comunitario de Desarrollo Integral y deben ser manejados de manera eficiente y eficaz para lograr la transformación integral de la comunidad (art. 50).

Cuando se trate de recursos aprobados por los órganos o entes del Poder Público para un determinado proyecto, los mismos no podrán ser utilizados para fines distintos a los aprobados y destinados inicialmente, salvo que sea debidamente autorizado por el órgano o ente del Poder Público que otorgó los recursos, para lo cual el Consejo Comunal debe motivar el carácter excepcional de la solicitud de cambio del objeto del proyecto, acompañada de los soportes respectivos, previo debate y aprobación de la Asamblea de Ciudadanos (art. 50).

Por otra parte, debe advertirse que en la Ley Orgánica de 2009 nada se dispuso directamente en relación con el Fondo Nacional de los Consejos Comunales creado por la Ley de 2006 como servicio autónomo adscri-



INTRODUCCIÓN GENERAL A LAS LEYES DEL PODER POPULAR

to al Ministerio de Finanzas, y el cual al parecer nunca llegó a ser implementado.¹²⁸ Lo único que se reguló en la Ley es una Disposición Transitoria (Primera) en la cual se dispuso que el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de participación ciudadana debe incorporar en su reglamento orgánico las disposiciones relativas al Fondo Nacional de los Consejos Comunales, en un lapso no mayor de 30 días hábiles siguientes a la entrada en vigencia de la Ley, lo que sugiere que dicho Fondo debería seguir existiendo, pero adscrito al Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social.

B. *Los fondos de los Consejos Comunales*

La Ley Orgánica de 2009 prevé que el Consejo Comunal, para facilitar el desenvolvimiento armónico de sus actividades y funciones, debe formar cuatro fondos internos: de acción social; de gastos operativos y de administración; de ahorro y crédito social; y de riesgos. Todos estos fondos deben ser administrados por la Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria, previa aprobación de la Asamblea de Ciudadanos, con la justificación del colectivo de coordinación comunitaria (art. 51), y se los define en la Ley de la siguiente manera:

a. *Fondo de acción social*, que debe ser destinado a cubrir las necesidades sociales, tales como: situaciones de contingencia, de emergencia o problemas de salud, que no puedan ser cubiertas por los afectados debido a su situación socioeconómica. Se debe presentar una propuesta para la utilización de estos recursos que debe ser aprobada por la Asamblea de Ciudadanos, excepto en los casos de emergencia o fuerza mayor. Este fondo se constituye conforme se indica en el artículo 52 de la Ley Orgánica, mediante: los intereses anuales cobrados de los créditos otorgados con recursos retornables del financiamiento; los ingresos por concepto de los intereses y excedentes devengados de los recursos de inversión social no retornables; y los recursos generados de la autogestión comunitaria.

b. *Fondo de gastos operativos y de administración*, que está destinado a contribuir con el pago de los gastos que se generen en la operatividad y manejo administrativo del Consejo Comunal. Este fondo, conforme a lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley Orgánica, se constituye mediante tres fuentes: los intereses anuales cobrados de los créditos otorgados con recursos retornables de la línea de crédito o contrato de préstamo; los que

128 Véase Miguel González Marregot, "Consejos Comunales: ¿Para qué?," en *Venezuela Analítica*, Viernes, 9 de febrero de 2007, <http://www.analitica.com/va/politica/opinion/7483372.asp>



ALLAN R. BREWER-CARÍAS

sean asignados para estos fines, por los órganos y entes del Poder Público en los respectivos proyectos que le sean aprobados; y los recursos generados por la autogestión comunitaria.

c. *Fondo de ahorro y crédito social*, que debe ser destinado a incentivar el ahorro en las comunidades con una visión socialista y promover los medios socio-productivos mediante créditos solidarios; y está conformado por la captación de recursos monetarios de forma colectiva, unipersonal y familiar, recursos generados de las organizaciones autogestionarias, los excedentes de los recursos no retornables y los propios intereses generados de la cuenta de ahorro y crédito social (art. 54).

d. *Fondo de riesgo*, que debe ser destinado a cubrir los montos no pagados de los créditos socio-productivos, que incidan u obstaculicen el cumplimiento y continuidad de los proyectos comunitarios, en situación de riesgos y asumidos por el Consejo Comunal; el cual, conforme al artículo 55 de la Ley Orgánica, está constituido por los intereses anuales cobrados de los créditos otorgados con recursos retornables del financiamiento;¹²⁹ el interés de mora de los créditos otorgados con recursos retornables; y los recursos generados de la autogestión comunitaria.

7. *El régimen de adaptación y constitución inicial de las Asambleas de Ciudadanos y de los Consejos Comunales*

A. *La adecuación de los Consejos Comunales constituidos conforme a la Ley de 2006 a las previsiones de la Ley Orgánica de 2009*

Como se dijo al inicio, los Consejos Comunales fueron creados a partir de la entrada en vigencia de la Ley de los Consejos Comunales de 2006, bajo cuya vigencia se crearon muchos de ellos. Con motivo del nuevo régimen previsto en la Ley Orgánica de 2009, y a los efectos de lograr la uniformidad del régimen legal, la Disposición Transitoria Segunda de la misma estableció la necesidad de que los consejos comunales constituidos bajo el régimen legal anterior (Ley de 2006) sean objeto de un proceso de adecuación de sus estatutos a las disposiciones establecidas en la Ley

129 Conforme al artículo 55 de la Ley Orgánica, en esta materia de intereses, la Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria debe realizar un informe donde se contemple la voluntad por parte de las organizaciones socio-productivas de no cancelar el saldo adeudado, o cualquier circunstancia que imposibilite el pago del mismo, por situación de emergencia, enfermedad o muerte. La Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria está en la capacidad de proponer formas alternativas para el pago de un crédito. Para su trámite administrativo se tendrá una cuenta bancaria en la que se depositará mensualmente el monto.



INTRODUCCIÓN GENERAL A LAS LEYES DEL PODER POPULAR

Orgánica, a los fines de su registro por ante el Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social creado en 2009, en un lapso no mayor de 180 días contado a partir del 28 de diciembre de 2009 que fue la fecha de publicación de la Ley Orgánica. Durante ese período se debe garantizar la continuidad de sus diferentes instancias en su gestión, para la ejecución de sus planes, programas y proyectos comunitarios aprobados conforme al régimen legal anterior.

A los efectos de realizar la dicha adecuación, en particular de sus Estatutos, el Consejo Comunal debe convocar una Asamblea de Ciudadanos para informar sobre la misma de acuerdo a lo establecido en la Ley Orgánica, sobre la continuidad de la gestión de los voceros hasta cumplir su período, y sobre la liquidación de la asociación cooperativa banco comunal (Disposición Transitoria Séptima).

B. *Régimen para la constitución inicial de los Consejos Comunales*

a. *El equipo promotor*

En todos los casos en los que se vaya a constituir un Consejo Comunal, debe procederse a la convocatoria de una asamblea constitutiva comunitaria; a cuyo efecto, un “equipo promotor” debe constituirse, conformado por un grupo de ciudadanos que deciden asumir la iniciativa de difundir, promover e informar la organización de su comunidad a los efectos de la constitución del Consejo Comunal. En tales casos, el equipo promotor que se constituya “debe notificar su conformación y actuaciones ante el órgano rector” que es el Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social (Art. 5).

Este equipo promotor, conforme al artículo 6 de la Ley Orgánica, tiene las siguientes funciones: difundir entre los habitantes de la comunidad el alcance, objeto y fines del Consejo Comunal; elaborar un croquis del ámbito geográfico de la comunidad; organizar la realización del censo demográfico y socioeconómico de la comunidad; y convocar la primera Asamblea de Ciudadanos, en un lapso no mayor de 60 días a partir de su conformación.

b. *La primera Asamblea de Ciudadanos*

La primera Asamblea de Ciudadanos convocada por el equipo promotor, debe constituirse con la participación mínima del 10% de los habitantes de la comunidad mayores de quince años, lo que sin duda, es una cifra excesivamente baja para asegurar representatividad de la comunidad y participación ciudadana (art. 7).



ALLAN R. BREWER-CARÍAS

Esta primera asamblea de ciudadanos se constituye para elegir el equipo electoral provisional y someter a consideración los comités de trabajo que deben ser creados para conformar la Unidad Ejecutiva del Consejo Comunal, dejando constancia en el acta respectiva (art. 7).

c. El equipo electoral provisional

El equipo electoral provisional se debe conformar por 3 habitantes de la comunidad electos en la primera Asamblea de Ciudadanos, y es la instancia encargada de regir el proceso electoral para la elección del primer Consejo Comunal (art. 8).

d. La convocatoria a la asamblea constitutiva comunitaria

El equipo electoral provisional y al equipo promotor (electo en la primera asamblea de ciudadanos) son las instancias encargadas de realizar la convocatoria de la asamblea constitutiva comunitaria, lo que deben hacer previa notificación al Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social, como órgano rector, en un lapso no mayor de 90 días, contados a partir de la constitución de la primera Asamblea de Ciudadanos (art. 9). Una vez instalada válidamente la asamblea constitutiva comunitaria, el equipo promotor cesa en sus funciones, tal como lo indican los artículos 5 y 9 de la Ley Orgánica.

En cuanto al equipo electoral provisional, le corresponde dirigir la asamblea constitutiva comunitaria para la elección de los voceros de las distintas unidades del Consejo Comunal así como los de la comisión electoral permanente (art. 9).

La asamblea constitutiva comunitaria es la Asamblea de Ciudadanos en la cual se eligen por primera vez los voceros del Consejo Comunal. Esta Asamblea se considera válidamente conformada con la participación efectiva del 30% mínimo en primera convocatoria y del 20% mínimo en segunda convocatoria, para los habitantes mayores de quince años de la población censada electoralmente (art. 10).

Una vez electos los voceros se debe realizar el acta constitutiva del Consejo Comunal a los efectos del registro respectivo. El equipo electoral provisional cesa en sus funciones al momento de la constitución definitiva del Consejo Comunal (art. 8).

C. El registro de los Concejos Comunales

El acta constitutiva de los Consejos Comunales debe contener: el nombre del Consejo Comunal, y su ámbito geográfico con su ubicación y



INTRODUCCIÓN GENERAL A LAS LEYES DEL PODER POPULAR

linderos; la fecha, lugar y hora de la asamblea constitutiva comunitaria, conforme a la convocatoria realizada; la identificación con nombre, cédula de identidad y firmas de los participantes en la asamblea constitutiva comunitaria; los resultados del proceso de elección de los voceros para las unidades del Consejo Comunal; la identificación por cada una de las unidades de los voceros o voceras electos o electas con sus respectivos suplentes (art. 16).

Conforme al artículo 17 de la Ley, los consejos comunales constituidos y organizados conforme a su normativa, adquieren su personalidad jurídica mediante el registro ante el Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social, atendiendo al siguiente procedimiento:

1. Los responsables designados por la asamblea constitutiva comunitaria deben presentar ante la oficina competente del Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social, en un lapso de 15 días posteriores a la constitución y organización del Consejo Comunal, solicitud de registro, acompañada de copia simple con originales a la vista del acta constitutiva, estatutos, censo demográfico y socioeconómico y el croquis del ámbito geográfico. Estos documentos deben pasar a formar parte del expediente administrativo del Consejo Comunal en los términos señalados en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. El acta constitutiva y los estatutos deben ir firmados por todos los y las participantes de la asamblea constitutiva comunitaria en prueba de su autenticidad.

2. El funcionario responsable del registro debe recibir los documentos que le hayan sido presentados con la solicitud y en un lapso no superior a 10 días se debe efectuar el registro del Consejo Comunal. Con este acto administrativo de registro, los Consejos adquieren "la personalidad jurídica plena para todos los efectos legales."

3. Si el funcionario encontrare alguna deficiencia, lo debe comunicar a los solicitantes, quienes gozan de un lapso de 30 días para corregirla. Subsanada la falta, el funcionario del Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social debe proceder al registro.

4. Si los interesados no subsanan la falta en el lapso antes señalado, el Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social se debe abstener de registrar al consejo comunal.

5. Contra la decisión del Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social, se puede interponer el recurso jerárquico correspondiente de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, con lo cual queda agotada la vía adminis-



ALLAN R. BREWER-CARÍAS

trativa. Los actos administrativos dictados por el Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social podrán ser recurridos ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

El Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social, únicamente puede abstenerse del registro de un Consejo Comunal en los siguientes casos: cuando tenga por objeto finalidades distintas a las previstas en la presente Ley; si el Consejo Comunal no se ha constituido con la determinación exacta del ámbito geográfico o si dentro de éste ya existiere registrado un Consejo Comunal; o si no se acompañan los documentos exigidos en la presente Ley o si éstos presentan alguna deficiencia u omisión (art 18).

D. *La nueva adaptación de los Consejos Comunales en 2011*

De acuerdo con la Disposición Transitoria Primera de la LOPP, las instancias y organizaciones del Poder Popular preexistentes a la entrada en vigencia de la presente ley, como fueron los Consejos Comunales, debían adecuar su organización y funcionamiento a las disposiciones de la misma, en un lapso de ciento ochenta días contados a partir de su publicación de la Gaceta Oficial.

7. *Centralización de la conducción del proceso de participación ciudadana a través de los Consejos Comunales*

La Ley Orgánica de 2009 ha completado el proceso de centralización de la conducción de la participación ciudadana, al haber establecido, en sustitución de las Comisiones Presidenciales del Poder Popular que establecía la Ley de 2006, como “órgano rector” del proceso a uno de los Ministerios del Ejecutivo Nacional, en concreto, el “Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de participación ciudadana” al cual le asigna las funciones de dictar las políticas, estratégicas, planes generales, programas y proyectos para la participación comunitaria en los asuntos públicos, el cual debe acompañar a los consejos comunales en el cumplimiento de sus fines y propósitos, y facilitar la articulación en las relaciones entre éstos y los órganos y entes del Poder Público (art. 56).

Mediante Decreto ejecutivo dictado el 17 de junio de 2009, de reforma parcial del Reglamento Orgánico de la Administración Pública,¹³⁰ se reguló en sustitución del Ministerio del Poder Popular para la Participación y la Protección Social, al *Ministerio del Poder Popular para las Comunas y*

130 *Gaceta Oficial* N° 39.202 de 17-06-2009.



INTRODUCCIÓN GENERAL A LAS LEYES DEL PODER POPULAR

Protección Social, que es por tanto el que tiene competencia en materia de participación ciudadana. Destaca, sin embargo, que en su denominación se haya eliminado la palabra “participación” y se la haya sustituido por la palabra “Comunas,” particularmente cuando esta instancia territorial no existe en el ordenamiento constitucional ni legal venezolano. Su creación fue una de las propuestas de la Reforma Constitucional de 2007 que fue rechazada por el pueblo, por lo que no se entiende cómo la primera atribución asignada al Ministerio sea “la regulación, formulación y seguimiento de políticas, la planificación y realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en materia de participación ciudadana en el ámbito de las comunas” (ord. 1).

En todo caso, este Ministerio tiene, además, las siguientes funciones (art. 25):

2. La realización del análisis de la gestión de la economía comunal en el país y formulación de las recomendaciones a los órganos y entes competentes;
3. La regulación, formulación y seguimiento de políticas, la planificación y realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en lo atinente a las normas operativas e instrumentos de promoción, autogestión y cogestión de la población en el marco de la economía del Estado, que armonice la acción de los entes involucrados en tal política sectorial, y el uso eficiente de los recursos destinados al financiamiento correspondiente;
4. Participar en la elaboración de los planes y programas tendentes al desarrollo de la economía participativa en todas sus expresiones;
5. Definir los mecanismos para la participación del sector público y privado en la planificación y ejecución de planes y programas relacionados con el desarrollo de la economía comunal. En este sentido, servirá de enlace entre los entes involucrados y las iniciativas populares cuando las circunstancias así lo requieran;
6. Impulsar el desarrollo del sistema microfinanciero en actividades tendentes al desarrollo de la economía comunal;
7. Propender al desarrollo de las actividades de comercialización y explotación en todos los sectores vinculados a la economía comunal, con especial énfasis en el sector rural;
8. Definir las políticas para los programas de capacitación en áreas determinantes para el desarrollo de la economía comunal, en especial la adquisición de conocimientos técnicos para el procesamiento, transformación y colocación en el mercado de la materia prima;
9. Establecer las políticas para el fomento de la economía comunal, estimulando el protagonismo de las cooperativas, cajas de ahorro, empresas



ALLAN R. BREWER-CARÍAS

familiares, microempresas y otras formas de asociación comunitaria para el trabajo, el ahorro y el consumo de bajo el régimen de propiedad colectiva sustentada en la iniciativa popular;

10. La regulación, formulación y seguimiento de políticas, la planificación estratégica y realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en materia de promoción, ejecución y control y articulación de las actividades tendentes a la progresiva cogestión de responsabilidades sociales desde el Estado hacia las comunidades o grupos organizados, así como a la generación de los espacios de la participación protagónica en los asuntos públicos mediante el impulso a la iniciativa popular y otros mecanismos de participación protagónica;
11. Promover la elaboración de planes, programas y proyectos participativos y de base a ejecutarse en todos los ámbitos de la vida social nacional;
12. Diseñar, estructurar y coordinar la formación en las comunidades urbanas y rurales en materia de medios de participación popular y gerencia pública local;
13. Formular y promover políticas de incentivo y fortalecimiento a los movimientos populares que se organicen en los espacios locales;
14. Definir y establecer los parámetros para impulsar la organización del voluntariado social que apoye a los órganos y entes de la Administración Pública;
15. Fomentar la organización de consejos comunales, asambleas de ciudadanos y otras formas de participación comunitaria en los asuntos públicos;
16. Diseñar e instrumentar mecanismos de enlace entre los ciudadanos y la Administración Pública, con los Estados y los Municipios, y las demás expresiones del gobierno local, en aras a generar espacios de cogestión administrativa, y promover el control social de las políticas públicas;
17. Proponer, gestionar y hacer seguimiento, sobre la base de las propuestas generadas por la participación activa y protagónica de la comunidad organizada, en las mejoras de las condiciones básicas e inmediatas de habitabilidad y convivencia en los sectores populares;
18. Elaborar y ejecutar planes, programas y proyectos orientados a coadyuvar con los municipios en el incremento de su capacidad de gestión en lo concerniente a la prestación de sus servicios públicos, a partir del diseño de modelos de gestión compartida que redunden en la obtención de una mayor calidad de vida para las comunidades;
19. Evaluar, supervisar y controlar los entes que le están adscritos, estableciendo las políticas y mecanismos de coordinación que sena necesarios.
20. Establecer las políticas, directrices y mecanismos para la coordinación de las acciones de los entes que le están adscritos. En este sentido, formulará



INTRODUCCIÓN GENERAL A LAS LEYES DEL PODER POPULAR

las políticas sectoriales de asignación de recursos, así como controles de gestión y recuperación de los créditos otorgados;

21. La regulación, formulación y seguimiento de políticas, la planificación estratégica y realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en materia de promoción, asistencia y desarrollo social integral y participativo. Dichas políticas estarán dirigidas al fomento del desarrollo humano, especialmente en los grupos sociales más sensibles, así como también a la familia y a la juventud.
22. La formulación, ejecución, seguimiento y control de las políticas y programas de atención y formación integral dirigidas a los niños, niñas y adolescentes, como medios efectivo para el disfrute en sociedad de sus derechos y garantías, así como el acceso a los medios que les permitirán el pleno desarrollo de sus capacidades y destrezas;
23. El diseño, control y seguimiento de las políticas y programas dirigidos a la protección, asistencia y resguardo de los niños, niñas y adolescentes que se encuentren en situación de vulnerabilidad o exclusión, de manera de asegurarles una atención inmediata e integral que posibilite su crecimiento acorde con los derechos y garantías que les corresponden;
24. La elaboración, gestión, coordinación y seguimiento de las acciones tendientes al rescate, protección, integración, capacitación, desarrollo y promoción de los grupos humanos vulnerables o excluidos socialmente, ya se encuentren ubicados en zonas urbanas o rurales;
25. Asistir en la definición de los criterios de asignación de recursos financieros destinados a la población en situación de vulnerabilidad social, que asegure un acceso real y democrático de los beneficiarios a tales recursos; de igual manera, fomentará la elaboración de propuestas de inversión social;
26. Diseñar, proponer e implementar incentivos a la organización y puesta en funcionamiento de redes operativas integradas a un sistemas de información social, el cual contará con el registro de las familias e individuos beneficiarios de programas sociales; también coordinará el establecimiento y ejecución de los sistemas de evaluación a tales programas;

En las Disposiciones Transitorias (Vigésima) del Decreto, se adscribieron al Ministerio los siguientes entes: 1. Banco del Pueblo Soberano, C.A.; 2. Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Promoción del Poder Comunal (FUNDACOMUNAL); 3. Fundación Centro de Estudios sobre el Crecimiento y Desarrollo de la Población Venezolana (FUNDACREDESA); 4. Fondo de Desarrollo Microfinanciero (FONDEMI); 5. Instituto Nacional de Capacitación y Educación Socialista (INCES); 6. Fundación Misión Che Guevara; 7. Fondo para el Desarrollo Endógeno (FONENDOGENO); 8. Instituto Autónomo Fondo Único Social; 9. Instituto



ALLAN R. BREWER-CARÍAS

Nacional del Menor (en proceso de liquidación); 10. Fundación Fondo de Inversión Social de Venezuela (FONVIS) (en proceso de liquidación); 11. Consejo Nacional para las Personas con Discapacidad (CONAPDIS); 12. Instituto Nacional de Servicios Sociales; 13. Instituto Autónomo Consejo Nacional de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes; y 14. Fundación Misión Negra Hipólita.

El artículo 57 de la Ley Orgánica de 2009, por su parte, específicamente atribuye a este Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social, como “Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de participación ciudadana,” además, las siguientes atribuciones:

1. Diseñar, realizar el seguimiento y evaluar las políticas, lineamientos, planes y estrategias que deberán atender los órganos y entes del Poder Público en todo lo relacionado con el apoyo a los consejos comunales.
2. El registro de los consejos comunales y la emisión del certificado correspondiente.
3. Diseñar y coordinar el sistema de información comunitario y los procedimientos referidos a la organización y desarrollo de los consejos comunales.
4. Diseñar y dirigir la ejecución de los programas de capacitación y formación de los consejos comunales.
5. Orientar técnicamente en caso de presunta responsabilidad civil, penal y administrativa derivada del funcionamiento de las instancias del Consejo Comunal.
6. Recabar, sistematizar, divulgar y suministrar la información proveniente de los órganos y entes del Poder Público relacionada con el financiamiento y características de los proyectos de los consejos comunales.
7. Promover los proyectos sociales que fomenten e impulsen el desarrollo endógeno de las comunidades articulados al Plan Comunitario de Desarrollo.
8. Prestar asistencia técnica en el proceso del ciclo comunal.
9. Coordinar con la Contraloría General de la República, mecanismos para orientar a los consejos comunales sobre la correcta administración de los recursos.
10. Fomentar la organización de consejos comunales.
11. Financiar los proyectos comunitarios, sociales y productivos presentados por los consejos comunales en sus componentes financieros y no financieros, con recursos retornables y no retornables, en el marco de esta Ley.



INTRODUCCIÓN GENERAL A LAS LEYES DEL PODER POPULAR

Hasta tanto se dicte el reglamento de la Ley Orgánica que el Presidente de la República debe publicar antes de fin de junio de 2010, el Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social debe dictar los lineamientos y elaborar los instructivos que se requieren para hacer efectivo el registro de los consejos comunales, conforme a las Disposiciones Transitorias Octava y Novena de la Ley.

Por otra parte, el Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social, además, debe articular los mecanismos para facilitar y simplificar toda tramitación ante los órganos y entes del Poder Público vinculados a los consejos comunales. (art. 58); y los “órganos y entes del Estado” en sus relaciones con los consejos comunales deben dar preferencia a la atención de los requerimientos que éstos formulen y a la satisfacción de sus necesidades, asegurando el ejercicio de sus derechos cuando se relacionen con éstos. Esta preferencia conforme al artículo 59 de la Ley Orgánica comprende: la especial atención de los consejos comunales en la formulación, ejecución y control de todas las políticas públicas; la asignación privilegiada y preferente, en el presupuesto de los recursos públicos para la atención de los requerimientos formulados por los consejos comunales; y la preferencia de los consejos comunales en la transferencia de los servicios públicos.

El artículo 60 de la Ley Orgánica dispone que el Ministerio Público debe contar con fiscales especializados para atender las denuncias y acciones interpuestas, relacionadas con los consejos comunales, que se deriven directa o indirectamente del ejercicio del derecho a la participación.

Por último, debe señalarse que los consejos comunales están exentos de todo tipo de pagos de tributos nacionales y derechos de registro. La Ley Orgánica agrega que “se podrá establecer mediante leyes y ordenanzas de los estados y los municipios las exenciones para los consejos comunales” (art. 61).

V. EL RÉGIMEN DE LAS COMUNAS COMO SOPORTE DEL ESTADO COMUNAL O LA DESMUNICIPALIZANDO EL ESTADO CONSTITUCIONAL MEDIANTE UN SISTEMA DE “AUTOGOBIERNO” NO REPRESENTATIVO MANEJADO POR EL PODER CENTRAL

1. Propósito y finalidad de las Comunas

El propósito fundamental de las Comunas, tal como se define en el artículo 6 de la Ley Orgánica de las Comunas (LOC), es la “edificación del estado comunal, mediante la promoción, impulso y desarrollo de la parti-



ALLAN R. BREWER-CARÍAS

cipación protagónica y corresponsable de los ciudadanos y ciudadanas en la gestión de las políticas públicas, en la conformación y ejercicio del autogobierno por parte de las comunidades organizadas, a través de la planificación del desarrollo social y económico, la formulación de proyectos, la elaboración y ejecución presupuestaria, la administración y gestión de las competencias y servicios que conforme al proceso de descentralización, le sean transferidos, así como la construcción de un sistema de producción, distribución, intercambio y consumo de propiedad social, y la disposición de medios alternativos de justicia para la convivencia y la paz comunal, como tránsito hacia la sociedad socialista, democrática, de equidad y justicia social.” (art. 6).

Además, las Comunas tienen las siguientes finalidades tal como se enumeran en el artículo 7 de la LOC:

1. Desarrollar y consolidar el estado comunal como expresión del Poder Popular y soporte para la construcción de la sociedad socialista.
 2. Conformar el autogobierno para el ejercicio directo de funciones en la formulación, ejecución y control de la gestión pública.
 3. Promover la integración y la articulación con otras comunas en el marco de las unidades de gestión territorial establecidas por el Consejo Federal de Gobierno.
 4. Impulsar el desarrollo y consolidación de la propiedad social.
 5. Garantizar la existencia efectiva de formas y mecanismos de participación directa de los ciudadanos y ciudadanas en la formulación, ejecución y control de planes y proyectos vinculados a los aspectos territoriales, políticos, económicos, sociales; culturales, ecológicos y de seguridad y defensa.
 6. Promover mecanismos para la formación e información en las comunidades.
 7. Impulsar la defensa colectiva y popular de los derechos humanos.
 8. Todas aquellas determinadas en la constitución de la República y en la Ley.
2. *Ámbito territorial de las Comunas*
- A. *Ámbito territorial variado*

Por otra parte, en cuanto al ámbito de organización político-territorial que puedan tener las comunas, el mismo se formula en términos vagos, sin apuntar a principios de uniformidad algunos, sólo indicando que el mismo dependerá de las “condiciones históricas, integración, rasgos cul-



INTRODUCCIÓN GENERAL A LAS LEYES DEL PODER POPULAR

turales, usos, costumbres y potencialidades económicas, el ámbito geográfico” donde se constituyan, el cual puede “coincidir o no con los límites político-administrativos de los estados, municipios o dependencias federales, sin que ello afecte o modifique la organización político-territorial establecida en la Constitución de la República” (art. 9).

Conforme a esta previsión, por tanto, el ámbito territorial de las comunas, no necesariamente debe estructurarse siguiendo los límites que puedan existir en la demarcación de las entidades políticas de la República; en el sentido de que pueden estar superpuestas a los mismos.

En todo caso, de la normativa de la LOC, dado que las Comunas se constituyen por iniciativa popular que deben adoptar varios Consejos Comunales y otras organizaciones sociales que deben agregarse, sin duda la intención del legislador es que las mismas tengan un ámbito territorial mayor al que puedan tener los Consejos Comunales. En definitiva, las Comunas se conciben, básicamente, como agregaciones de Consejos Comunales y de organizaciones socio productivas.

B. *Inserción en ámbitos territoriales centralizados superiores*

Por otra parte, las Comunas deben estar integradas en ámbitos territoriales superiores que son determinados por el Poder Ejecutivo, los cuales son los Distritos Motores del Desarrollo y los Ejes Estratégicos de Desarrollo Territorial, establecidos para impulsar y afianzar el socialismo.

Los “Distritos motores del desarrollo” son definidos en la LOC como las “unidades territoriales decretadas por el Ejecutivo Nacional que integran las ventajas comparativas de los diferentes espacios geográficos del territorio nacional, y que responden al modelo de desarrollo sustentable, endógeno y socialista” (art. 4.8).¹³¹

En la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno¹³² se indica, además, que dichos Distrito Motores tienen la “finalidad de impulsar en

131 En el Reglamento de la ley Orgánica del Consejo federal de Gobierno, se definen los Distritos Motores de desarrollo como: “la unidad territorial decretada por el Ejecutivo Nacional que integra las ventajas comparativas de los diferentes ámbitos geográficos del territorio nacional, y que responde al modelo de desarrollo sustentable, endógeno y socialista para la creación, consolidación y fortalecimiento de la organización del Poder Popular y de las cadenas productivas socialistas en un territorio de limitado, como fundamento de la estructura social y económica de la Nación venezolana” (art. 3). Véase en *Gaceta Oficial* N° 39.382 del 9 de marzo de 2010.

132 Véase en *Gaceta Oficial* N° 5.963 Extraordinario del 22 de febrero de 2010



ALLAN R. BREWER-CARÍAS

el área comprendida en cada uno de ellos un conjunto de proyectos económicos, sociales, científicos y tecnológicos, destinados a lograr el desarrollo integral de las regiones y el fortalecimiento del Poder Popular, en aras de facilitar la transición hacia el socialismo.” Dichos “motores de desarrollo,” por tanto se vinculan exclusivamente con la idea de fortalecer el socialismo.

Estos Distritos Motores de desarrollo, por otra parte, se crean conforme se indica en el artículo 6 de la LOCFG por el Presidente de la República en Consejo de Ministros,¹³³ “sin perjuicio de la organización política territorial de la República, la competencia para crear Distintos Motores de Desarrollo con la finalidad de impulsar en el área comprendida en cada uno de ellos un conjunto de proyectos económicos, sociales, científicos y tecnológicos, destinados a lograr el desarrollo integral de las regiones y el fortalecimiento del Poder Popular, en aras de facilitar la transición hacia el socialismo.” Estos Distritos, conforme se indica en el artículo 24 del Reglamento del Consejo federal de Gobierno, son dirigidos por una Autoridad Única de Área denominada “Autoridad Única Distrital;” y en ellos se debe activar una Misión Distrital y se debe elaborar un plan estratégico de desarrollo integral o plan distrital (art. 22)

Conforme a la LOCFG, además, 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, es la transferencia de competencias en el marco del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación (art. 7). En ese contexto el mencionado Consejo Federal es el órgano competente para establecer los lineamientos que se deben aplicar a los procesos de transferencia de las competencias y atribuciones de las entidades territoriales del Estado, es decir, de los Estados y Municipios, hacia las organizaciones de base del Poder Popular; siendo dichos lineamientos de carácter vinculante para las entidades territoriales (art. 2).

En cuanto a los “Ejes estratégicos de desarrollo territorial,” están definidos como “las unidades territoriales de carácter estructural supra-local y articuladora de la organización del Poder Popular y de la distribución espacial del desarrollo sustentable, endógeno y socialista, con la finalidad de optimizar las ventajas comparativas locales y regionales, los planes de inversión del Estado venezolano en infraestructura, equipamiento y servicios, la implantación y desarrollo de cadenas productivas y el intercambio de bienes y servicios. (art. 4.9).

133 En el Reglamento del Consejo Federal de Gobierno, el Consejo de Ministros se denomina como “Consejo Revolucionario de Ministros” (art. 21.2). Véase en *Gaceta Oficial* N° 39.382 del 9 de marzo de 2010.



INTRODUCCIÓN GENERAL A LAS LEYES DEL PODER POPULAR

3. *Constitución de las Comunas*

A. *Iniciativa popular y aprobación de la Carta Fundacional mediante referéndum*

Conforme al artículo 8 de la LOC, las Comunas se constituyen “por iniciativa popular” a través de la agregación de comunidades organizadas. Sin embargo, la Ley nada dispone sobre el número de comunidades organizadas que se requieren para la constitución de una comuna, por lo que la norma su indicación remite al Reglamento, “tanto en el área urbana como en el área rural.” A tal efecto, en la Disposición Final Cuarta, se dispuso que el Ejecutivo Nacional debía elaborar y sancionar el Reglamento de la Ley, en un lapso no mayor a 180 días continuos a su publicación de la Ley en la Gaceta Oficial, es decir, a partir del 21 de junio del 2011.

La constitución de las Comunas ocurre, en definitiva, conforme al artículo 12 de la LOC, “cuando mediante referendo los ciudadanos y ciudadanas de las comunidades organizadas del ámbito geográfico propuesto” aprueben “por mayoría simple” la Carta Fundacional de la misma, que es el “instrumento aprobado en referendo popular, donde las comunidades expresan su voluntad de constituirse en Comuna, en su respectivo ámbito geográfico, contentiva de la declaración de principios, censo poblacional, diagnóstico sobre los principales problemas y necesidades de su población, inventario de las potencialidades económicas, sociales, culturales, ambientales, y opciones de desarrollo” (art. 4.3).

Este referendo aprobatorio debe tener lugar en un lapso perentorio de 60 días siguientes a la notificación que se haga al Ministerio de las Comunas sobre la conformación de la comisión promotora de constitución de la comuna respectiva (art.13.3).

La “iniciativa popular” para la constitución de la Comuna, entonces, conforme a la LOC, “corresponde a los consejos comunales y a las organizaciones sociales que hagan vida activa en las comunidades organizadas, quienes deberán previamente conformarse en comisión promotora” (art. 10).

B. *Control centralizado del proceso de constitución por el Ministerio para las Comunas*

Una vez constituida esta comisión promotora, la misma debe notificar dicho acto al “órgano facilitador” (art.10), que no es otro que “el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de participación ciudadana,” es decir, actualmente, el “Ministerio del Poder Popular para



ALLAN R. BREWER-CARÍAS

las Comunas y Protección Social” (en lo adelante, *Ministerio para las Comunas*) al cual, conforme al artículo 63 de la LOC, se le atribuye competencia para dictar “los lineamientos estratégicos y normas técnicas para el desarrollo y consolidación de las comunas, en una relación de acompañamiento en el cumplimiento de sus fines y propósitos, y facilitando su articulación y sus relaciones con los otros órganos y entes del Poder Público,” con lo que se confirma el estricto control que el Ejecutivo Nacional ejerce sobre la edificación del Estado Comunal.

Por otra parte, la Disposición Final Tercera de la LOC dispone que “El Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de comunas, desarrollará planes destinados al asesoramiento y acompañamiento de las comunidades para su constitución en comunas, la conformación de sus gobiernos y las relaciones de las mismas entre sí para su agregación en mancomunidades, ciudades comunales y cualquier otra forma de articulación que contribuya a la construcción del estado comunal.”

C. *La comisión promotora*

Como se dijo, la comisión promotora para la constitución de una comuna se forma por los consejos comunales y las organizaciones sociales que hagan vida activa en las comunidades organizadas que tomen la iniciativa, la cual en un lapso de 60 días continuos contados a partir de la notificación de su constitución al Ministerio para las Comunas, y conforme se indica en el artículo 11 de la LOC, deben realizar las siguientes actividades:

1. Formular la propuesta del ámbito geográfico de la Comuna.
2. Difundir y promover, en coordinación con las unidades ejecutivas de los consejos comunales, la información y el debate, entre los y las habitantes del ámbito geográfico propuesto, sobre el alcance, objeto y finalidades de la comuna.
3. Coordinar con los voceros y voceras del comité de educación, cultura y formación ciudadana de los consejos comunales, la redacción del proyecto de la carta fundacional de la Comuna a ser sometida a referendo aprobatorio con la participación de los electores y electoras del ámbito geográfico propuesto.
4. Coordinar con las comisiones electorales de los consejos comunales del espacio territorial propuesto, la convocatoria al referendo aprobatorio de la carta fundacional de la Comuna.
5. Coordinar con el órgano facilitador el acompañamiento y apoyo que éste debe prestar en el proceso de constitución de la Comuna.



INTRODUCCIÓN GENERAL A LAS LEYES DEL PODER POPULAR

Como se dijo, incluso, este referendo aprobatorio debe tener lugar en un lapso perentorio de 60 días siguientes a la notificación que se haga al Ministerio de las Comunas sobre la conformación de la comisión promotora de constitución de la comuna respectiva (art.13.3).

D. *Redacción y difusión del proyecto de Carta Fundacional*

A partir de la conformación de la comisión promotora, la misma tiene un lapso de 30 días continuos para la redacción del proyecto de la carta fundacional de la Comuna (art. 13.1), la cual debe contener los siguientes aspectos enumerados en el artículo 12:

1. Ubicación.
2. Ámbito geográfico.
3. Denominación de la Comuna.
4. Declaración de principios.
5. Censo poblacional para el momento de su constitución.
6. Diagnóstico sobre los principales problemas y necesidades de su población.
7. Inventario de las potencialidades económicas, sociales, culturales, ambientales y opciones de desarrollo.
8. Programa político estratégico comunal, contentivo de las líneas generales de acción a corto, mediano y largo plazo para la superación de los problemas y necesidades de la comuna.

Una vez culminada la redacción del proyecto de Carta Fundacional, la misma debe ser difundida por la comisión promotora y los voceros y voceras de los respectivos consejos comunales entre los habitantes del ámbito territorial propuesto (art. 13.1), en un lapso de 15 días continuos (Jornada de difusión) (art. 13.2).

E. *Referendo aprobatorio*

La aprobación de la Carta Fundacional debe realizarse mediante referendo aprobatorio, que debe tener lugar en un lapso no mayor a los 60 días siguientes a la notificación al Ministerio de las Comunas de la conformación de la comisión promotora (art.13.3).

Este referendo aprobatorio, sin embargo, y en contra de lo previsto en la Constitución, no se prevé que deba ser organizado por el Poder Electoral, es decir, el Consejo Nacional Electoral, sino conforme al artículo 14 de la LOC, por "las comisiones electorales permanentes de los consejos co-



ALLAN R. BREWER-CARÍAS

munales del ámbito territorial propuesto para la Comuna, mediante la convocatoria a elecciones en sus respectivas comunidades." Sobre el Poder Electoral, lo que se establece en la LOC es que el mismo "apoyará y acompañará a las comunas en la organización de sus procesos electorales" (art. 65).

A tal efecto, la circunscripción electoral para la realización del referendo aprobatorio de la carta fundacional debe ser el ámbito geográfico propuesto para la Comuna; y los "electores con derecho al voto" serán los que, para el momento de la convocatoria del referendo, se encuentren inscritos en el registro electoral de los consejos comunales del referido ámbito geográfico, de manera que cada consejo comunal se constituye en un centro de votación (art. 15). Ahora bien, de acuerdo con la Ley Orgánica de los Consejos Municipales, como antes se ha dicho, el "registro electoral de la comunidad" en cada Consejo Comunal, está conformado por todos los habitantes de la comunidad, mayores de quince años (art. 37,1), lo que significa que es un registro electoral distinto y paralelo al que lleva el Consejo Nacional Electoral, en el cual están incorporados personas que no son ciudadanos, extranjeros y venezolanos menores de 18 años. Sin embargo, de acuerdo con la Constitución, la participación política mediante referendos está reservada, como todo derecho político, a los "ciudadanos," es decir, a los venezolanos mayores de 18 años inscritos en el Registro Electoral Permanente que lleva el Consejo Nacional Electoral, por lo que en el referendo para aprobar la constitución de las comunas, no sólo lo tendría que organizar el Poder Electoral, sino que en el mismo sólo podrían participar los ciudadanos, siendo inconstitucional que se pudiera organizar al margen del Consejo Nacional Electoral y con la participación de venezolanos que no sean ciudadanos (menores de 18 años) o de extranjeros habitantes de la comunidad.

Ahora bien, conforme al artículo 16 de la LOC, se considera aprobada la carta fundacional y en consecuencia, la constitución de la Comuna, cuando la mayoría de los votos sean afirmativos, siempre y cuando haya concurrido al referendo un número de electores igual o superior al quince por ciento de los electores del ámbito territorial propuesto.

F. *Registro de la Comuna*

En el lapso de los 15 días siguientes a la aprobación de la carta fundacional, la comisión promotora procederá a su registro ante el Ministerio de las Comunas, acompañando dicho documento de las actas de votación suscritas por los integrantes de las respectivas comisiones electorales permanentes. Con este acto la Comuna adquiere su personalidad jurídica (art. 17).



INTRODUCCIÓN GENERAL A LAS LEYES DEL PODER POPULAR

G. *La Gaceta Comunal*

La LOC creó una *Gaceta Comunal*, como órgano informativo oficial de la Comuna, en el cual se deben publicar, además de la Carta Comunal, las decisiones del Parlamento Comunal y las del Banco de la Comuna que posean carácter vinculante para sus habitantes, así como todos aquellos actos que requieran para su validez la publicación en dicho instrumento (art. 4.11).

4. *Las Cartas Comunales*

Cada Comuna, una vez constituida, debe contar con una Carta Comunal, concebida como el instrumento propuesto por los habitantes de la Comuna y aprobado por el Parlamento Comunal, destinado a regular la vida social y comunitaria, coadyuvar con el orden público, la convivencia, la primacía del interés colectivo sobre el interés particular y la defensa de los derechos humanos, de conformidad con la Constitución y las leyes de la República (art. 18).

El artículo 4.2 de la LOC, por su parte al formular las definiciones, define las Cartas comunales, como los:

Instrumentos donde se establecen las normas elaboradas y aprobadas por los habitantes de la Comuna en el Parlamento Comunal, con el propósito de contribuir corresponsablemente en la garantía del orden público, la convivencia y la primacía del interés colectivo sobre el interés particular, de conformidad con la Constitución y las leyes de la República.

La Ley, sin embargo, remite al Reglamento la determinación de las condiciones para la elaboración, consulta y presentación de proyectos de cartas comunales ante el Parlamento Comunal.

A. *Contenido*

Estas cartas comunales deberán regular sobre los siguientes aspectos que enumera el artículo 19 de la LOC:

1. Título de la carta comunal de acuerdo al ámbito o actividad a regular.
2. Objeto y definición del ámbito y actividad.
3. Desarrollo de la normativa conforme a un articulado bajo los criterios que establecen la técnica legislativa, la Constitución y leyes de la República.

Esta norma está redactada en forma tal que lo único que permitiría deducir es que en las Cartas Comunales podría desarrollar una normativa



ALLAN R. BREWER-CARÍAS

relativa “al ámbito y actividad” a desarrollar por la Comuna, y que conforme esta LOC sería la tendiente “a regular la vida social y comunitaria, coadyuvar con el orden público, la convivencia, la primacía del interés colectivo sobre el interés particular y la defensa de los derechos humanos.”

Sin embargo, la norma es terminante en señalar que ello sólo podría realizarse “de conformidad con la Constitución y las leyes de la República,” las cuales no dejan campo regulatorio alguno en esos órdenes que pudiera regularse por cuerpos que no son representativos en el sentido de que no son integrados por representantes electos mediante sufragio universal, directo y secreto. Es decir, de acuerdo con la Constitución sólo la Asamblea Nacional (art. 187.1 de la Constitución), los Consejos Legislativos de los Estados (art. 162.1 de la Constitución) y los Concejos Municipales de los Municipios (art. 175 de la Constitución) tienen en Venezuela la potestad de legislar, por lo que toda otra “legislación” que se adopte por cuerpos no democráticamente representativos como estos Parlamentos Comunales regulados en la LOC, no sería otra cosa que fruto de una usurpación de autoridad, y por tanto nulos de nulidad absoluta en los términos indicados en el artículo 138 de la Constitución.

No se olvide, por ejemplo, que de acuerdo con la Constitución, en especial, las regulaciones, restricciones y limitaciones a los derechos y garantías constitucionales sólo pueden ser establecidas mediante *ley formal*, y “ley”, conforme al artículo 202 de la Constitución, no es otra cosa que “el acto sancionado por la Asamblea Nacional como cuerpo legislador”; es decir, el acto normativo emanado del cuerpo que conforma la representación popular. Por lo demás, en este ámbito de los derechos humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha decidido formalmente en la *Opinión Consultiva OC-6/86* de 9-3-86 que la expresión “leyes” en el artículo 30 de la Convención sólo se refiere a las emanadas de “los órganos legislativos constitucionalmente previstos y democráticamente electos.”¹³⁴ Por lo que toda regulación que los afecte sólo puede ser establecidas por el órgano colegiado integrado por representantes electos mediante sufragio por el pueblo, es decir, a nivel nacional, por la Asamblea Nacional.

134 Véase “La expresión ‘leyes’ en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos” (*Opinión Consultiva, OC-6/86*) Corte Interamericana de Derechos Humanos, en *Revista IIDH*; Instituto Interamericano de Derechos Humanos N° 3, San José 1986, pp. 107 y ss.



INTRODUCCIÓN GENERAL A LAS LEYES DEL PODER POPULAR

B. *Corrección de estilo*

En el proceso de aprobación de las cartas comunales y atendiendo sólo a razones de estilo y formalidad de redacción, el artículo 20 de la LOC autoriza expresamente al Parlamento Comunal para por acuerdo de por lo menos las dos terceras (2/3) partes de sus integrantes, proceder a modificar las cartas comunales, manteniendo en su contenido el propósito fundamental del proyecto presentado por los habitantes de la Comuna, sin perjuicio de las normas constitucionales y legales.

C. *Publicación*

El Consejo Ejecutivo de la Comuna debe refrendar y publicar en la *Gaceta Comunal* las cartas comunales (art. 29.3).

Las Cartas Fundacionales de las Comunas pueden reformarse sólo mediante referendo popular “a través del voto universal, directo y secreto” de los electores de la Comuna mayores de quince años. A los efectos, la iniciativa para solicitar la reforma corresponde a un número de electores no inferior al quince por ciento (15%) del total de electores y electoras o a las dos terceras partes de los integrantes de los voceros y voceras principales de los consejos comunales de la Comuna (art. 66).

Las reformas de la carta fundacional serán refrendadas por el Consejo Ejecutivo y deberán ser publicadas en la gaceta comunal.

5. *La organización y funcionamiento de las Comunas*

La LOC establece la organización básica de la Comuna, distinguiendo los siguientes órganos: el Parlamento Comunal, el Consejo Ejecutivo de la Comuna, el Consejo de Planificación Comunal, el Consejo de Economía Comunal, el Banco de la Comuna y el Consejo de Contraloría Social.

A. *El órgano de autogobierno comunal: el Parlamento Comunal*

El Parlamento Comunal, que es el órgano que aprueba la Carta Comunal, está concebido en el artículo 21 de la LOC, como “la máxima instancia del autogobierno en la Comuna.”

El mismo artículo le atribuye fundamentalmente dos funciones:

En primer lugar, aprobar la “normativas para la regulación de la vida social y comunitaria, coadyuvar con el orden público, la convivencia, la primacía del interés colectivo sobre el interés particular y la defensa de los derechos humanos”;



ALLAN R. BREWER-CARÍAS

En segundo lugar, dictar “actos de gobierno sobre los aspectos de planificación, coordinación y ejecución de planes y proyectos en el ámbito de la Comuna.”

Se trata, por tanto, de un órgano que se pretende que sea a la vez, “legislador” y de gobierno comunal

Sobre la pretendida función normativa atribuida a los Parlamentos Comunales, ya hemos señalado que ello es inconstitucional pues de acuerdo con la Constitución y las leyes de la República, normas que pretendan regular esos ámbitos que inciden en los derechos humanos sólo pueden ser producto de órganos representativos y no pueden ser dictados por cuerpos que no son representativos en el sentido de que no estén integrados por representantes electos mediante sufragio universal, directo y secreto. Por ello, la Constitución sólo atribuye la potestad legislativa a la Asamblea Nacional (art. 187.1), a los Consejos Legislativos de los Estados (art. 162.1) y a los Concejos Municipales de los Municipios (art. 175), de manera que toda otra “legislación” que se adopte por cuerpos no democráticamente representativos como serían estos Parlamentos Comunales regulados en la LOC, no sería otra cosa que fruto de una usurpación de autoridad, y por tanto nulos de nulidad absoluta en los términos indicados en el artículo 138 de la Constitución.

B. *Atribuciones del Parlamento Comunal*

El artículo 22 de la LOC, define las siguientes atribuciones de los Parlamentos Comunales “en el ejercicio del autogobierno”:

1. Sancionar materias de sus competencias, de acuerdo a lo establecido en esta Ley, su Reglamento y demás normativas aplicables.
2. Aprobar el Plan de Desarrollo Comunal.
3. Sancionar las cartas comunales, previo debate y aprobación por las asambleas de ciudadanos y ciudadanas de las comunidades integrantes de la Comuna.
4. Aprobar los proyectos que sean sometidos a su consideración por el Consejo Ejecutivo.
5. Debatir y aprobar los proyectos de solicitudes, a los entes político-territoriales del Poder Público, de transferencias de competencias y servicios a la Comuna.
6. Aprobar los informes que le deben presentar el Consejo Ejecutivo, el Consejo de Planificación Comunal, el Consejo de Economía Comunal, el Banco de la Comuna y el Consejo de Contraloría Comunal.



INTRODUCCIÓN GENERAL A LAS LEYES DEL PODER POPULAR

7. Dictar su reglamento interno.
8. Designar a los y las integrantes de los Comités de Gestión.
9. Considerar los asuntos de interés general para la Comuna, propuestos por al menos el equivalente al sesenta por ciento (60%) de los consejos comunales, de la Comuna.
10. Ordenar la publicación en gaceta comunal del Plan de Desarrollo Comunal, las cartas comunales y demás decisiones y asuntos que considere de interés general para los habitantes de la Comuna.
11. Rendir cuenta pública anual de su gestión ante los y las habitantes de la Comuna.
12. Las demás que determine la presente Ley y su Reglamento.

Las decisiones del Parlamento Comunal “que posean carácter vinculante para los habitantes” de la Comuna, así como todos aquellos actos que requieran para su validez la publicación en dicho instrumento, deben publicarse en la *Gaceta Comunal* (art. 4.11).

C. Integración de los Parlamentos Comunales

El Parlamento Comunal no está conformado, en absoluto, por representantes que pudieran ser electos mediante sufragio directo, universal y secreto por todos los ciudadanos con derecho a voto de una Comuna, como sería el caso de tratarse de un cuerpo democráticamente representativo, sino que están integrados, conforme se indica en el artículo 23, por una serie de personas denominadas “voceros” designadas por otros órganos del Poder Popular, de la siguiente manera:

1. Un vocero y su respectivo suplente, electo por cada consejo comunal de la Comuna.
2. Tres voceros y sus respectivos suplentes, electos por las organizaciones socio-productivas, y
3. Un vocero y su respectivo suplente, en representación del Banco de la Comuna.

El período de ejercicio de los voceros ante el parlamento Comunal es de tres años, pudiendo ser reelectos.

Para ser vocero miembro del Parlamento Comunal, conforme se indica en el artículo 24 de la LOC, se requiere ser de nacionalidad venezolana; mayor de quince años; no poseer parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad con quienes representen los entes político-territoriales establecidos en la Ley Orgánica del Consejo Federal



ALLAN R. BREWER-CARÍAS

de Gobierno; ser habitante del ámbito territorial de la Comuna, con al menos un año de residencia en la misma; hacer vida activa en el ámbito territorial de la Comuna; no desempeñar cargos públicos de elección popular; y no estar sujeto o sujeta a interdicción civil o inhabilitación política.

Sobre esta situación, ya nos hemos referido a su inconstitucionalidad por carecer los menores de 18 años, de acuerdo con la Constitución, de los derechos políticos de la ciudadanía.

D. *Sesiones del Parlamento Comunal*

El Parlamento Comunal debe sesionar ordinariamente una vez al mes; y de forma extraordinaria cuando sea convocado por el Consejo Ejecutivo, el Consejo de Planificación Comunal, la autoridad única del distrito motor o del eje estratégico de desarrollo al que pertenezca, o por el equivalente al setenta (70%) de los consejos comunales de la Comuna (art. 25). En las sesiones ordinarias del Parlamento Comunal se deben tratar los puntos de la agenda previamente establecidos por el Consejo Ejecutivo.

En cuanto a las decisiones del Parlamento Comunal, las mismas se deben tomar por mayoría simple de sus integrantes, cuyos votos deben expresar el mandato de las instancias de las que son voceros (art. 26).

6. *El órgano ejecutivo de la Comuna: el Consejo Ejecutivo*

A. *Carácter e integración*

La instancia de ejecución de las decisiones del Parlamento Comunal es el Consejo Ejecutivo de la Comuna, el cual está integrado por tres personas: dos voceros, con sus respectivos suplentes, electos por el Parlamento Comunal; y un vocero, con su respectivo suplente, electo de entre los voceros de las organizaciones socio-productivas ante el Parlamento Comunal (art. 27). Dichos voceros del Consejo Ejecutivo duran tres años en sus funciones, pudiendo ser reelectos.

Para ser miembro del Consejo Ejecutivo, conforme al artículo 28 de la LOC se requiere, ser de nacionalidad venezolana; mayor de edad; no poseer parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad con quienes representen los entes político-territoriales establecidos en la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno; ser habitante del ámbito territorial de la Comuna, con al menos un año de residencia en la misma; hacer vida activa en el ámbito territorial de la Comuna; no desempeñar cargos públicos de elección popular; y no estar sujeto o sujeta a interdicción civil o inhabilitación política.



INTRODUCCIÓN GENERAL A LAS LEYES DEL PODER POPULAR

B. *Funciones del Consejo Ejecutivo*

El Consejo Ejecutivo conforme al artículo 29 de la LOC. Como la instancia de ejecución de las decisiones del Parlamento Comunal, tiene las siguientes funciones:

1. Ejercer de manera conjunta la representación legal de la Comuna.
2. Refrendar y ejecutar los lineamientos estratégicos y económicos establecidos en el Plan de Desarrollo Comunal, elaborado de conformidad con el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, el Plan Regional de Desarrollo y los emanados del Consejo Federal de Gobierno.
3. Refrendar y publicar en la gaceta comunal las cartas comunales, así como las decisiones del Parlamento Comunal que sean de carácter vinculante para los habitantes de la Comuna.
4. Publicar en la gaceta comunal las informaciones del Banco de la Comuna que sean de interés para los habitantes de la Comuna.
5. Formular el presupuesto de la Comuna y someterlo a la consideración del Parlamento Comunal.
6. Convocar al Parlamento Comunal a sesiones extraordinarias.
7. Coordinar con los comités permanentes de gestión la formulación de proyectos a ser sometidos a la consideración del Parlamento Comunal.
8. Promover formas autogestionarias que provengan de la iniciativa de las organizaciones del Poder Popular.
9. Gestionar ante las instancias del Poder Público las transferencias de las atribuciones y servicios que hayan sido aprobados por el Parlamento Comunal.
10. Suscribir los convenios de transferencia de atribuciones y servicios que hayan sido acordados a la Comuna.
11. Someter a la consideración del Parlamento Comunal proyectos y propuestas derivados del estudio de los consejos comunales y sus comités de trabajo.
12. Preparar la agenda de las sesiones ordinarias del Parlamento Comunal.
13. Articular sus actividades con los consejos comunales y sus comités de trabajo.
14. Resguardar el archivo de los documentos fundacionales de la Comuna.
15. Las demás que determine la presente Ley y su Reglamento.

Las decisiones del Comité Ejecutivo para cuya validez se requiera publicación, deben publicarse en la Gaceta Comunal (art. 4.11).

El Consejo Ejecutivo se debe reunir ordinariamente una vez a la semana; y extraordinariamente, cuando así lo decida la mayoría de sus inte-



ALLAN R. BREWER-CARÍAS

grantes o sea convocado de acuerdo a lo contemplado en el Reglamento de la Ley (art. 30).

C. *Los Comités de gestión*

El Consejo Ejecutivo debe tener unos Comités de gestión, que son los encargados de articular con las organizaciones sociales de la Comuna de su respectiva área de trabajo, los proyectos y propuestas a ser presentados a través del Consejo Ejecutivo ante el Parlamento Comunal. Los comités de gestión se deben conformar para atender las siguientes áreas:

1. Derechos humanos; 2. Salud; 3. Tierra urbana, vivienda y hábitat; 4. Defensa de las personas en el acceso a bienes y servicios; 5. Economía y producción comunal; 6. Mujer e igualdad de género; 7. Defensa y seguridad integral; 8. Familia y protección de niños, niñas y adolescentes; 9. Recreación y deportes; y 10. Educación, cultura y formación socialista.

En cuanto a las comunas que se conformen en los pueblos y comunidades indígenas, atendiendo a sus culturas, prácticas tradicionales y necesidades colectivas, su pueden crear, además de los anteriores comités de gestión, los siguientes: a. Comités de ambiente y ordenación de la tierra; b. Comité de medicina indígena; y c. Comité de educación propia, educación intercultural bilingüe e idiomas indígenas.

7. *La planificación comunal*

A. *Plan Comunal de Desarrollo*

Conforme al artículo 32 de la LOC, en cada Comuna se debe elaborar un Plan Comunal de Desarrollo, bajo la coordinación del Consejo de Planificación Comunal, que también se prevé en la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular (arts. 10.4 y 14), en el cual se deben establecer los proyectos, objetivos, metas, acciones y recursos dirigidos a darle concreción a los lineamientos plasmados en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, el Plan Regional de Desarrollo y los lineamientos del Consejo Federal de Gobierno, tomando en cuenta los patrones de ocupación del territorio, su cultura, historia, economía y ámbito geográfico.

Dicho plan se debe formular y ejecutar, a partir de los resultados de la aplicación del diagnóstico participativo, y de lo acordado en el mecanismo del presupuesto participativo, contando para ello con la intervención planificada y coordinada de las comunidades que conforman la Comuna (art. 32).



INTRODUCCIÓN GENERAL A LAS LEYES DEL PODER POPULAR

Este Plan Comunal de Desarrollo tal como se define en el artículo 40 de la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular “es el instrumento de gobierno que permite a las comunas, establecer los proyectos, objetivos, metas, acciones y recursos dirigidos a darle concreción a los lineamientos plasmados en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, a través de la intervención planificada y coordinada de las comunidades y sus organizaciones, promoviendo el ejercicio directo del poder, de conformidad con la ley, para la construcción del estado comunal.” Los resultados y metas de este Plan Comunal de Desarrollo, de acuerdo a la misma Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular, debe concretarse en un Plan Operativo Comunal que es aquel que integra los objetivos, metas, proyectos y acciones anuales formuladas por cada gobierno comunal (art. 73).

B. *El Consejo de Planificación Comunal*

El Consejo de Planificación Comunal, conforme se precisa en el artículo 33 de la LOC, es el órgano encargado de coordinar las actividades para la formulación del 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 ley (art. 33).

Por su parte, el artículo 14 de la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular, define al Consejo de Planificación Comunal como “el órgano encargado de la planificación integral que comprende, al área geográfica y poblacional de una comuna, así como 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 Ley de las Comunas y la presente Ley; contando para ello con el apoyo de los órganos y entes de la Administración Pública.”

EL Consejo de Planificación Comunal está conformado por las siguientes siete personas: tres voceros electos por los consejos comunales de la Comuna; dos voceros en representación del Parlamento Comunal; un vocero designado por las organizaciones socio-productivas comunitarias; y un vocero de cada consejo comunal, integrante del comité de trabajo en materia de ordenación y gestión del territorio (art. 35).

En el caso de los pueblos y comunidades indígenas, el Consejo de Planificación Comunal se debe conformar de acuerdo con la normativa



ALLAN R. BREWER-CARÍAS

establecida en la ley respectiva, tomando en cuenta sus usos, costumbres y tradiciones.

El Consejo de Planificación Comunal, al momento de su instalación designará de su seno y por votación de mayoría simple al coordinador del mismo.

C. *Finalidad*

Este Consejo de Planificación Comunal tiene además, como finalidad, conforme se indica en el artículo 34, lo siguiente:

1. Servir de instancia de deliberación, discusión y coordinación entre las instancias de participación popular y las comunidades organizadas, con miras a armonizar la formulación, aprobación, ejecución y control de los diversos planes y proyectos.
2. Adecuar el Plan de Desarrollo Comunal al Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación y demás planes estratégicos nacionales; al Plan de Desarrollo Regional y a los lineamientos establecidos en el decreto de creación del Distrito Motor de Desarrollo al que pertenezca la Comuna.
3. Incentivar a los consejos comunales existentes en el ámbito geográfico de la Comuna, al ejercicio del ciclo comunal en todas sus fases.

D. *Competencias del Consejo*

El Consejo de Planificación Comunal, tendrá las siguientes competencias tal como se enumeran en el artículo 36 de la LOC:

1. Impulsar la coordinación y participación ciudadana y protagónica en la formulación, ejecución, seguimiento, evaluación y control del Plan de Desarrollo Comunal, así como de otros planes, programas y acciones que se ejecuten o se proyecte su ejecución en la Comuna.
2. Garantizar que el Plan de Desarrollo Comunal esté debidamente articulado con el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, el Plan de Desarrollo Regional y los lineamientos establecidos en el decreto de creación del Distrito Motor al que corresponda.
3. Formular y promover los proyectos de inversión para la Comuna ante el Parlamento Comunal.
4. Realizar seguimiento, evaluación y control a la ejecución del Plan de Desarrollo Comunal.
5. Impulsar la coordinación con otros consejos de planificación comunal para coadyuvar en la definición, instrumentación y evaluación de pla-



INTRODUCCIÓN GENERAL A LAS LEYES DEL PODER POPULAR

nes para el desarrollo de mancomunidades, formulando propuestas al respecto ante el Parlamento Comunal.

6. Atender cualquier información atinente a sus competencias que le solicite el Parlamento Comunal y sus instancias de ejecución, los consejos comunales y los entes del Poder Público, sobre la situación socioeconómica de la Comuna.
 7. Elaborar un banco de proyectos que contenga información acerca de los proyectos, recursos reales y potenciales existentes en la Comuna.
 8. Estudiar y proponer al Parlamento Comunal la aprobación de los proyectos presentados por las comunidades y organizaciones sociales a ser financiados con recursos provenientes del Fondo de Compensación Interterritorial (regulado en la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno) y otros que se les haya acordado.
 9. Promover en el desarrollo endógeno y sustentable de la Comuna el sistema de propiedad social.
 10. Otras que le correspondan de acuerdo a la presente Ley, su Reglamento y demás normativas aplicables.
8. *El Consejo de Economía Comunal*

A. *Carácter y composición*

Tal como se define en el artículo 4.6 de la LOC, el Consejo de Economía Comunal es “la instancia encargada de la planificación y coordinación de la actividad económica de la Comuna. Se constituye para la articulación de los comités de economía comunal y las organizaciones socio-productivas con el Parlamento Comunal y el Consejo de Planificación Comunal.” Por su parte, el artículo 37 lo define como “la instancia encargada de la promoción del desarrollo económico de la Comuna.”

Este Consejo de Economía Comunal, está conformado por cinco voceros y sus respectivos suplentes, electos todos de entre los integrantes de los comités de economía comunal de los consejos comunales de la Comuna (art. 37). Tiene un período de dos años, pudiendo ser reelectos.

Para ser vocero o vocera del Consejo de Economía Comunal conforme al artículo 38 se requiere ser de nacionalidad venezolana; mayor de quince años; no poseer parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad con quienes representen los entes político-territoriales establecidos en la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno; ser habitante del Ámbito territorial de la Comuna, con al menos un año de residencia en la misma; ser vocero de un comité de economía comunal de un consejo comunal; hacer vida activa en el ámbito territorial



ALLAN R. BREWER-CARÍAS

de la Comuna; no desempeñar cargos públicos de elección popular; y no estar sujeto o sujeta a interdicción civil o inhabilitación política.

B. *Funciones del Consejo de Economía Comunal*

El artículo 37 de la LOC, asigna al Consejo de Economía Comunal las siguientes funciones:

1. Promover la conformación de organizaciones socio-productivas para el desarrollo y fortalecimiento del sistema económico comunal.
2. Articular la relación de los comités de economía comunal con el Parlamento Comunal y el Consejo de Planificación Comunal.
3. Seguimiento y acompañamiento a las organizaciones socio-productivas, a los fines de garantizar el cierre del ciclo productivo y la consolidación de redes productivas.
4. Velar para que los planes y proyectos de las organizaciones socio-productivas se formulen en correspondencia con el Plan de Desarrollo Comunal.
5. Gestionar la implementación de programas para la formación, asistencia técnica y actualización tecnológica de las organizaciones socio-productivas.
6. Articular con el órgano coordinador la certificación de saberes y conocimientos de los ciudadanos y ciudadanas integrantes o aspirantes de las organizaciones socio-productivas.
7. Presentar semestralmente, ante el Parlamento Comunal informes sobre los niveles de cumplimiento de los planes de gestión de las organizaciones socio-productivas.
8. Presentar ante el Parlamento Comunal el informe anual sobre la gestión de las organizaciones socio-productivas y los correspondientes planes para el año siguiente.
9. Proponer formas alternativas de intercambio de bienes y servicios, orientadas al desarrollo socio-productivo de la comunidad y la satisfacción de las necesidades colectivas.
10. Organizar en redes de productores y productoras a las organizaciones socio-productivas y a las comunidades organizadas que ejecuten proyectos socio-productivos ubicados en el ámbito geográfico de la Comuna.
11. Las demás que establezcan el reglamento de la presente Ley, la carta fundacional y las cartas comunales.



INTRODUCCIÓN GENERAL A LAS LEYES DEL PODER POPULAR

9. *El Banco de la Comuna*

A. *Objeto*

Tal como lo define el artículo 4.1 de la LOC, el Banco de la Comuna es “la organización económico-financiera de carácter social que gestiona, administra, transfiere, financia, facilita, capta y controla, de acuerdo con los lineamientos establecidos en el Plan de Desarrollo Comunal, los recursos financieros y no financieros de ámbito comunal, retornables y no retornables, impulsando las políticas económicas con la participación democrática y protagónica del pueblo, bajo un enfoque social, político, económico y cultural para la construcción del modelo productivo socialista.”¹³⁵ Esta definición se complementa en el artículo 4º de la LOC, en la cual se precisa que el Banco de la Comuna “tiene como objeto garantizar la gestión y administración de los recursos financieros y no financieros que le sean asignados, así como los generados o captados mediante sus operaciones, promoviendo la participación protagónica del pueblo en la construcción del modelo económico socialista, mediante la promoción y apoyo al desarrollo y consolidación de la propiedad Social para el fortalecimiento de la soberanía integral del país” (art. 40).

Estos Bancos de las Comunas están exceptuados de la regulación prevista en materia de bancos y otras instituciones financieras; y su constitución, conformación, organización y funcionamiento se rige “por los principios de honestidad, democracia participativa y protagónica, celeridad, eficiencia y eficacia revolucionaria, deber social, rendición de cuentas, soberanía, igualdad, transparencia, equidad y justicia social” (art. 41). Igualmente, conforme a la Disposición Final Primera de la LOC, el Banco de la Comuna está exento de todo tipo de pagos de tributos nacionales y derechos de registro. Se previó igualmente que se puede establecer mediante leyes y ordenanzas de los estados y municipios, las exenciones para el Banco de la Comuna aquí previsto.

B. *Propósito*

El Banco de la Comuna conforme se define en el artículo 42 de la LOC, tiene como propósito: gestionar, captar, administrar, transferir, financiar y facilitar los recursos financieros y no financieros, retornables y no retornables de la Comuna, a fin de impulsar a través de la participación popular, la promoción de proyectos comunales, de acuerdo a los

¹³⁵ Igual definición está inserta en el artículo 6.2 de la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal.



ALLAN R. BREWER-CARÍAS

lineamientos del Plan de Desarrollo Comunal, en correspondencia con el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, el Plan de Desarrollo Regional y lo dispuesto en el decreto de creación de áreas de desarrollo territorial.

C. *Funciones*

El Banco de la Comuna tendrá como funciones las siguientes tal como se enumeran en el artículo 43 de la LOC:

1. Fortalecer el sistema microfinanciero comunal mediante la aplicación de políticas públicas democráticas y participativas en la gestión financiera.
2. Financiar y transferir, previa aprobación por parte del Parlamento Comunal, recursos a proyectos socio-productivos y de inversión social que formen parte del Plan Comunal de Desarrollo, orientados al bienestar social mediante la consolidación del modelo productivo socialista, en aras de alcanzar la suprema felicidad social.
3. Fortalecer y ejecutar una política de ahorro e inversión en el ámbito territorial de la Comuna.
4. Promover la inclusión y activación de las fuerzas productivas de la Comuna para la ejecución de los proyectos a desarrollarse en su ámbito geográfico.
5. Promover la participación organizada del pueblo en la planificación de la producción, distribución, intercambio y consumo a través del impulso de la propiedad colectiva de los medios de producción.
6. Apoyar el intercambio solidario y la moneda comunal.
7. Realizar captación de recursos con la finalidad de otorgar créditos, financiamientos e inversiones, de carácter retornable y no retornable.
8. Las demás que se establezcan en las leyes que rijan el sistema microfinanciero y las disposiciones reglamentarias de la presente Ley.

Las decisiones del Banco de la Comuna “que posean carácter vinculante para los habitantes” de la Comuna, así como todos aquellos actos que requieran para su validez la publicación en dicho instrumento, deben publicarse en la *Gaceta Comunal* (art. 4.11).

D. *Organización*

A los fines de su conformación y funcionamiento, el Banco de la Comuna está integrado por las siguientes unidades indicadas en el artículo 44 de la LOC:



INTRODUCCIÓN GENERAL A LAS LEYES DEL PODER POPULAR

a. *La coordinación administrativa.*

La coordinación administrativa es la cuentadante y responsable de la administración de los recursos del Banco de la Comuna; y está conformada por tres voceros electos de entre los integrantes de las unidades administrativas financieras comunitarias de los consejos comunales de la Comuna.

b. *El comité de aprobación*

El comité de aprobación es el órgano responsable de evaluar, para su aprobación o rechazo por parte del Parlamento Comunal, todos los proyectos de inversión, transferencias y apoyo financiero y no financiero que sean sometidos a la consideración del Banco de la Comuna o que éste se proponga desarrollar por su propia iniciativa. Este Comité está conformado por cinco voceros designados por los consejos comunales que formen parte de la Comuna.

c. *Comité de seguimiento y control*

El Comité de seguimiento y control tiene la función de velar por el manejo transparente de los recursos financieros y no financieros del Banco de la Comuna, vigilar y supervisar que todas sus actividades se desarrollen con eficiencia y de acuerdo a los procedimientos establecidos, y que los resultados de su gestión se correspondan con los objetivos de la Comuna. Este Comité está integrado por tres voceros, que no posean parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad entre sí ni con los demás voceros y voceras del Banco de la Comuna ni del Consejo de Contraloría Comunal, designados de la siguiente manera: Un vocero, por los consejos comunales que formen parte de la Comuna; un vocero por las organizaciones socio-productivas de la Comuna; y un vocero, designado por el Parlamento Comunal.

Las demás funciones, así como el período de ejercicio de los integrantes de cada una de las instancias antes indicadas deben ser desarrolladas en el Reglamento de la Ley.

10. *El Consejo de Contraloría Comunal*

Conforme a los artículos 4.7 y 45 de la LOC, el Consejo de Contraloría Comunal es “la instancia encargada de la vigilancia, supervisión, evaluación y contraloría social, sobre los proyectos, planes y actividades de interés colectivo que en el ámbito territorial de la Comuna, ejecuten o desarrollen las instancias del Poder Popular, del Poder Público y las orga-



ALLAN R. BREWER-CARÍAS

nizaciones y personas del sector privado con incidencia en los intereses generales o colectivos.

A. Integración

Estos Consejo de Contraloría Comunal están conformados por cinco voceros y sus respectivos suplentes, electos de entre los integrantes de las unidades de contraloría social de los consejos comunales de la Comuna (art. 45), por un período de dos años, pudiendo ser reelectos.

Para ser vocero o vocera del Consejo de Contraloría Comunal, conforme se indica en el artículo 46, se requiere ser de nacionalidad venezolana; mayor de edad; no poseer parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad con quienes representen los entes político-territoriales establecidos en la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno; ser vocero de una unidad de contraloría social de un Consejo Comunal; ser habitante del ámbito territorial de la Comuna, con al menos un año de residencia en la misma; hacer vida activa en el ámbito territorial de la Comuna; no desempeñar cargos públicos de elección popular; y no estar sujeto o sujeta a interdicción civil o inhabilitación política.

B. Funciones del Consejo de Contraloría Comunal

El Consejo de Contraloría Comunal tal como se enumeran en el artículo 47 de la LOC, tiene las siguientes funciones:

1. Ejercer el seguimiento, la vigilancia, supervisión y contraloría social sobre la ejecución de los planes y proyectos ejecutados o desarrollados en el ámbito territorial de la Comuna por las instancias del Poder Popular u órganos y entes del Poder Público.
2. Garantizar que la inversión de los recursos que se ejecuten en el ámbito territorial de la Comuna para beneficio colectivo, se realice de manera eficiente y eficaz, en correspondencia con el Plan de Desarrollo Comunal.
3. Velar por el cumplimiento de las obligaciones colectivas correspondientes a las organizaciones socio-productivas y la reinversión social de los excedentes resultantes de sus actividades.
4. Emitir informes semestralmente, al Parlamento Comunal sobre el funcionamiento del Consejo Ejecutivo, el Banco de la Comuna, el Consejo de Planificación Comunal y el Consejo de Economía Comunal. Dichos informes tendrán carácter vinculante.
5. Recibir y dar curso a las denuncias que se le presente.
6. Presentar informe y solicitar al Parlamento Comunal la revocatoria del mandato de los voceros o voceras de las distintas instancias de la Comuna, con ba-



INTRODUCCIÓN GENERAL A LAS LEYES DEL PODER POPULAR

se a las investigaciones sobre denuncias que se le formulen o como resultado de sus propias actuaciones.

7. Ejercer el seguimiento, la vigilancia, supervisión y contraloría social sobre las personas y organizaciones del sector privado que realicen actividades que incidan en el interés social o colectivo, en el ámbito de la Comuna.
8. En el ejercicio de la corresponsabilidad, cooperar con los órganos y entes del Poder Público en las funciones de vigilancia, supervisión y control, de conformidad con las normativas legales aplicables.
9. Las demás que se les establezcan en el reglamento de la Ley, las derivadas del contenido de la carta fundacional y las establecidas en las cartas comunales.

Los órganos integrantes del Poder Ciudadano deben apoyar a los consejos de contraloría comunal a los fines de contribuir con el cumplimiento de sus funciones (art. 48).

11. Régimen de los voceros de los órganos de la Comuna

Como se ha señalado, los titulares de los diversos órganos de la Comuna, se denominan "voceros" y los mismos no tienen su origen en votación popular alguna, sino que son designados por otros órganos del Poder Popular, quienes a su vez, tampoco son electos por votación popular mediante sufragio universal, directo y secreto. Por tanto, ni siquiera se podría decir que los voceros de los órganos de las Comunas son electos en segundo o tercer grado, pues nunca en el origen en el primer grado son electos por votación popular mediante sufragio universal, directo y secreto.

Sin embargo, tales voceros integrantes del Parlamento Comunal, Consejo Ejecutivo, Consejo de Planificación, Consejo de Economía Comunal, Consejo de Contraloría Comunal y Banco de la Comuna, son responsables civil, penal y administrativamente por sus actuaciones (art. 55).

A. Rendición de cuentas

En cuanto a los voceros integrantes del Consejo Ejecutivo, Consejo de Planificación, Consejo de Economía Comunal, Consejo de Contraloría Comunal y Banco de la Comuna, conforme se dispone en el artículo 49 de la LOC, deben rendir cuentas anualmente de las actuaciones relativas al desempeño de sus funciones ante el Parlamento Comunal, los consejos comunales, las organizaciones socio-productivas, los ciudadanos de la Comuna. Igualmente, los voceros de las instancias antes indicadas, deben rendir cuenta ante las instituciones, organizaciones y particulares que les



ALLAN R. BREWER-CARÍAS

hayan otorgado aportes financieros o no financieros, sobre el manejo de los mismos.

B. *Revocatoria del mandato*

Los voceros integrantes del Consejo Ejecutivo, Consejo de Planificación, Consejo de Economía Comunal y Banco de la Comuna, pueden ser revocados por decisión de la mayoría simple del Parlamento Comunal, previo informe del Consejo de Contraloría Comunal. En cuanto a los voceros del Consejo de Contraloría Comunal, pueden ser revocados por decisión de las dos terceras partes del Parlamento Comunal (art. 50).

La decisión sobre la revocatoria del mandato de voceros de las instancias de la Comuna, sin embargo, sólo se puede adoptar, conforme al artículo 51 de la LOC, si se dan alguna de las siguientes causales son las siguientes:

1. Actuar de forma contraria a las decisiones tomadas por el Parlamento Comunal.
2. Falta evidente de las funciones que le sean conferidas de conformidad con la presente Ley y la carta fundacional de la Comuna.
3. Representar y negociar individualmente asuntos propios de la Comuna que corresponda decidir al Parlamento Comunal.
4. No rendición de cuentas en el tiempo establecido para ello.
5. Incurrir en malversación, apropiación, desviación de los recursos asignados, generados o captados por la Comuna o cualquier otro delito previsto en el ordenamiento jurídico aplicable.
6. Improbación del informe de gestión.
7. Desproteger, dañar, alterar o destruir el material electoral, archivos o demás bienes de la Comuna.

En cuanto a los voceros del Parlamento Comunal, la revocatoria de sus mandatos sólo procede mediante referendo que debe ser solicitado por el diez por ciento de los electores de la Comuna. Cuando la mayoría de los electores voten a favor de la revocatoria, los voceros se considerarán revocados, siempre y cuando hayan concurrido al referendo un número de electores mayor al quince por ciento del registro electoral de la Comuna (art. 50). Este registro electoral de la Comuna, en todo caso, está conformado por la sumatoria de los registros electorales de los consejos comunales que la integran (art. 52)



INTRODUCCIÓN GENERAL A LAS LEYES DEL PODER POPULAR

Los voceros de la Comuna que hayan sido revocados de sus funciones, quedan inhabilitados para postularse a una nueva elección por los dos períodos siguientes a la fecha de la revocatoria (art. 53).

Por otra parte, conforme al artículo 54 de la LOC, además de por revocatoria, la condición de vocero de la Comuna se pierde por renuncia, por cambio de residencia debidamente comprobado fuera del ámbito geográfico de la Comuna; por resultar electo en un cargo público de elección popular; por estar sujeto a una sentencia definitivamente firme dictada por los órganos jurisdiccionales; y por muerte.

En cualquiera de estos casos, el suplente asumirá las funciones del vocero o vocera de la instancia comunal que ha perdido tal condición.

VI. EL RÉGIMEN DE LA CONTRALORÍA SOCIAL O LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA TÉCNICA DEL ESPIONAJE SOCIAL Y DE LA DENUNCIA POLÍTICA INDISCRIMINADA PARA IMPONER LA IDEOLOGÍA SOCIALISTA

1. Objeto, propósito y finalidad de la Contraloría social

La contraloría social, a la cual se concibe como función compartida entre las instancias del Poder Público y los ciudadanos, y las organizaciones del Poder Popular, se establece en la Ley Orgánica de Contraloría Social (LOCS)¹³⁶ como un mecanismo generalizado de espionaje social, no sólo “para garantizar que la inversión pública se realice de manera transparente y eficiente en beneficio de los intereses de la sociedad,” sino para que “las actividades del sector privado no afecten los intereses colectivos o sociales” (art. 2).

Es evidente que estando concebida legalmente la organización del Poder Popular y las organizaciones del Estado Comunal para el Socialismo, y únicamente para el Socialismo, toda actividad de algún órgano del sector público o de cualquier persona organización o empresa del sector privado no comprometida con los principios del socialismo, afectarían en los términos de la Ley “intereses colectivo o sociales” pudiendo ser objeto de denuncia y sometidas a control popular.

Con ello se atribuye a los órganos del Poder Popular no sólo una función contralora general en relación con el manejo de las inversiones públi-

136 Véase en *Gaceta Oficial* N° 6.011 del 21 de diciembre de 2010. Véase además, sobre esta Ley Orgánica el estudio de Luis A. Herrera Orellana, “La Ley Orgánica de Contraloría Social: Funcionalización de la participación e instauración de la desconfianza ciudadana,” en las pp. 359 ss. de este libro



ALLAN R. BREWER-CARÍAS

cas en general, sino más destacadamente respecto de las todas las actividades de los individuos y empresas privadas, de cualquier naturaleza que sean, pues en definitiva, en una forma u otra las mismas siempre “inciden en los intereses colectivos o sociales.”

El propósito fundamental de esta labor de control o espionaje social generalizado que se asigna a los órganos del Poder Popular, tal como se precisa en el artículo 3 de la LOCS,

“es la prevención y corrección de comportamientos, actitudes y acciones que sean contrarios a los intereses sociales y a la ética en el desempeño de las funciones públicas, así como en las actividades de producción, distribución, intercambio, comercialización y suministro de bienes y servicios necesarios para la población, realizadas por el sector público o el sector privado.”

A tal efecto, para formalizar esta función de investigación, denuncia y persecución indiscriminada es que se dictó específicamente la LOCS, la cual según se indica en su artículo 1, tiene por objeto desarrollar y fortalecer el Poder Popular, mediante el establecimiento de las normas, mecanismos y condiciones para la promoción, desarrollo y consolidación de la contraloría social como medio de participación y de corresponsabilidad os ciudadanos, y sus organizaciones sociales, mediante el ejercicio partido, entre el Poder Público y el Poder Popular, de la función de prevención, vigilancia, supervisión y control de la gestión pública y comunitaria, como de las actividades del sector privado que incidan en los intereses colectivos o sociales (art. 1).

Como se dijo, el ámbito de aplicación de la ley es tan general de manera que no sólo se aplican a “a todos los niveles e instancias político-territoriales de la Administración Pública, a las instancias y organizaciones del Poder Popular y a las organizaciones” sino a todas las “personas del sector privado que realicen actividades con incidencia en los intereses generales o colectivos” (art. 4). Solo se establecen como límites para esta labor de espionaje generalizado, el que deben realizarse “en el marco de las limitaciones legales relativas a la preservación de la seguridad interior y exterior, la investigación criminal, la intimidad de la vida privada, el honor, la confidencialidad y la reputación”(art. 4).

Con los propósitos antes mencionados, la LOCS define en su artículo 5 la finalidad de la LOCS “para la prevención y corrección de conductas, comportamientos y acciones contrarios a los intereses colectivos”:

1. Promover y desarrollar la cultura del control social como mecanismo de acción en la vigilancia, supervisión, seguimiento y control de los asuntos públicos, comunitarios y privados que incidan en el bienestar común.



INTRODUCCIÓN GENERAL A LAS LEYES DEL PODER POPULAR

2. Fomentar el trabajo articulado de las instancias, organizaciones y expresiones del Poder Popular con los órganos y entes del Poder Público, para el ejercicio efectivo de la función del control social.
3. Garantizar a los ciudadanos y ciudadanas en el ejercicio de la contraloría social, obtener oportuna respuesta por parte de los servidores públicos y servidoras públicas sobre los requerimientos de información y documentación relacionados con sus funciones de control.
4. Asegurar que los servidores públicos y servidoras públicas, los voceros y voceras del Poder Popular y todas las personas que, de acuerdo a la ley representen o expresen intereses colectivos, rindan cuentas de sus actuaciones ante las instancias de las cuales ejerzan representación o expresión.
5. Impulsar la creación y desarrollo de programas y políticas en el área educativa y de formación ciudadana, basadas en la doctrina de nuestro Libertador Simón Bolívar y en la ética socialista, especialmente para niños, niñas y adolescentes; así como en materia de formulación, ejecución y control de políticas públicas.

A tal efecto, como se ha dicho, en el artículo 6 de la LOCS se precisó que el ejercicio del control social, como herramienta fundamental para construcción de la nueva sociedad, como de todas las otras funciones del Poder Popular supuestamente “se inspira en la doctrina de nuestro Libertador Simón Bolívar, y se rige por los principios y valores socialistas.” Lo primero no es cierto, y lo segundo, bajo el prisma de esta LOCS, lo que pone en evidencia es el carácter totalitario del socialismo que se pretende implantar montado sobre la base de la denuncia y de la persecución, particularmente respecto de quienes no sean “socialistas,” sobre todo cuando se dispone expresamente en el artículo 7 de la Ley que la contraloría social se ejerce “en todas las actividades de la vida social”

2. *El ejercicio y los medios de la Contraloría social*

A. *Formas de ejercicio.*

El ejercicio de la contraloría social es una tarea que se regula en la LOCS para ser ejercida en forma completamente indiscriminada, de manera que la misma, conforme al artículo 7 de la Ley, se ejerce “de manera individual o colectiva, en todas las actividades de la vida social, y se integra de manera libre y voluntaria bajo la forma organizativa que sus miembros decidan.” Solamente cuando se decida “su conformación sea de manera colectiva, todos y todas sus integrantes tendrán las mismas potestades.”



ALLAN R. BREWER-CARÍAS

En particular, conforme se dispone en el artículo 9 de la LOCS, y sin perjuicio de cualquier “iniciativa popular que con fundamento en el principio constitucional de la soberanía y de acuerdo a las normativas legales, surjan de la dinámica de la sociedad,” el control social se ejerce a través de los siguientes medios:

a. *Individual*

Cuando la persona formula o dirige una solicitud, observación o denuncia sobre asuntos de su interés particular o se relacione con el interés colectivo o social (Art. 9.1).

En el caso específico de los trabajadores, conforme al artículo 12 de la LOCS, los supervisores inmediatos de la administración pública o empleadores del sector privado, deben garantizarles el ejercicio del control social en su ámbito laboral, sin que se vea afectada la eficacia del funcionamiento de la institución o empresa.

b. *Colectivamente*

A través de la constitución de organizaciones, por iniciativa popular, conformadas por dos o más personas, para ejercer el control de manera temporal sobre una situación específica y circunstancial; o permanentemente, sobre cualquier actividad del ámbito del control social, debiendo estas últimas cumplir con las formalidades de constitución establecidas en la presente Ley y registrarse en el Ministerio del Poder Popular de las Comunas. Las condiciones para la constitución de estas organizaciones de contraloría social deben ser establecidas en el reglamento de la Ley (art. 9.2), que se previó para dictarse en un lapso de 6 meses después de la publicación de la Ley, es decir, antes del 21 de junio de 2011.

En todo caso, para efectos de su operatividad, las organizaciones de contraloría social deben elegir democráticamente en asamblea de sus integrantes, a voceros con sus respectivos suplentes, quienes deben ejercer la expresión de la organización ante el resto de la sociedad y deberán rendir cuenta de sus actuaciones ante los demás integrantes de su colectivo (art. 9).

c. *Orgánicamente*

Cuando sean creadas mediante ley, estableciéndoseles su forma de organización, integración, funcionamiento y ámbito de actuación



INTRODUCCIÓN GENERAL A LAS LEYES DEL PODER POPULAR

B. *Condiciones para el ejercicio de la contraloría social*

Para ejercer la contraloría social individualmente o como vocero de alguna organización, el artículo 10 de la LOCS requiere que la persona sea mayor de edad, salvo en los casos previstos en leyes especiales; y sujetar su desempeño a los principios y valores que rigen el control social, previstos en la Ley.

En todo caso, la contraloría social constituye un derecho y un deber constitucional y su ejercicio es de carácter *ad honorem*, en consecuencia quienes la ejerzan no pueden percibir ningún tipo de beneficio económico ni de otra índole, derivados de sus funciones (art. 11). Esto significa, entonces, que siendo una tarea esencialmente política y *ad honorem*, la contraloría social sólo podrá realizarse por quienes estén financiados para otras actividades y para otros fines políticos, es decir, por quienes reciben remuneración para la realización de otras acciones políticas. Es claro, entonces, que este control social, siendo además, esencialmente de espionaje y denuncia, quedará en definitiva manos de la militancia del partido oficial, el cual, dada la simbiosis que se ha desarrollado con el Estado, no es descartable que resulte financiada con fondos públicos proveniente del Estado Constitucional, al cual precisamente se quiere ahogar con el esquema organizativo del Estado Comunal.

C. *Deberes de los voceros para la contraloría social*

En cuanto a los voceros de las organizaciones de contraloría social, los mismos tienen los siguientes deberes enumerados en el artículo 8 de la LOCS:

1. Cumplir sus funciones con sujeción estricta a la normativa de la LOCS y las que regulen la materia o las materias del ámbito de su actuación en el ejercicio del control social.
2. Informar a sus colectivos sobre las actividades, avances y resultados de las acciones de prevención, supervisión, vigilancia, evaluación y control del área o ámbito de actuación de la organización.
3. Presentar informes, resultados y recomendaciones a los órganos y entidades sobre las cuales ejerzan actividades de control social.
4. Remitir informe de avances y resultados de sus actividades a los organismos públicos a los que compete la materia de su actuación y a los órganos de control fiscal.
5. Hacer uso correcto de la información y documentación obtenida en el ejercicio del control social.



ALLAN R. BREWER-CARÍAS

Dispone finalmente el artículo 14 de la Ley que los ciudadanos que ejerzan la contraloría social que incurran en hechos, actos u omisiones que contravengan lo establecido la Ley, son responsable administrativa, civil y penalmente conforme a las leyes que regulen la materia (art. 14).

3. *El procedimiento para el ejercicio de la contraloría social*

Tal como lo dispone el artículo 13 de la LOCS, el procedimiento para el ejercicio de la contraloría social, podrá realizarse “mediante denuncia, noticia criminis o de oficio, según sea el caso, por toda persona natural o jurídica, con conocimiento en los hechos que conlleven a una posible infracción, irregularidad o inacción que afecte los intereses individuales o colectivos de los ciudadanos.

El procedimiento debe realizarse de la manera siguiente, tal como lo precisa el mismo artículo 13 de la LOCS:

1. Notificar directamente al órgano competente local, regional o nacional, para la apertura del inicio de la investigación a los efectos de comprobar la presunta infracción, irregularidad o inacción.
2. Realizada la función de contraloría social y efectivamente presumirse las infracciones, omisiones o hechos irregulares, se levantará un acta suscrita por quien o quienes integren la contraloría social, en la cual se dejará constancia fiel de los hechos, acompañada de la documentación que soporte los mismos, la cual tiene carácter vinculante para los organismos receptores.
3. Remitir el acta vinculante, indicada en el numeral anterior, ante las autoridades administrativas, penales, judiciales o de control fiscal que corresponda.
4. Hacer seguimiento de los procedimientos iniciados ante las autoridades administrativas, penales, judiciales o de control fiscal que corresponda, con el objeto de mantener informado a la organización de contraloría social a la que pertenezca.

De este iter procedimental, sin embargo, no queda claro quién es quien realiza la función de control, si “el órgano competente local, regional o nacional” se entiende de control (como podría ser el caso de la Contraloría general de la República, o de las contralorías estatales o municipales a los efectos del control fiscal) o la persona u organización que hacen la denuncia o realizan de oficio la contraloría social, y quienes son los que realizada la función de control, deben suscribir el acta para dejar constancia de los hechos, cuyo contenido es la que “tiene carácter vinculante para los organismos receptores” se entiende de la denuncia. Con lo



INTRODUCCIÓN GENERAL A LAS LEYES DEL PODER POPULAR

cual, los órganos del Estado Constitucional de Control Fiscal o de otra índole quedan como meros “receptores” de actas de contenido vinculante que provienen de actividades de contraloría social realizadas por individuos o voceros de organizaciones, quedando obligados por lo que en ellas se establece.

Nada indica la Ley, sin embargo, respecto del respeto del debido respeto a las reglas del debido proceso, es decir, los derechos del denunciado o espiado a ser oído, a producir pruebas, en fin, a la defensa que se le debe garantizar antes de que se levante dicha acta vinculante y se remita a “las autoridades administrativas, penales, judiciales o de control fiscal que corresponda.” Por otra parte, siendo el acta vinculante, es decir, estando condenado políticamente una persona de antemano por unos individuos u organizaciones de contraloría social, solo con base en una “presunción” establecida en un “acta,” no se entiende para que efectos reales se la remite a las autoridades mencionadas y cual es entonces el sentido de que se inicie otro “procedimientos” ante las “autoridades administrativas, penales, judiciales o de control fiscal que corresponda,” de cuyo curso debe mantenerse informada a “la organización de contraloría social a la que pertenezca.”

La Ley dispone finalmente que “los informes y denuncias producidos mediante el ejercicio de la contraloría social y hayan sido canalizados antes los órganos competentes del Poder Público deben obtener oportuna y adecuada respuesta,” al punto de que no producirse ésta, los funcionarios públicos deben ser sancionados “de conformidad a los procedimientos establecidos en la ley que regula la materia.”(art. 15).

La maraña normativa y procedimental que se aprecia en esta función de contraloría social, en forma superpuesta con las funciones de los órganos del Estado Constitucional, es de tal naturaleza que en definitiva lo que producirá será la neutralizarán las funciones de control de las “autoridades administrativas, penales, judiciales o de control fiscal” del mismo, que quedarán condicionadas por actas “vinculantes” que, en definitiva, en la mayoría de los casos sólo quedarán como manifestaciones de control de carácter político producto de la función de espionaje, denuncia y persecución sociales contra todo el que sea disidente de la implantación del socialismo, por supuesto, como este sea entendido por cualquier persona que asuma individualmente esta función “ad honorem” de control social.

4. *La formación del ciudadano en las funciones de contraloría social*

Precisamente para que las funciones de control social se realicen con conocimiento exacto de sus fines, la LOCS obliga a “las distintas instan-



ALLAN R. BREWER-CARÍAS

cias y órganos del Poder Público, así como de todas las expresiones del Poder Popular, desarrollar programas, políticas y actividades orientadas a la formación y capacitación de los ciudadanos, ciudadanas y expresiones del Poder Popular en materia relacionada con el ejercicio de la contraloría social” (art. 16).

En particular, se obliga a los Ministerios del Poder Popular con competencia en materia de educación y educación universitaria para diseñar e incluir en los programas de estudio, “de todos los niveles y modalidades del sistema educativo venezolano, la formación basada en la doctrina de nuestro Libertador Simón Bolívar y valores y principios socialistas relativos al control social” (art. 18). En virtud de que la supuesta doctrina de Simón Bolívar sobre “control social” no es conocida, lo que esta norma pretende es imponer la formación de los jóvenes basada en los “valores y principios socialistas” relativos al control social, que en definitiva, como se aprecia de esta LOCS, no es otra cosa que pretender erigir como valor social y principio de vida social, la práctica del espionaje, la vigilancia y la denuncia entre ciudadanos para forzar e imponer una ideología única.

La Ley, por otra parte y en particular, impone al Ministerio del Poder Popular de las Comunas el deber de diseñar e implementar “programas orientados a crear conciencia en la ciudadanía sobre la utilidad y ventaja del correcto funcionamiento de las instancias del Poder Público y del Poder Popular, así como de las organizaciones del sector público en la realización de sus actividades, para contribuir al desarrollo integral del país” (art. 17). En este aspecto, afortunadamente el Legislador olvidó el aspecto de la contraloría social que regula la LOCS que más afecta a la ciudadanía y que es la que se refiere al control sobre todos los aspectos de la vida social respecto de las actividades del sector privado, sobre las cuales nada se indica sobre cual conciencia ciudadana hay que crear.



INTRODUCCIÓN GENERAL A LAS LEYES DEL PODER POPULAR

VII. EL RÉGIMEN DEL SISTEMA ECONÓMICO COMUNAL O DE CÓMO SE DEFINE E IMPONE LEGALMENTE UN SISTEMA ECONÓMICO COMUNISTA POR EL CUAL NADIE HA VOTADO

1. *Fundamentos del sistema económico comunal vinculado al socialismo y al modelo de producción socialista*

El Sistema Económico Comunal (SEC), tal como se define en el artículo 2 de la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal (LOSEC),¹³⁷ es

“el conjunto de relaciones sociales de producción, distribución, intercambio y consumo de bienes y servicios, así como de saberes y conocimientos, desarrolladas por las instancias del Poder Popular, el Poder Público o por acuerdo entre ambos, a través de organizaciones socio-productivas bajo formas de propiedad social comunal.”

Se trata, por tanto, de un sistema económico que se desarrolla exclusivamente “a través de organizaciones socio-productivas bajo formas de propiedad social comunal” que conforme a la Ley son solamente las empresas del Estado Comunal creadas por las instancias del Poder Público, las empresas públicas creadas por los órganos que ejercen del Poder Público, las unidades productivas familiares o los grupos de trueque, donde está excluida toda iniciativa privada y la propiedad privada de los medios de producción y comercialización de bienes y servicios.

Es en consecuencia, un sistema económico socialista que se pretende implantar mediante ley, violentando completamente el sistema de economía mixta que garantiza la Constitución donde se establece, al contrario, como uno de los principios fundamentales del sistema constitucional, por una parte, la libertad económica (art. 112), es decir el derecho de todas las personas de poder dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia, sin más limitaciones que las previstas en la Constitución y las que establezcan las leyes, por razones de desarrollo humano, seguridad, sanidad, protección del ambiente u otras de interés social, a cuyo efecto, el Estado está obligado a promover “la iniciativa privada, garantizando la creación y justa distribución de la riqueza, así como la producción de bienes y servicios que satisfagan las necesidades de la población,

137 Véase en *Gaceta Oficial* N° 6.011 Extraordinario del 21 de diciembre de 2010. Véase además, sobre esta Ley Orgánica, el estudio de Jesús María Alvarado Andrade, “La ‘Constitución económica’ y el sistema económico comunal (Reflexiones Críticas a propósito de la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal),” en pp. 375 ss. de este libro.



ALLAN R. BREWER-CARÍAS

la libertad de trabajo, empresa, comercio, industria, sin perjuicio de su facultad para dictar medidas para planificar, racionalizar y regular la economía e impulsar el desarrollo integral del país;" .y por la otra el derecho de propiedad privada (art. 115), al limitarse la materialmente sólo sobre los bienes de uso, es decir, aquellos que una persona utiliza, sobre los bienes de consumo, que no son otros que los bienes fungibles, y sobre los medios de producción estrictamente familiar.

En la LOSEC se regula, por tanto, un sistema económico que cambia la estructura el Estado y cuya aprobación solo podría ser posible a través de la convocatoria de una Asamblea Constituyente (ni siquiera mediante reforma o enmienda constitucional), de un sistema de economía mixta a un sistema económico estatista o controlado por el Estado, mezclado con previsiones propias de sociedades primitivas y lugareñas que en el mundo globalizado de hoy ya simplemente no existen, que presuponen la miseria, como forma de vida, para regular y justificar el trueque como sistema, pensando quizás en sociedades agrícolas, o recolectoras, donde al fin del día se podrían intercambiar unos pescados por una liebre; o una consulta profesional de abogado por planchar una ropa; y para crear una moneda al margen de la de curso legal que es el bolívar, llamando así como "moneda comunal" como medio de intercambio de bienes y servicios, a los viejos "vales" de las haciendas de hace más de un siglo, donde el campesino estaba confinado al ámbito geográfico de la economía que controlaba estrictamente el hacendado.

Por ello es que este sistema económico comunal se lo concibe como la "herramienta fundamental para construcción de la nueva sociedad," que supuestamente debe regirse sólo "por los principios y valores socialistas" que en esta LOSEC también se declara que supuestamente se inspira en la doctrina de Simón Bolívar (art. 5).

A tal efecto, reducida la propiedad privada a la mínima expresión, en la Ley se define la "propiedad social" como:

"El derecho que tiene la sociedad de poseer medios y factores de producción o entidades con posibilidades de convertirse en tales, esenciales para el desarrollo de una vida plena o la producción de obras, bienes o servicios, que por condición y naturaleza propia son del dominio del Estado; bien sea por su condición estratégica para la soberanía y el desarrollo humano integral nacional, o porque su aprovechamiento garantiza el bienestar general, la satisfacción de las necesidades humanas, el desarrollo humano integral y el logro de la suprema felicidad social" (art. 6.15).

Con ello se reafirma que el sistema económico comunal que se regula está basado exclusivamente en la propiedad pública, del Estado (dominio



INTRODUCCIÓN GENERAL A LAS LEYES DEL PODER POPULAR

del Estado), sobre los medios de producción, de manera que en la práctica, no se trata de ningún derecho “de la sociedad,” sino del aparato Estatal, cuyo desarrollo, regido por un sistema de planificación centralizada, elimina toda posibilidad de libertad económica e iniciativa privada, y convierte a las “organizaciones socio-productivas” en meros apéndices del aparato estatal. El sistema omnicomprendido que se regula, al contrario está basado en la “propiedad social comunal” y que debe ser desarrollada tanto por el Estado Constitucional (los órganos del Poder Público) como por el Estado Comunal (instancias del Poder Popular), como se dijo, exclusivamente a través de “organizaciones socio-productivas bajo formas de propiedad comunal.”

Este sistema económico comunal se había comenzado a regular legalmente, al margen de la Constitución, violentándola, luego de haber sido rechazado en la reforma constitucional que se pretendió implementar en ese sentido en 2007, donde por primera vez se formuló formalmente¹³⁸ mediante el Decreto Ley N° 6.130 de 2008, contenido de la Ley para el Fomento y Desarrollo de la Economía Popular,¹³⁹ la cual por ello fue derogada y sustituida por esta LOSEC, la cual tiene por finalidad, entre otras, de “impulsar el sistema económico comunal a través de un modelo de gestión sustentable y sostenible para el fortalecimiento del desarrollo endógeno (art. 3.2); “fomentar el sistema económico comunal en el marco del **modelo productivo socialista**, a través de diversas formas de organización socio-productiva, comunitaria y comunal en todo el territorio nacional (art. 3.3); e “incentivar en las comunidades y las comunas los valores y principios **socialistas** para la educación, el trabajo, la investigación, el intercambio de saberes y conocimientos, así como la solidaridad, como medios para alcanzar el bien común.(art. 3.8).

En este contexto socialista, la LOSEC define el “modelo productivo socialista” como el

“modelo de producción basado en la propiedad social, orientado hacia la **eliminación de la división social del trabajo** propio del modelo capitalista. El modelo de producción socialista está dirigido a la satisfacción de necesi-

138 Véase sobre la rechazada reforma constitucional de 2007, en Allan R. Brewer-Carías, “La proyectada reforma constitucional de 2007, rechazada por el poder constituyente originario”, en *Anuario de Derecho Público* 2007, Año 1, Instituto de Estudios de Derecho Público de la Universidad Monteávila, Caracas 2008, pp. 17-65.

139 La LOSEC derogó expresamente la Ley la Ley para el Fomento y Desarrollo de la Economía Popular, publicado en la *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 5.890 Extraordinario de fecha 31 de julio de 2008



ALLAN R. BREWER-CARÍAS

dades crecientes de la población, a través de nuevas formas de generación y apropiación así como de la **reversión social del excedente.**" (art. 6.12)

Se trata en consecuencia, de una Ley mediante la cual se pretende, además, cambiar el sistema capitalista y sustituirlo a la fuerza por un sistema socialista, imponer un sistema comunista, para lo cual sus redactores, basándose en algún Manual vetusto de revoluciones comunistas fracasadas, han parafraseado en la ley lo que escribieron hace más de 150 años Carlos Marx y Federico Engels, en 1845 y 1846, sobre la sociedad comunista. En el conocido libro *La Ideología Alemana*, en efecto, refiriéndose a la sociedad primitiva de la época, en muchas partes aún esclavista y en todas, preindustrial, después de afirmar que la propiedad es "el derecho de suponer de la fuerza de trabajo de otros" y declarar que la "división del trabajo y la propiedad privada" eran "términos idénticos: uno de ellos, referido a la esclavitud, lo mismo que el otro, referido al producto de ésta," escribieron que:

"la división del trabajo nos brinda ya el primer ejemplo de cómo, mientras los hombres viven en una sociedad natural, mientras se da, por tanto, una separación entre el interés particular y el interés común, mientras las actividades, por consiguientes no aparecen divididas voluntariamente, sino por modo natural,¹⁴⁰ los actos propios del hombre se erigen ante él en un poder hostil y ajeno, que lo sojuzga, en vez de ser él quien los domine. En efecto, a partir del momento en que comienza a dividirse el trabajo, cada cual se mueve en un determinado círculo exclusivo de actividad, que le es impuesto y del cual no puede salirse; el hombre es cazador, pescador, pastor o crítico, y no tiene más remedio que seguirlo siendo, si no quiere verse privado de los medios de vida; al paso que en la sociedad comunista, donde cada individuo no tiene acotado un círculo exclusivo de actividades, sino que puede desarrollar sus aptitudes en la rama que mejor le parezca, la sociedad se encarga de regular la producción general, con lo que hace cabalmente posible que yo pueda por la mañana cazar, por la tarde pescar y por la noche apacentar ganado, y después de comer, si me place, dedicarme a criticar, sin necesidad de ser exclusivamente cazador, pescador, pastor o crítico, según los casos."¹⁴¹

140 Esta división "natural" se daba según Marx y Engels "en atención a las dotes físicas (por ejemplo, la fuerza corporal), a las necesidades, las coincidencias fortuitas, etc."

141 Véase en Karl Marx and Frederick Engels, "The German Ideology," en *Collective Works*, Vol. 5, International Publishers, New York 1976, p. 47. Véanse además los textos pertinentes en http://www.educa.madrid.org/cms_tools/files/0a24636f-764c-4e03-9c1d-6722e2ee60d7/Texto%20Marx%20y%20Engels.pdf



INTRODUCCIÓN GENERAL A LAS LEYES DEL PODER POPULAR

Los redactores de la Ley, por tanto, no se han percatado de que en las sociedades contemporáneas ya no se reducen a ser aquellas que vivían de la caza y de la pesca, o de la siembra y cría de animales, y de que en las sociedades globalizadas de la actualidad, es imposible no montar la producción en la división social del trabajo; y además, parece que ni siquiera se han percatado que después de tantos años de estancación y de miseria tratando de imponer la sociedad comunista, el desarrollo del sistema capitalista es el que le ha permitido a China catapultarse económicamente, aún cuando sometida a una dictadura del Estado capitalista, y que en Cuba el régimen comunista clama por su auto eliminación para lo cual en 2011 ha comenzado a lanzar a la calle a decenas de miles de antiguos asalariados o servidores del Estado para forzarlos a desarrollar iniciativas privadas, basadas en la supuesta “esclavitud” de la división del trabajo y en el supuesto producto de esa esclavitud, que es la propiedad, convencidos de que en el mundo contemporáneo no es posible “la eliminación de la división social del trabajo” como en cambio se propugna en el artículo 6.12 de la LOSEC, y de que sólo, precisamente, mediante la división social del trabajo es posible la producción industrial, la generación de empleo y la generación de riqueza.

En cambio, para eliminar toda forma de generar riqueza y con ello de trabajo y empleo, la LOSEC declara como pieza esencial del sistema económico comunal, la necesaria “reversión social del excedente,” como principio esencial que rige las organizaciones socio-productivas, definida como “el uso de los recursos remanentes provenientes de la actividad económica de las organizaciones socio-productivas, en pro de satisfacer las necesidades colectivas de la comunidad o la comuna, y contribuir al desarrollo social integral del país” (art. 6.19). Con este principio, los redactores de la Ley incorporaron a su articulado, otros de los pilares del sistema comunista, tal como fue concebido por Marx y Engels, como contrapuesto al sistema capitalista, y es la necesaria “reversión social de excedente” producto de la actividad económica. Debe recordarse que las sociedades industriales se desarrollaron económicamente, al contrario, gracias a la acumulación del excedente económico que genera el empresario privado y a la reversión de este excedente para generar mayor crecimiento, que fue en definitiva lo que generó la industrialización. Un sistema en el cual si bien la reversión social de parte de ese excedente se logra a través del sistema tributario, está basado en la libre iniciativa generadora de riqueza, que a la vez, es la que puede multiplicar el empleo y el trabajo, y generar mayor crecimiento económico.

Basada por tanto en los principios utópicos comunistas de la “propiedad social de los medios de producción,” la “eliminación de la división



ALLAN R. BREWER-CARÍAS

social del trabajo” y la “reversión social del excedente,” la LOSEC está sin duda concebida para implantar en Venezuela el sistema comunista como contrario al sistema capitalista, a cuyo efecto la misma, como se declara en su artículo 1º, se ha dictado para desarrollar y fortalecer el Poder Popular:

“estableciendo las normas, principios, y procedimientos para la creación, funcionamiento y desarrollo del sistema económico comunal, integrado por organizaciones socio-productivas bajo régimen de propiedad social comunal, impulsadas por las instancias del Poder Popular, del Poder Público o por acuerdo entre ambos, para la producción, distribución, intercambio y consumo de bienes y servicios, así como de saberes y conocimientos, en pro de satisfacer las necesidades colectivas y reinvertir socialmente el excedente, mediante una planificación estratégica, democrática y participativa (art. 2).

Para implantar el comunismo, la LOSEC establece un ámbito omni-compreensivo de aplicación, al establecer, formalmente, que se aplica, por una parte “a las comunidades organizadas, consejos comunales, comunas y todas las instancias y expresiones del Poder Popular, en especial a las organizaciones socio-productivas que se constituyan dentro del sistema económico comunal,” es decir, a todo el ámbito del Estado Comunal; y por la otra, “de igual manera, a los órganos y entes del Poder Público y las organizaciones del sector privado, en sus relaciones con las instancias del Poder Popular” (Art. 3), es decir, a todos los órganos y entes del Estado Constitucional y a todas las instituciones, empresas y personas del sector privado. Es decir, es una Ley tendiente a implementar el comunismo en todos los órdenes.

2. *Las diversas organizaciones socio-productivas*

Como antes se ha dicho, de acuerdo con esta LOSEC, las organizaciones socio-productivas son 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, las cuales 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



INTRODUCCIÓN GENERAL A LAS LEYES DEL PODER POPULAR

cuales el trabajo tiene significado propio, auténtico; sin ningún tipo de discriminación” (art. 9).¹⁴²

Esta afirmación legal, que también proviene de los 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,¹⁴³ lo cual no tiene ninguna relación con la actualidad en ningún país occidental, parecería que parte de supuesto de que en Venezuela, el trabajo no ha tenido “significado propio” y no ha sido “auténtico,” y además, se ha 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 LOSEC, es el que supuestamente ahora se va a garantizar a través de las organizaciones socio-productivas 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 LOSEC, son sólo

142 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.

143 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 “distribución desigual, tanto cuantitativa como cualitativamente, del trabajo y de sus productos,” en “The German Ideology,” *loc. cit.*



ALLAN R. BREWER-CARÍAS

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 2008.¹⁴⁴ O sea, que del trabajo en empresas privadas en las cuales las 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.

A. *Empresas del Estado Comunal (Empresas de propiedad social directa comunal)*

En primer lugar, están las “empresas de propiedad social directa comunal,” o empresas del Estado Comunal, concebidas como la “unidad socio-productiva 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)

144 Debe señalarse que la ley derogada de 2008 establecía además, como unidades socio-productivas, 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 participen 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).



INTRODUCCIÓN GENERAL A LAS LEYES DEL PODER POPULAR

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.

B. *Empresas públicas (Empresa de propiedad social indirecta comunal)*

En segundo lugar están las “empresa de propiedad social indirecta comunal,” o empresas públicas del Estado Constitucional, concebidas como la “unidad socio-productiva 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.

C. *Unidades productivas familiares*

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 socio-productivos 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,



ALLAN R. BREWER-CARÍAS

no podría establecer una unidad socio-productiva de esta naturaleza, destinada beneficiar a sus integrantes y a satisfacer necesidades de la comunidad.

D. *Organizaciones de trueque (Grupos de intercambio solidario)*

Por último, en cuarto lugar, la LOSEC regula como organización socio-productiva a los “grupos de intercambio solidario,” como organizaciones de “trueque” concebidas como el “conjunto de prosumidores 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” se definen en la LOSEC 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).

En cuanto a estos sistemas alternativos de intercambio solidario, es decir, de trueque, los mismos deben operar conforme al artículo 43, bajo dos modalidades de trueque: En primer lugar, el “trueque comunitario directo,” en las modalidades de intercambio de saberes, conocimientos, bienes y servicios con valores mutuamente equivalentes, sin necesidad de un sistema de compensación o mediación.¹⁴⁵ Y en segundo lugar, el “trueque comunitario indirecto,” en la modalidad de intercambio de saberes, conocimientos, bienes y servicios con valores distintos, que no son mutuamente equivalentes y que requieren de un sistema de compensación o mediación, a fin de establecer de manera explícita relaciones de equivalencias entre dichos valores diferentes.¹⁴⁶

Para el desarrollo de estas modalidades de trueque, la Ley define los “mercados de trueque comunitario” como los “espacios físicos destinados periódicamente al intercambio justo y solidario de bienes, servicios, saberes y conocimientos, con el uso de monedas comunales” (art. 6.11); y al “sistema de distribución de trueque comunitario” como el “sistema destinado periódicamente al intercambio justo y solidario de bienes, servicios, saberes y conocimientos” (art. 6.20).

Es imposible leer estas modalidades de “trueque” como uno de los pilares fundamentales del sistema de producción socialista que propugna

145 Igual definición se encuentra en el artículo 6.22 de la LOSEC

146 Similar definición se establece en el artículo 6.23 de la LOSEC



INTRODUCCIÓN GENERAL A LAS LEYES DEL PODER POPULAR

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 se pudiera, el mismo día, ser cazador, pescador, pastor y crítico, de manera que durante el transcurso del día 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.

3. *El régimen centralizado del sistema económico comunal*

Por otra parte, todo el sistema de producción socialista que se regula en la LOSEC, es un sistema económico sometido a una planificación centralizada, conforme a la cual está proscrita toda iniciativa privada, controlado además por el Ejecutivo nacional directamente.

A tal efecto, en la Ley para el Fomento y Desarrollo de la Economía Popular de 2008, se había establecido que el sistema de economía comunal estaba bajo el control del Ejecutivo Nacional, como "órgano rector," que se ejercía por órgano del Ministerio de las Comunas (art. 6). La LOSEC establece ahora que el Ministerio de las Comunas, "es el órgano coordinador de las políticas públicas relacionadas con la promoción, formación, acompañamiento integral y financiamiento de los proyectos socio-productivos, originados del seno de las comunidades, las comunas o constituidos por entes del Poder Público conforme a lo establecido en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, las disposiciones de la Ley, su Reglamento y demás normativas aplicables" (art 7).

Sin embargo, de las competencias que se atribuyen, resulta todo un sistema centralizado que conduce el Ejecutivo Nacional, de manera que al Ministerio de las Comunas corresponde conforme al artículo 8, las siguientes atribuciones:

1. Otorgar la personalidad jurídica a las organizaciones socio-productivas.
2. Dictar las políticas y lineamientos en materia de economía comunal, proyectos socio-productivos, formación, financiamiento, intercambio solidario y distribución que impulsen el desarrollo, consolidación y expansión del sistema económico comunal.
3. Asignar recursos financieros y no financieros, retornables y no retornables, para el desarrollo de las organizaciones socio-productivas que se constituyan en el marco de las disposiciones de la presente Ley.



ALLAN R. BREWER-CARÍAS

4. Velar porque los planes y proyectos de sistema económico comunal se formulen en correspondencia con el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, adecuados a las necesidades y potencialidades de las comunidades, de las comunas o del ámbito geográfico de los sistemas de agregación que surjan entre éstas.
5. Diseñar e implementar programas, por sí o en articulación con otros órganos y entes públicos, así como del sector privado, para la formación, asistencia técnica y actualización tecnológica de las organizaciones socio-productivas.
6. Coadyuvar a la consolidación de las bases del modelo productivo socialista, como instrumento para alcanzar el desarrollo humano integral, sostenible y sustentable.
7. Dictar normas en materia de recuperación y reestructuración de las organizaciones socio-productivas previstas en la presente Ley.
8. Contribuir a la consecución de la justa distribución de la riqueza mediante el diseño, planificación y ejecución de planes, programas y proyectos tendentes al desarrollo del sistema económico comunal, como instrumento para la construcción del modelo productivo socialista, en correspondencia con los lineamientos del sistema nacional de planificación.
9. Diseñar, en articulación con los órganos y entes con competencia en materia educativa y tecnológica, programas para la formación y capacitación de los integrantes o aspirantes a integrar las organizaciones socio-productivas, así como para la certificación de saberes y conocimientos de los ciudadanos y ciudadanas de las comunidades que formen parte del sistema económico comunal.
10. Hacer seguimiento, evaluación y control de las organizaciones socio-productivas con el fin de asegurar que las actividades de las mismas se correspondan con los respectivos planes, proyectos y programas de cualquiera de los sistemas de agregación comunal.
11. Formular y promover políticas de incentivo y acompañamiento integral a las organizaciones socio-productivas que se constituyan en cualquiera de los sistemas de agregación comunal.
12. Establecer las medidas necesarias para promover el acceso de las organizaciones socio-productivas a los distintos procesos de intercambio socio-productivo, nacionales e internacionales, preferentemente con países latinoamericanos y del Caribe, en el ámbito de la integración comunitaria bolivariana y caribeña, para potenciar el humanismo y la hermandad entre los pueblos.



INTRODUCCIÓN GENERAL A LAS LEYES DEL PODER POPULAR

4. Régimen jurídico de las organizaciones socio-productivas

A. Constitución de las organizaciones socio-productivas

a. Forma jurídica para la constitución

Las condiciones para la constitución de las organizaciones socio-productivas se establecen en la LOSEC, diferenciándolas según la forma de las mismas.

En primer lugar, en cuanto a las empresas del Estado Comunal, es decir, aquellas “de propiedad social directa comunal,” como se establece en el artículo 12, las mismas deben ser constituidas “mediante documento constitutivo estatutario, acompañado del respectivo proyecto socio-productivo, 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 segundo lugar, en cuanto a las Empresas públicas constituidas por órganos o entes 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, en cuanto a las “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 socio-productivo 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*, y en cuanto los Grupos de intercambio solidario, el artículo 15 de la LOSEC dispone que los mismos 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



ALLAN R. BREWER-CARÍAS

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.

Dicha Asamblea de “prosumidores” como se establece en el artículo 47 de la Ley, debe estar integrada por quienes voluntariamente decidan conformar el respectivo grupo de intercambio solidario, con las siguientes atribuciones: 1. Diseñar, denominar, valorar, administrar y decidir sobre cualquier aspecto relativo a la moneda comunal, con autorización del Ministerio de las Comunas y conforme a las resoluciones que dicte al efecto el Banco Central de Venezuela; y 2. Coordinar las actividades de organización y funcionamiento de los diferentes espacios del intercambio solidario.

b. *Ámbito geográfico*

Las organizaciones socio-productivas conforme se exige en el artículo 11 de la LOSEC, deben tener un determinado espacio geográfico en el país, correspondiente a la instancia del Poder Popular en las que se constituyan, donde deben establecer su domicilio. Sin embargo, en el caso de los grupos de intercambio solidario, los mismos deben tener su domicilio en el lugar donde desarrollen las actividades socio-productivas tendientes a ofrecer y recibir bienes, servicios, saberes y conocimientos.

c. *Denominación*

Los documentos de las empresas de propiedad social comunal deben siempre indicar tal carácter, bien sea con la mención expresa de “Empresa de Propiedad Social” o abreviación mediante las siglas “EPS” (art. 17).

d. *Personalidad jurídica*

Todas las organizaciones socio-productivas contempladas en la LOSEC, conforme se dispone en el artículo 16 de la Ley, adquieren personalidad jurídica, no mediante la inscripción de su documento constitutivo en el registro mercantil, sino mediante el registro del mismo “ante el órgano coordinador,” es decir, ante el Ministerio de las Comunas.

A tal efecto, dicho Ministerio debe establecer una dependencia funcional de verificación, inscripción y registro con el fin de mantener el seguimiento y control de las organizaciones socio-productivas y de los espacios de intercambio solidario del país (art. 19).



INTRODUCCIÓN GENERAL A LAS LEYES DEL PODER POPULAR

El procedimiento para la inscripción ante el Ministerio de las Comunas, a los efectos de la obtención de la personalidad jurídica de las diversas organizaciones socio-productivas, es el siguiente:

1. En los casos de organizaciones socio-productivas de propiedad social comunal directa, es decir, de empresas del Estado Comunal, los responsables designados por la instancia de agregación comunal correspondiente, deben presentar por ante el Ministerio de las Comunas la solicitud de registro, acompañada del acta constitutiva de la organización, acta de la asamblea de productores, así como el proyecto socio-productivo. Cuando se trate de empresas de propiedad social comunal indirecta, es decir, de empresas públicas, el funcionario autorizado del órgano o ente de la Administración Pública correspondiente, es el que debe presentar ante el Ministerio de las Comunas el acta constitutiva, así como los estatutos de la organización.

2. El servidor público responsable en el Ministerio de las Comunas debe recibir los documentos que le hayan sido presentados con la solicitud, debe efectuar el registro en un lapso no mayor a quince días, otorgándole personalidad jurídica a todos los efectos legales.

3. Si se encontrare alguna deficiencia en la documentación presentada, el servidor público competente lo debe comunicar a los solicitantes, quienes tienen un lapso de treinta días para corregirla, de manera que subsanada la falta se debe proceder al registro.

4. Si los interesados no subsanan la falta en el lapso indicado, el órgano coordinador debe abstenerse de registrar la organización, y contra esta decisión puede interponerse el recurso jerárquico correspondiente conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, con lo cual queda agotada la vía administrativa. Los actos administrativos dictados por el Ministerio de las Comunas como "órgano coordinador" pueden ser recurridos por ante la jurisdicción contencioso administrativa.

El Ministerio de las Comunas, sólo puede abstenerse de registrar una organización socio-productiva, 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 socio-productiva que no sea socialista o que no responda al modelo productivo socialista podría ser registrada.



ALLAN R. BREWER-CARÍAS

B. *Derechos de las organizaciones socio-productivas*

Conforme se establece en el artículo 20 de la LOSEC, las organizaciones socio-productivas gozan de los siguientes derechos:

1. Formación y capacitación integral para el trabajo productivo y técnico, en la formulación, desarrollo y financiamiento de proyectos socio-productivos sustentables por parte de los órganos y entes del Poder Público con competencia en la materia.
2. Acompañamiento integral mediante el otorgamiento de recursos financieros y no financieros, retornables y no retornables, por parte de los órganos y entes del Poder Público.
3. La transferencia de servicios, actividades y recursos, en el área de sus operaciones, de acuerdo con lo establecido en el artículo 184 y 185 de la Constitución de la República, en concordancia con las decisiones del Consejo Federal de Gobierno.

Además, dispone el artículo 22 de LOSEC que los órganos y entes del Poder Público, en sus diferentes niveles político-territoriales, deben establecer entre las condiciones para los procesos de contratación de obras, adquisición de bienes y prestación de servicios, “medidas que favorezcan y otorguen prioridad y preferencia a las organizaciones socio-productivas” establecidas en la Ley.

Por otra parte, en caso de situaciones sobrevenidas no imputables a la organización socio-productiva, que afecte su funcionamiento o capacidad de pago, el artículo 23 de la Ley dispone que el Ejecutivo Nacional, a través del Ministerio de las Comunas, podrá aprobar y aplicar programas de recuperación o reestructuración.

C. *Obligaciones de las organizaciones socio-productivas*

En cuanto a las obligaciones de las organizaciones socio-productivas, las mismas se enumeran en el artículo 24 de la LOSEC, en la siguiente forma:

1. Diseñar y ejecutar planes, programas y proyectos socio-productivos, en coordinación con el Comité de Economía Comunal, el Consejo de Economía Comunal o la instancia de articulación en materia de economía comunal del sistema de agregación, según sea el caso, dirigidos a consolidar el desarrollo integral de la comunidad o las comunidades del ámbito territorial de la instancia del Poder Popular al que corresponda.



INTRODUCCIÓN GENERAL A LAS LEYES DEL PODER POPULAR

2. Promover y practicar la democracia participativa y protagónica, basada en los principios de la ética socialista, y el desarrollo de actividades socio-productivas, surgidas del seno de la comunidad o las comunidades.
3. Cumplir y hacer cumplir las decisiones emanadas del Comité de Economía Comunal, el Consejo de Economía Comunal o la instancia en materia de economía comunal del sistema de agregación, según sea el caso, en función de articular los planes y proyectos socio-productivos a los lineamientos de planificación de la instancia respectiva.
4. Fomentar, promover e implementar el desarrollo de actividades socio-productivas, políticas, culturales, ecológicas, de defensa de los derechos humanos y de las personas en situación de vulnerabilidad, de acuerdo a los principios y valores contenidos en esta Ley.
5. Rendir cuentas y ejercer la contraloría social, como actividad permanente, en el desarrollo de la gestión comunitaria o comunal.
6. Prever medidas adecuadas para promover la defensa, protección y aseguramiento del ambiente en condiciones óptimas para la realización de sus actividades, a los fines de minimizar el impacto ambiental de las operaciones que realicen.
7. Reinvertir socialmente los excedentes para el desarrollo de las comunidades y contribuir al desarrollo social del país, de acuerdo a lo establecido en el Reglamento de esta Ley y a la planificación de la instancia correspondiente.
8. Dar prioridad a las personas y al trabajo como hecho social sobre el capital, con el fin de garantizar el desarrollo humano integral.
9. Garantizar la igualdad de derechos y obligaciones para los integrantes de las organizaciones socio-productivas.
10. Desarrollar acciones estratégicas de enlace y coordinación, para articularse en red con otras organizaciones socio-productivas, a los fines de garantizar el desarrollo y consolidación del sistema económico comunal, para elevar los niveles de eficiencia en la productividad y la cobertura de bienes y servicios, en beneficio de la colectividad y el desarrollo social integral del país.
11. Incentivar la inserción socio-productiva como elemento fundamental del desarrollo social, impulsando el espíritu emprendedor solidario y la cultura del trabajo colectivo. A tal efecto, la propia Ley define el "trabajo colectivo" como la "actividad organizada, planificada y desarrollada por los integrantes de las distintas formas organizativas de producción de propiedad social, basada en una relación de producción no alienada, propia y auténtica, de manera participativa y protagónica" (art. 6.23).
12. Garantizar un modelo de gestión basado en el aprendizaje permanente y regido por los principios propios de la democracia revolucionaria.



ALLAN R. BREWER-CARÍAS

13. Hacer transparente las estructuras de costos y precios, así como participar en la creación de nuevas formas de espacios de integración, mediante el intercambio directo de bienes y servicios entre las organizaciones socio-productivas y las comunidades.

D. *Régimen jurídico de las organizaciones socio-productivas*

Como se aprecia de lo antes señalado, la LOSEC establece toda una precisa regulación sobre la constitución y funcionamiento de las organizaciones socio-productivas, diferentes a las que rigen en el ordenamiento jurídico de la República para las organizaciones económicas o empresariales, particularmente diferentes a las establecidas en el Código de Comercio.

Sin embargo, en todos aquellos casos en los cuales el desarrollo de las actividades de las empresas de propiedad social hubiere que aplicar supletoriamente cualquier disposición contenida en norma distinta a la LOSEC, es decir, en el ordenamiento jurídico de la república, de acuerdo con el artículo 39 de la LOSEC, se debe proceder con arreglo a los siguientes principios:

1. Las personas naturales y sujetos públicos o privados que formen parte de empresas de propiedad social comunal no tienen derecho o participación sobre el patrimonio de las mismas, y el reparto de excedentes económicos, si los hubiere, se hará de conformidad con lo establecido en la Ley.

2. Las empresas de propiedad social comunal pueden realizar cualesquiera actos de comercio, pero tales actos no pueden constituir su único o exclusivo objeto empresarial, por cuanto éste debe comprender, además de las actividades que resulten en un beneficio para sus productores que las conformen, la reinversión social del excedente para el desarrollo de la comunidad y contribución al desarrollo social integral del país.

3. La constitución, operación y administración de las empresas de propiedad social comunal debe atender

“a los principios de desarrollo endógeno, equilibrio territorial, soberanía productiva, sustitución selectiva de importaciones y a un modelo de gestión que consolide la relación de producción socialista, determinándose previamente las necesidades de la población donde se proyecte su constitución, con base al potencial local, cultura autóctona y necesidades colectivas, lo cual determinará el tipo de bienes a producir o los servicios a prestar, de acuerdo a lo establecido en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, así como a los lineamientos del Ejecutivo Nacional por intermedio del Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de economía comunal.”



INTRODUCCIÓN GENERAL A LAS LEYES DEL PODER POPULAR

4. En caso de conclusión, disolución o liquidación de empresas de propiedad social comunal, los bienes resultantes de la liquidación, si los hubiere, no pueden ser apropiados por ninguna de las personas naturales o jurídicas que conformen la empresa, sino que los mismos deben conservar “la condición de bienes de propiedad social comunal directa o indirecta,” según corresponda a la clasificación que se les hubiere otorgado para el momento de la constitución de la empresa.

5. En caso de liquidación de empresas de propiedad social comunal indirecta, los bienes resultantes de la liquidación deben ser revertidos a la República o transferidos a otra empresa de propiedad social comunal indirecta, según se indique en el decreto mediante el cual se establezca la liquidación.¹⁴⁷

Por otra parte, conforme se dispone en el artículo 21, las organizaciones socio-productivas están “exentas del pago de todo tipo de tributos nacionales y derechos de registro.”

5. Estructura organizativa y funcional de la organización socio-productiva

A. Las unidades de las organizaciones socio-productivas

La LOSEC establece detalladas regulaciones absolutamente uniformes sobre las diversas Unidades que deben tener las diversas organizaciones socio-productiva, las cuales conforme al artículo 25, son siempre las siguientes: Unidad de Administración (Art. 27); Unidad de Gestión Productiva (Art. 28); Unidad de Formación (Art. 29); y Unidad de Contraloría Social (Art. 30). La LOSEC establece al efecto detalladas regulaciones sobre las competencias de cada una de dichas Unidades.

B. Integrantes de las organizaciones socio-productivas

Las organizaciones socioproductivas están integradas por “productoras o productores” quienes conforme al artículo 6.16, “ejercen el control social de la producción, de manera directa o en conjunto con la representación del Poder Público según la organización, sea de propiedad directa comunal o de propiedad indirecta comunal; y cuyas relaciones de trabajo se basan en la igualdad de derechos y deberes, sin ningún tipo de discrimi-

147 El numeral 6 el mismo artículo atribuye al Presidente de la República, en Consejo de Ministros, la potestad de reglamentar los aspectos enumerados en este artículo, así como otros que, con la finalidad de regular el funcionamiento de las empresas de propiedad social comunal, ameriten de normativa administrativa



ALLAN R. BREWER-CARÍAS

minación ni de posición jerárquica." Es francamente difícil siquiera imaginar cómo una empresa, como organización económica para la producción, pueda funcionar sin posiciones jerárquicas diferenciadas.

Estos productores integrantes de las organizaciones socio-productivas, tienen los siguientes derechos indicados en el artículo 32 de la Ley:

1. Recibir una justa remuneración por el trabajo realizado, de acuerdo a la calidad y cantidad del mismo.
2. Recibir apoyo económico de su organización socio-productiva ante situaciones de contingencia, emergencia o problemas de salud, que no posean capacidad de cubrir.
3. Recibir permanentemente formación y capacitación técnica-productiva y político-ideológica, necesarias para su pleno desarrollo dentro de la organización y del sistema económico comunal.

Por otra parte, dichos integrantes de una organización socio-productiva, tienen los siguientes deberes enumerados en el artículo 33:

1. Coadyuvar en el desarrollo del sistema económico comunal, para contribuir con la transformación del modelo productivo tradicional, hacia el modelo productivo socialista.
2. Incentivar la participación y ayuda mutua entre sus compañeros y compañeras de trabajo.
3. Promover la ética y disciplina revolucionaria.
4. Rendir cuenta de su gestión cuando le sea requerido.
5. Manejar con eficacia y eficiencia los recursos de la organización, asignados por el Estado u obtenidos por cualquier otra vía.
6. Actuar conforme a los acuerdos alcanzados en asamblea, ya sea del ámbito de su sistema de agregación comunal o las ordinarias y extraordinarias de la organización productiva.
7. Promover y practicar la democracia participativa y protagónica en el desarrollo de las actividades socio-productivas.
8. Participar en el diseño y ejecución de planes, programas y proyectos socio-productivos dirigidos a consolidar el desarrollo integral de la comunidad.
9. Promover la contraloría social y estar sujeto a la misma.
10. Velar por el buen uso de los activos de propiedad colectiva.



INTRODUCCIÓN GENERAL A LAS LEYES DEL PODER POPULAR

C. *Los Voceros de las unidades de las organizaciones socio-productivas*

Cada una de las cuatro Unidades de las organizaciones socio-productivas (Unidad de Administración, Unidad de Gestión Productiva, Unidad de Formación y Unidad de Contraloría Social) deben estar integradas, por tres voceros, designados en la siguiente forma:

Cuando la organización socio-productiva sea de propiedad social comunal directa, es decir, se trate de una empresa del Estado Comunal, todos los integrantes de la Unidad de Organización deben ser designados por la instancia del Poder Popular a la que corresponda la organización socio-productiva, en consulta con sus integrantes (art. 26).

Cuando se trate de una organización socio-productiva que sea de propiedad social comunal indirecta, es decir, de una empresa pública creada por los órganos o entes del Poder Público, los integrantes de la Unidad de Administración deben ser designados en la siguiente forma: Dos representantes del órgano o ente del Poder Público que constituye la organización, los cuales deben ejercer sus labores en igualdad de condiciones con los demás integrantes de la organización; y un vocero de la asamblea de productores y productoras de la organización. En cambio, en cuanto a los integrantes de las Unidades De Gestión Productiva, Formación y Contraloría Social los mismos deben ser designados por la asamblea de productores y productoras.

D. *Condición para ser productores-integrantes de las organizaciones socio-productivas*

Conforme al artículo 31 de la LOSEC, para ser productor integrante de las organizaciones socio-productivas se requiere:

1. Ser venezolano o extranjero residente, habitante de la comunidad con al menos un año de residencia en la misma, salvo en los casos de las comunidades recién constituidas.
2. Ser mayor de quince años, excepto en los casos de las Unidades De Administración y de Contraloría Social donde se requiere ser mayor de dieciocho años.
3. Estar inscrito en el registro electoral de la instancia de la agregación comunal.
4. De reconocida honorabilidad.
5. Tener capacidad para el trabajo colectivo con disposición y tiempo para el trabajo comunitario.
6. Espíritu unitario y compromiso con los intereses de la comunidad.



ALLAN R. BREWER-CARÍAS

7. No poseer parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo grado de afinidad con los demás integrantes de la Unidad de Administración y de la Unidad de Contraloría Social que conforman la organización socio-productiva, salvo las comunidades de áreas rurales y comunidades indígenas.
8. No ocupar cargos de elección popular.
9. No estar sujeto a interdicción civil o inhabilitación política.
10. No ser requerido o requerida por instancias judiciales.

La condición de integrante de la organización socio-productiva se pierde por las siguientes causales enumeradas en el artículo 34 de la Ley:

1. La renuncia a su condición de integrante de la organización.
2. El cambio de residencia comprobado, fuera del ámbito geográfico al que pertenezca la organización socio-productiva.
3. Enfermedad que imposibilite ejercer sus funciones.
4. Estar sujeto a sentencia definitivamente firmen dictada por los órganos jurisdiccionales, que impida el ejercicio de sus funciones.
5. Ser designado o designada en un cargo público de elección popular.
6. Por disolución y/o liquidación de la organización socio-productiva.
7. Por vencimiento del término de duración de la organización socio-productiva.

8. Incurrir en alguna falta grave o infracción de las establecidas en la presente Ley y las que normen las instancias del Poder Popular.

Conforme al artículo 35 constituye falta grave, las siguientes: a) Observar mala conducta o realizar actos que se traduzcan en grave perjuicio moral o material para la organización socio-productiva; b) El no cumplimiento de los deberes e irrespeto de los principios y valores fundamentales establecidos en la Ley y su Reglamento; c) Cuando se desvíe el destino de los recursos que le hayan sido entregados para su administración, a un uso distinto al planificado y que dé origen a un hecho previsto en la ley como punible; o d) Cuando los integrantes de la organización socio-productiva incumplan con la reinversión social del excedente en un periodo de un año.

9. Contravenir las disposiciones establecidas en la carta fundacional de la comuna, las cartas comunales, relativas a las normas de convivencia, o incurrir en alguna falta calificada como grave por esta Ley.

En todo caso, quien infrinja el normal funcionamiento de los grupos de intercambio solidario, incumpla sus deberes o realice acciones que alteren o perjudiquen el sistema de intercambio solidario en detrimento de



INTRODUCCIÓN GENERAL A LAS LEYES DEL PODER POPULAR

los intereses de la comunidad, debe ser desincorporado del grupo de intercambio solidario, quedando inhabilitado para participar en otros grupos de intercambio por el lapso de un año, sin perjuicio de la responsabilidad civil, penal y administrativa a que hubiere lugar (art. 51).

10. La muerte.

E. *Normas sobre la gestión productiva y administración de los recursos de las organizaciones socio-productivas*

La LOSEC trae una extensa y detallada regulación sobre la gestión productiva y sobre la administración de los recursos de las organizaciones socio-productivas.

A tal efecto, la *gestión productiva*, en el marco de las actuaciones de las organizaciones socio-productivas, se define en el artículo 56 de la LOSEC como un proceso para hacer efectiva la participación popular y la planificación participativa, que responda a las necesidades colectivas y contribuya al desarrollo de las potencialidades y capacidades de las comunidades.

Esta gestión productiva se concreta como una expresión del ciclo comunal, dirigida a la formulación, ejecución y control del plan de desarrollo de la instancia de agregación comunal a que corresponda (art. 56). Conforme al artículo 57, al referirse a las fases del ciclo comunal productivo, dispone que la gestión productiva, desarrollada a través del mismo, se conforma por cinco fases, las cuales se complementan e interrelacionan entre sí, y que son: el diagnóstico, el plan, el presupuesto, la ejecución y la contraloría social.

En cuanto a los *recursos* de las organizaciones socio productivas, los mismos se regulan en la LOSEC, disponiéndose que los recursos financieros y no financieros son los siguientes: 1. Los que sean transferidos por la República, los estados y los municipios, conforme a lo establecido en los artículos 184, 185, 300 y 308 de la Constitución; 2. Los generados en el desarrollo de su actividad productiva; y 3. Los provenientes de donaciones. (art. 58). Los Recursos financieros se clasifican en Recursos retornables y Recursos no retornables (art. 59): y los Recursos no financieros se definen como programas, proyectos, instrumentos y acciones para el adiestramiento, capacitación, asistencia tecnológica, productiva y otros, prestados por los órganos y entes del Poder Público a las organizaciones socio-productivas, necesarios para concretar la ejecución de las políticas, planes y proyectos que impulsen al sistema económico comunal (art. 60).

En cuanto a los *fondos* de las organizaciones socio-productivas, en los artículos 62 a 65 de la LOSEC se regulan detalladamente los Fondos inter-



ALLAN R. BREWER-CARÍAS

nos de las organizaciones socio-productivas; los Fondo de mantenimiento productivo; Fondos de atención a los productores, productoras y prosumidores; y el Fondo comunitario para la reinversión social. Este último, conforme al artículo 65, está destinado al desarrollo social comunitario, comunal y nacional, constituido por recursos financieros excedentes del proceso socio-productivo que serán transferidos por las organizaciones socio-productivas a la instancia del Poder Popular que corresponda, así como al Ejecutivo Nacional. Artículo 66

6. *El sistema alternativo de intercambio solidario*

A. *Fines y función del sistema alternativo de intercambio (trueque)*

La LOSEC destina un conjunto de normas para regular, en especial, el “sistema alternativo de intercambio solidario,” consistente, como se ha dicho, en el sistema de trueque comunitario directo e indirecto (art. 43), el cual se define en el artículo 40, como:

“el conjunto de actividades propias que realizan los prosumidores y prosumidoras, dentro y fuera de su comunidad, por un periodo determinado, antes, durante y después del intercambio, con el propósito de satisfacer sus necesidades y las de las comunidades organizadas, de saberes, conocimientos, bienes y servicios, mediante una moneda comunal alternativa; y con prohibición de prácticas de carácter financiero, como el cobro de interés o comisiones.”

Este sistema alternativo de intercambio solidario, tal como se indica en el artículo 41 de la Ley, tiene como objetivo primordial facilitar el encuentro de “prosumidores” de los grupos que lo conforman, para desarrollar las actividades propias del sistema, organizado en la forma prescrita en la Ley y su Reglamento, con la finalidad de satisfacer sus necesidades y de las comunidades organizadas, propendiendo al mejoramiento de la calidad de vida del colectivo.

Dicho sistema de intercambio solidario, conforme al artículo 42, se basa en los siguientes principios y valores: 1. La buena fe como base de las operaciones de intercambio. 2. El respeto de las tradiciones sociales y culturales. 3. La responsabilidad en la elaboración de bienes y prestación de servicios. 4. La no discriminación. 5. La coordinación de negociación armónica para el intercambio. 6. El impulso del sistema económico comunal. 7. La satisfacción de necesidades del colectivo. 8. El intercambio de saberes, conocimientos, bienes y servicios de calidad. 9. La reducción de los costos de las transacciones asociadas a los participantes. y 10. El rescate de la memoria histórica local.



INTRODUCCIÓN GENERAL A LAS LEYES DEL PODER POPULAR

Los grupos de intercambio solidario, tal como lo precisa el artículo 46 de la Ley, tienen como función primordial facilitar las relaciones de intercambio entre los “prosumidores”, para lo cual deben:

1. Estimular y fortalecer el intercambio justo de saberes, conocimientos, bienes y servicios en cualquiera de los espacios de intercambio solidario.
 2. Promover la autogestión comunitaria, incentivando la creación y el desarrollo integral de los prosumidores y prosumidoras.
 3. Fomentar el desarrollo endógeno sustentable.
 4. Fortalecer la identidad comunal y las relaciones comunitarias.
 5. Establecer relaciones con los órganos competentes para el desarrollo de la producción de saberes, conocimientos, bienes y servicios como un medio para alcanzar la soberanía alimentaria.
 6. Ejecutar todas aquellas actividades que, en el marco de la Constitución de la República y el ordenamiento legal vigente, determinen los prosumidores y prosumidoras reunidos en asamblea.
- B. *Los derechos y deberes de los “prosumidores”*

De acuerdo con el artículo 48 de la Ley, los derechos de los “prosumidores” son los siguientes:

1. Recibir del Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de economía comunal, información, formación, capacitación y acompañamiento integral para su efectiva participación en el sistema alternativo de intercambio solidario.
2. Participar en la constitución, gestión y toma de decisiones dentro del grupo de intercambio solidario al cual pertenezcan.
3. Recibir información oportuna e incuestionable sobre los lineamientos del grupo de intercambio solidario en el que participan.
4. Elegir y ser elegidos o elegidas para la conformación de las vocerías de los comités de trabajo del grupo de intercambio solidario.
5. Su publicación en el directorio, que a tales efectos llevará el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de economía comunal, para la identificación de los grupos del sistema alternativo de intercambio solidario, junto con sus ofertas de saberes, conocimientos, bienes y servicios.
6. Los que se reconozcan por decisión de la asamblea de prosumidores y prosumidoras, de conformidad con la Constitución de la República y las leyes.



ALLAN R. BREWER-CARÍAS

En cuanto a los deberes de los “prosumidores”, conforme al artículo 49 de la LOSEC, son los siguientes:

1. Producir bienes o prestar servicios, saberes y conocimientos para los grupos de intercambio solidario, así como consumir, adquirir bienes y servicios de los otros prosumidores y prosumidoras.
2. Inscribirse ante la unidad de verificación, inscripción y registro del órgano coordinador.
3. Cumplir con las obligaciones y responsabilidades asumidas en su grupo de intercambio solidario.
4. Cumplir y hacer cumplir las decisiones emanadas de la asamblea de su grupo de intercambio solidario.
5. Pertenecer a un comité de trabajo y cumplir las tareas que le sean asignadas.

C. *Los espacios del sistema alternativo de intercambio solidario*

El sistema alternativo de intercambio solidario conforme al artículo 50 de la LOSEC puede ser desarrollado en en los siguientes espacioe: Primero, el Sistema de producción y suministro para el trueque comunitario. Segundo, en los Centros de acopio, tiendas comunitarias y proveedurías. Tercero, en cualquier lugar que determinen los “prosumidores” en el momento requerido, o en su defecto el lugar acordado por la asamblea de “prosumidores”. Y cuarto, todos aquéllos que a tales fines fije el Ejecutivo Nacional a través del Ministerio con competencia en materia de economía comunal.

D. *La moneda comunal*

Como se ha dicho, la LOSEC establece la “moneda comunal,” como un “instrumento alternativo a la moneda de curso legal en el espacio geográfico de la República,” donde funciona el grupo de intercambio solidario, que permite y facilita el intercambio de saberes, conocimientos, bienes y servicios en los espacios del sistema de intercambio solidario, mediante la cooperación, la solidaridad y la complementariedad, en contraposición a la acumulación individua (art. 52). Corresponde al Banco Central de Venezuela regular todo lo relativo a la moneda comunal dentro del ámbito de su competencia (art. 53).

Cada moneda comunal, por otra parte, tiene una denominación que debe ser escogida por cada grupo de intercambio solidario, “la cual responderá a una característica ancestral, histórica, cultural, social, geográfi-



INTRODUCCIÓN GENERAL A LAS LEYES DEL PODER POPULAR

ca, ambiental, patrimonial u otra que resalte los valores, la memoria e identidad del pueblo” (art. 54).

La moneda comunal debe ser administrada por los grupos de intercambio solidario, debidamente registrada y distribuida equitativamente entre los “prosumidores”, y sólo tendrá valor dentro del ámbito territorial de su localidad; en consecuencia, no tendrá curso legal ni circulará fuera del ámbito geográfico del grupo de intercambio solidario.

El valor de la moneda comunal debe ser determinado “por equivalencia con la moneda de curso legal en el espacio geográfico de la República,” a través de la asamblea de “prosumidores”, previa autorización del Ministerio de las Comunas, de conformidad con lo previsto en la Ley y las resoluciones que a tal efecto dicte el Banco Central de Venezuela (art. 55).

Por supuesto, leer estas disposiciones sobre unas monedas comunales, cuyo número puede ser infinito, lo que recuerda es el establecimiento de los viejos “vales” o moneda de las haciendas que existieron hasta comienzos del siglo XX, donde los campesinos quedaban confinados para sus posibilidades de intercambio, lo que después de tantas décadas de desarrollo se logró superar, primero or la emisión de moneda por los bancos privados; y luego, por la creación de la moneda única, que es el bolívar, luego de la creación del Banco Central de Venezuela al cual se le dio el monopolio de la acuñación. Parecería que con estas regulaciones sobre la moneda comunal, no sólo se ignora la realidad del país y su historia, sino que parece que se quisiera regresar a la Venezuela de hace más de cien años, confinándose la economía a lo local, cuando en el mundo la corriente globalizadora muestra lo contrario. Basta para darse cuenta de ello los esfuerzos por el mantenimiento del Euro en Europa, como moneda supranacional.

E. *La red de comercio justo y suministro socialista*

Por último, la LOSEC regula la “red de comercio justo y suministro socialista,” integrada por “las unidades de suministro socialista” y demás medios de distribución y abastecimiento con que cuenta el Estado para tal fin (art. 69), que deben ser promovidas, fomentadas y estimuladas por el Poder Ejecutivo Nacional, a través del Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de comercio, (art. 70). A tal efecto, el mismo Ministerio debe implementar las medidas necesarias “para garantizar el acceso de las organizaciones socio-productivas del sistema de economía comunal a la red de comercio justo y suministro socialista” (Art. 71).



ALLAN R. BREWER-CARÍAS

Por otra parte, dispone la Ley que el Ejecutivo Nacional, debe establecer las medidas necesarias para “promover el acceso de las organizaciones socio-productivas del sistema económico comunal a los distintos procesos de intercambio socio-productivos nacionales e internacionales, preferentemente con los países latinoamericanos y del Caribe; y muy especialmente con los países miembros de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA-TCP), para potenciar el humanismo, el internacionalismo y la unión de los pueblos, bajo los principios de la solidaridad, la complementariedad y el respeto a la soberanía nacional. (art. 73). No se entiende cómo funcionando con una moneda comunal, puede siquiera pensarse que las organizaciones socio-productivas puedan acceder al comercio internacional.

7. *El régimen sancionatorio de orden penal*

Por último, la LOSEC establece entre sus disposiciones, la tipificación de un conjunto de delitos como consecuencia del régimen compulsivo que se establece sobre el sistema económico comunal o sistema económico comunista, y que son los siguientes:

En primer lugar, se tipifica como conducta delictiva penada con prisión de cuatro a seis años, la realización de “acciones contrarias al normal desenvolvimiento del sistema económico comunal”, supuesto que se da conforme al artículo 75 de la Ley, cuando “personas naturales o las responsables de personas jurídicas ... conjunta o separadamente, contravenzan las medidas, condiciones y controles” previstos en la LOSEC “para lograr el normal y adecuado desenvolvimiento del sistema económico comunal, ya sea almacenando, distribuyendo, comercializando, usando o suministrando bienes de consumo, servicios y saberes del sistema económico comunal.”

Las personas naturales o las responsables de personas jurídicas que, conjunta o separadamente, para formar parte del sistema económico comunal o vincularse con sus actividades, de conformidad con la presente Ley, incurran en este supuesto delictivo, serán penados o penadas con prisión de seis a ocho años.

En segundo lugar, también se tipifica como conducta delictiva penada con prisión de dos a cuatro años, la realización de “restricciones u obstáculos a la cadena de producción, distribución y acceso de bienes y servicios,” supuesto que se da conforme al artículo 76 de la Ley, cuando “personas naturales o las responsables de personas jurídicas ... conjunta o separadamente, impidan, obstaculicen o restrinjan el normal funcionamiento y resguardo, de la producción, distribución, transporte, comercia-



INTRODUCCIÓN GENERAL A LAS LEYES DEL PODER POPULAR

lización, suministro de los bienes de consumo, servicios y saberes del sistema económico comunal.

Igualmente, incurren en este tipo delictivo, “las personas naturales o las responsables de personas jurídicas que, conjunta o separadamente, impidan el acceso a dichos bienes por partes de los consumidores y consumidoras.”

En tercer lugar, por último, también se tipifica como conducta delictiva penada con prisión de dos a cuatro años, la “difusión de propaganda o publicidad subliminal, falsa o engañosa,” supuesto que se da conforme al artículo 77 de la LOSEC, cuando “personas naturales o las responsables de personas jurídicas ... conjunta o separadamente, realicen propaganda o publicidad subliminal, falsa o engañosa sobre los bienes, servicios y saberes del Sistema Económico Comunal y sus medios de producción, intercambio, distribución, comercialización y suministro.”

Paris, diciembre 2010/New York, enero 2011





II
**LA LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES Y EL
DERECHO A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS
ASUNTOS PÚBLICOS**

Claudia Nikken

Doctora en Derecho – Université Panthéon-Assas (Paris II)
Profesora de Derecho Administrativo de la Universidad Central de
Venezuela
Miembro del Consejo de Redacción de la Revista de Derecho Público







CLAUDIA NIKKEN

INTRODUCCIÓN

Existe ya en la Colección *Textos Legislativos* de la Editorial Jurídica Venezolana un número -el 46- destinado a la Ley Orgánica de los Consejos Comunales, cuyo estudio fue preparado por nuestro extrañado amigo y maestro Allan R. Brewer-Carías¹. En ese estudio se dedica un buen número de páginas al análisis de la “institución” del consejo comunal con relación al derecho a la participación², por lo cual resulta al mismo tiempo un honor y un reto escribir ahora, acompañándolo además, sobre la Ley Orgánica de los Consejos Comunales y el derecho a la participación ciudadana en los asuntos públicos, en el contexto del análisis del llamado “poder popular”.

No es posible iniciar este estudio -no tendría sentido- si no nos ubicamos previamente en el *momento constitucional*, pues como se verá, está en movimiento la forma del Estado a partir de la intención de establecer un nuevo régimen político.

En cuanto a ello, puede decirse que hoy nos encontramos en lo que se ha denominado la fase de *re-constitución*, es decir, en la fase del proceso constituyente que tiene por objeto establecer y sancionar el texto que dará nuevo fundamento jurídico al Estado.

Recordemos que el 19 de enero de 1999, la Sala Político-Administrativa de la entonces llamada Corte Suprema de Justicia, mediante la conocidísima decisión FUNDAHUMANOS, inició el proceso de de-constitución de la Constitución de 1961, al permitir que mediante el referendo consultivo previsto en la Ley Orgánica del Sufragio y Participa-

1 A.R. Brewer-Carías, “Introducción general del régimen de los consejos comunales,” en *Ley Orgánica de los Consejos Comunales*, Col. Textos Legislativos N° 46, EJV, Caracas, 2010.

2 *Idem*, en especial ver pp. 11-26.



LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES

ción Política (1998), se consultara al pueblo, con carácter decisorio, sobre la conveniencia o no de convocar una Asamblea Nacional Constituyente³.

Existe la creencia general de acuerdo con la cual la de-constitución así iniciada tuvo su proceso de re-constitución en todo lo que fue la discusión, aprobación y posterior *sanción popular* de lo que llamamos *constitución*. Sin embargo, como hemos afirmado ya en varias partes, el Estado venezolano carece en la actualidad de una constitución escrita y rígida⁴.

La *constitución* sancionada mediante referendo el 15 de diciembre de 1999 no era aplicable, dado que careció de un verdadero régimen de transición entre el fundado en la Constitución del 23 de enero de 1961 y el que se fundaría sobre este nuevo “texto”.

La Asamblea Nacional Constituyente, cuyas funciones “constituyentes”, jurídicamente, debieron cesar el 15 de diciembre de 1999, dictó con posterioridad a esa fecha un régimen de transición, que estuvo vigente hasta hace bastante poco. –El aplicable al poder judicial, dictado en agosto de 1999, sigue vigente, por cierto. Esto supuso y supone, lógicamente, la suspensión y sustitución de la *constitución* sancionada por otra “constitución”, la adoptada unilateralmente por la Asamblea Nacional Constituyente.

En tercer lugar, el texto constitucional publicado en la gaceta oficial del 30 de diciembre de 1999 no fue el sometido a referendo; ni fue sometido a referendo el texto aprobado por la Asamblea Nacional Constituyente, todo lo cual fue planteado por el Fiscal General de la República ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia el año 2000. Por demás, ese texto publicado fue supuestamente reimpresso el 24 de marzo

3 Sobre esto, C. Nikken, *La Cour Suprême de Justice et la Constitution vénézuélienne du 23 janvier 1961*, Tesis de doctorado, Université Panthéon-Assas (Paris II), París, 2001, pp. 357-408.

4 C. Nikken, “Sobre la invalidez de una constitución”, en *El Derecho Público a Comienzo del Siglo XXI - Estudios en Homenaje al Profesor Allan R. Brewer-Carías*, T. I, Thomson - Civitas, Madrid, 2003, pp. 206-218. C. Nikken, “Constitución y “bloque de la constitucionalidad”, en *El Derecho Público a los 100 números de la Revista de Derecho Público 1980-2005*”, EJV, Caracas, 2006, pp. 69-87. Conferencia dictada en la sede de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, en Caracas, el 29 de julio de 2010, referida a los consejos comunales, las comunas y la descentralización político-territorial, en el marco del análisis de las todavía en discusión para ese entonces “leyes del poder popular.” En prensa en el *Boletín de la Academia Nacional de Ciencias Políticas y Sociales*, Caracas 2011.



CLAUDIA NIKKEN

de 2000, confesadamente para introducir la corrección, entre otros, de “errores de gramática, sintaxis y estilo”⁵.

Por último, hay que señalar que el 2 de diciembre de 2007 fue popularmente rechazada la reforma constitucional propuesta por el Presidente de la República el 15 de agosto de 2007, la cual versaba, entre otros aspectos, sobre la posibilidad de reelegir indefinidamente al presidente de la República y el poder popular; rechazo que tuvo por efecto que las materias objeto de la misma no podían volver a ser planteadas durante el mismo período constitucional⁶. Esa prohibición ha sido absolutamente burlada por el Presente de la República y por la Asamblea Nacional. Primero, mediante la promoción de la enmienda sancionada luego en forma plebiscitaria el 15 de febrero de 2009, relativa a la “reelección indefinida”⁷. Ahora, con las llamadas “leyes del poder popular”; no sólo porque su contenido fue rechazado el 2 de diciembre de 2007, sino además porque contrarían el texto, el supuesto texto, de la *constitución*: ¿por qué, si no, promover aquella reforma constitucional?⁸

Ni siquiera considerando la nuestra como una *constitución* flexible, escrita o no, podría justificarse la disparidad de interpretaciones que ejecutan, según las circunstancias y no entre sí, los órganos del poder público nacional.

Pero hay más. No obstante lo expuesto, existe la creencia general de que el texto finalmente publicado el 24 de marzo de 2000 es nuestra *constitución escrita*. Ahora bien, su contenido carece de validez⁹. Es inválido, porque es inválida su “norma fundamental”, su “decisión política fundamental”. Y, con Kelsen, su norma fundamental es inválida, porque es ineficaz¹⁰.

5 Ver A. Brewer-Carías, *Golpe de Estado y Proceso Constituyente en Venezuela*, UNAM, México, 2002, pp. 402-405.

6 Sobre los efectos de este voto *negativo*, ver C. Nikken, “Soberanía popular y reforma constitucional. Breve análisis crítico de la fallida reforma constitucional iniciada por el Presidente de la República el 15 de agosto de 2007, desde el punto de vista de la soberanía popular”, *Anuario de Derecho Público Año 1 - CÉDP-UMA*, Caracas, 2008, pp. 103-105.

7 G.O. N° Extraordinario 5.908 del 19 de febrero de 2009.

8 Sobre este último aspecto, ver A.R. Brewer-Carías, *Introducción general al régimen de los consejos comunales*, *op. cit.*, pp. 26-32.

9 C. Nikken, “Sobre la invalidez de una constitución,” *loc. cit.*

10 H. Kelsen, *Théorie générale du droit et de l'État (suivi de La doctrine du droit naturel et le positivisme juridique)*, Col. La pensée juridique, Bruylant - LGDJ, París, 1997, pp. 172.



LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES

En efecto, sin retrasar su proceso, pero a partir de ahí, y con base en la decisión FUNDAHUMANOS, se puede decir que la norma fundamental de lo que llamamos *constitución* es que *el pueblo está por encima de la constitución y, además, que puede ejercer su soberanía por cualquier medio y en todo momento, incluso contra la constitución*. Esa norma fundamental corresponde a lo que se ha denominado *“neo-absolutismo”*, que consiste en la sustitución del monarca por el *“pueblo”*, en uso de un poder absoluto e incontrolado¹¹.

Sin analizar todos los ejemplos que ha venido registrando la historia contemporánea, ésta nos lleva a afirmar que la norma fundamental no es generalmente aceptada –o lo es a conveniencia. Esto se ve muy claramente en el empleo de la figura del *referendo consultivo*.

Así, en la sentencia FUNDAHUMANOS se dijo que el referendo es un derecho inherente a la persona humana y que, por ende, el referendo consultivo (no aprobatorio) previsto en la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política era aplicable para consultar al pueblo sobre la conveniencia o no de convocar una Asamblea Nacional Constituyente, *con efecto vinculante*.

Sobre la base de semejante razonamiento –avalado en ese momento por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia¹²–, la Asamblea Nacional electa el 30 de julio de 2000, procedió a solicitar la convocatoria de un referendo consultivo –que se realizó– con el objeto de *suspender* a los dirigentes de las más importantes organizaciones sindicales del país.

Tres años más tarde, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia decía que se podía convocar un referendo consultivo para determinar la conveniencia o no de solicitar formal renuncia al cargo del Presi-

11 O. Beaud, *La puissance de l'État*, Col. Léviathan, PUF, París, 1994, pp. 403-430. Existen varias instituciones en el texto que reflejan esta *“norma fundamental”*, siendo las más esclarecedoras las relativas a la modificación del texto constitucional: la sanción de la enmienda y la reforma constitucionales, así como la convocatoria de una asamblea nacional constituyente corresponden al mismo cuerpo, el cuerpo electoral, *al pueblo*. Complemento de esto, es el contenido del tristemente famoso artículo 350 constitucional, de acuerdo con el cual *el pueblo de la República Bolivariana de Venezuela*, fiel a su tradición republicana... Revisese al respecto la interpretación de la norma emitida por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en fecha 22 de enero de 2003 (*Elba Paredes Yéspica y Agustín Hernández*).

12 TSJ-SC, 1/12/2000, *Frente Constituyente de Trabajadores*. El criterio fue reiterado, entre otras decisiones, en TSJ-SC, 13/2/2001, *Bingo Gran Casino, S.A.*



CLAUDIA NIKKEN

dente de la República, pues el resultado del referendo consultivo *no es vinculante*¹³.

El corolario es, como ya se dijo, el desconocimiento del “NO” pronunciado en referendo constitucional el 2 de diciembre de 2007 que, por *no ser consultivo*, es indudablemente vinculante.

A este respecto, es necesario señalar que no desconocemos que lo imposible, en la práctica, de la instauración de un régimen “neo-absolutista”, ha derivado (¿justificado?) históricamente en lo que Vallenilla Lanz llamó (y así acogió la teoría general del derecho y del Estado) “cesarismo democrático”¹⁴; es decir, la personalización del poder, legitimada a través de la manipulación de la voluntad popular expresada mediante el sufragio (o la aclamación)¹⁵. De hecho, los ejemplos traídos a colación para demostrar la no aceptación de la “norma fundamental” de lo que llamamos *constitución*, son base cierta para afirmar que nuestro régimen político es eso, un “cesarismo democrático”.

Esos mismos ejemplos, que son unos pocos entre los tantos que podemos encontrar, permiten afirmar sin duda que, luego de la deconstitución de la Constitución de 1961, no se ha producido una real reconstitución; estamos sumergidos en un proceso de transición constitucional, pero no en cualquier proceso de transición constitucional. Estamos incluso en el momento de decidir sobre la totalidad de los elementos del Estado (población, territorio autoridad organizada), a comenzar por determinar quién es el titular de la soberanía.

Esto último se desprende, precisamente, del tema que vamos a tratar: el ejercicio del derecho a la participación ciudadana según la Ley Orgánica de los Consejos Comunales, esto es, en el marco del *poder popular*.

El estudio que sigue está planteado como un *viaje* cuyo punto de partida es el mapa constitucional de la participación ciudadana en los asuntos públicos (I); que muestra el itinerario entre la Ley de los Consejos Comunales y la Ley Orgánica de los Consejos Comunales (II); y que termina mostrando que la Ley Orgánica de los Consejos Comunales y las leyes que la acompañan son una “carreta delante de los caballos” (III). La llegada: el nuevo mapa de la participación ciudadana en los asuntos públicos.

13 TSJ-SC, 22/1/2003, *Interpretación del artículo 71 de la Constitución*.

14 L. Vallenilla Lanz, *Cesarismo Democrático – Estudios sobre las bases sociológicas de la constitución efectiva de Venezuela*, Los Libros de El Nacional, Caracas, 1999. Ed. orig. 1919.

15 P. Pactet, *Institutions politiques – Droit constitutionnel*, 14^a ed., Masson / Armand Colin, París, 1995, pp. 269.



LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES

I. PUNTO DE PARTIDA: EL MAPA CONSTITUCIONAL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS ASUNTOS PÚBLICOS

Constitucionalmente, nos encontramos en lo que se ha denominado la fase de re-constitución, es decir, en la fase del proceso constituyente que tiene por objeto establecer y sancionar las normas que darán nuevo fundamento jurídico al Estado. En lo que nos ocupa, en esta fase deben terminarse de definirse *los mecanismos de participación ciudadana en los asuntos públicos*; lo cual, a fin de cuentas, *recoge y se refleja en el ejercicio de la soberanía, como poder fundador de todo Estado*. Se dice que “deben terminarse de definirse” los mecanismos de participación ciudadana en los asuntos públicos, pues lo que llamamos *constitución* sólo nos proporciona un *mapa*, una guía, que debería ser, pero no se asume obligatoria especialmente por los órganos del poder público nacional, como se verá luego al estudiar propiamente la Ley Orgánica de los Consejos Comunales¹⁶.

Sin entrar en más consideraciones, veamos en qué consiste el derecho a la participación ciudadana en los asuntos públicos (1), y luego se demostrará que tal derecho político, no por serlo, implica necesariamente el ejercicio de la soberanía (2).

1. El derecho a la participación ciudadana en los asuntos públicos.

Seguidamente se definirá el derecho a participar en asuntos públicos (A), para luego establecer los mecanismos concretos a través de los cuales se pretende garantizar el ejercicio de ese derecho (B).

16 La práctica constitucional no puede ser más rica en ejemplos. Se trae a colación uno, ya señalado, íntimamente vinculado con el tema en estudio: el desconocimiento del resultado del referendo mediante el cual se rechazó la reforma constitucional propuesta por el Presidente de la República el 2 de diciembre de 2007. Primero, mediante la presentación de una enmienda cuyo objeto coincidía parcialmente con el de la reforma fallida; luego con las “leyes del poder popular”. Ver, sobre los efectos del rechazo de la reforma, C. Nikken, *Soberanía popular y reforma constitucional. op. cit.*, pp. 103-105.; N. Socorro y H. Iribarren, “Notas sobre la suprainconstitucionalidad de base de una enmienda que permita la reelección indefinida del Presidente de la República, en Venezuela”, *Anuario de Derecho Público Año 2*, CEDP-UMA, Caracas 2009, pp. 66-73. En general sobre el tema, A.R. Brewer-Carías, “La fraudulenta mutación de la Constitución en Venezuela, o de cómo el juez constitucional usurpa el poder constituyente originario”, *Anuario de Derecho Público Año 2*, CEDP-UMA, Caracas 2009, pp. 23-65.



CLAUDIA NIKKEN

A. *El derecho a la participación ciudadana en los asuntos públicos es un derecho político.*

El texto constitucional sancionado en 1999, en el título correspondiente a los derechos humanos, garantías y deberes (Título III), asume la existencia de seis categorías de derechos humanos con sus garantías: derechos civiles, derechos políticos, derechos sociales, derechos culturales y educativos, derechos económicos, derechos ambientales¹⁷. El derecho a la participación ciudadana en los asuntos públicos aparece en el artículo 62 constitucional, el cual está ubicado en el capítulo correspondiente a los *derechos políticos*. Así, *el derecho a participar en los asuntos públicos es un derecho político*.

La norma en cuestión establece que todos los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos. Así se define a quién corresponde el derecho humano que nos ocupa, y cómo puede ejercerlo. Sobre lo último volveremos en espacio aparte, por lo cual por ahora nos limitaremos a tratar el asunto de la titularidad del derecho a la participación en los asuntos públicos.

En cuanto a la titularidad del derecho a la participación en los asuntos públicos, según el artículo 62, la misma corresponde a *todos los ciudadanos* y; de acuerdo con lo establecido en los artículos 39 y 40 constitucionales, la situación jurídica de “ciudadano” corresponde a todos los venezolanos que no estén sujetos a interdicción civil o inhabilitación política, en las condiciones de edad previstas en la misma *constitución*¹⁸.

En concordancia, la situación jurídica de “ciudadano” implica para quien la ostenta la titularidad de derechos políticos¹⁹, los cuales –se insiste constitucionalmente– *son privativos de los venezolanos*, salvo las excepciones que prevé la misma “constitución”. Esto quiere decir, conforme al texto constitucional, que *son privativos de los venezolanos*, en orden de aparición

17 Existe en el texto un capítulo referido a los derechos de los pueblos indígenas, en el cual se “adaptan” las demás categorías de derechos a estos pueblos. Por ello consideramos que no se trata propiamente de una categoría específica de derechos humanos y garantías, fuera, claro está, del derecho mismo al reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas.

18 No debe jamás confundirse la situación jurídica de “ciudadano”, con el tratamiento oficial que, según el artículo 21 constitucional, es el de “ciudadano y usted”; tratamiento que nos coloca a todos por igual en nuestras relaciones individuales (civiles) con el Estado, independientemente de títulos y otras circunstancias.

19 También de deberes, lo cual es obvio.



LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES

en el texto, los siguientes derechos: el derecho participar en los asuntos públicos, como ya se vio; el derecho al sufragio²⁰; el derecho a exigir rendición de cuentas²¹; el derecho de asociación política; el derecho a manifestarse públicamente; el derecho a no ser objeto de extradición.

En cuanto a la nacionalidad como elemento determinante de la titularidad de derechos políticos, el texto constitucional establece dos situaciones jurídicas similares, pero diferentes, al menos en cuanto se refiere al ejercicio de los derechos que nos ocupan: la nacionalidad por nacimiento y la nacionalidad por naturalización²², además de la “doble nacionalidad”. En la práctica, la distinción importa pues el ejercicio de determinadas funciones públicas está reservado a los venezolanos por nacimiento y sin otra nacionalidad²³, salvo que el venezolano por naturalización (sin otra nacionalidad) haya residido ininterrumpidamente en el territorio de la República desde antes de los siete años hasta alcanzar la mayoría²⁴. Se trata, entre otras funciones, de la presidencia de la República, la vicepresidencia ejecutiva, la presidencia y vicepresidencias de la Asamblea Nacional, la magistratura ante el Tribunal Supremo de Justicia, etc.

En lo que atiene al elemento edad, el texto constitucional se refiere expresamente sólo a la relativa para ejercer el derecho pasivo al sufragio, es decir, para votar: dieciocho años²⁵. Esto es conforme a lo establecido en el artículo 18 del Código Civil, de acuerdo con el cual la mayoría de edad se alcanza a esa edad, a los dieciocho años; es decir, a partir de los dieciocho años se presume la plena capacidad de las personas, salvo que medien, precisamente, la interdicción civil o la inhabilitación política, como se señala en la norma que define la situación jurídica de ciudadano.

En este ámbito, sin embargo, aparecen otras limitantes constitucionales, pero sólo en lo que se refiere a la edad mínima para ejercer ciertas funciones públicas: treinta años para ejercer la presidencia de la República²⁶; veintiún años para ser diputado a la Asamblea Nacional²⁷; veinticin-

20 Según el artículo 64 constitucional, el voto para las elecciones parroquiales, municipales y estatales es extensivo a los extranjeros que cumplan ciertas condiciones de edad y residencia.

21 Este derecho se reconoce, en realidad, a los electores.

22 Artículos 32 y 33 del texto constitucional.

23 Artículo 41 del texto constitucional.

24 Artículo 40 de la “constitución”.

25 Artículo 64 constitucional.

26 Artículo 227 constitucional.

27 Artículo 188 constitucional.



CLAUDIA NIKKEN

co años para ejercer la gobernación de estado o la alcaldía municipal²⁸; etc.

Así, salvo las excepciones ya señaladas, son ciudadanos, y por ende titulares indiscutibles de derechos políticos –incluyendo el derecho a la participación en los asuntos públicos–, *los venezolanos mayores de edad, plenamente capaces*.

Volviendo al derecho a la participación en los asuntos públicos, no cabe duda de que el mismo corresponde única e íntegramente a *los venezolanos hábiles civil y políticamente, que cumplan las condiciones de edad previstas en la misma constitución; pero a cada venezolano hábil civil y políticamente que cumpla con esas condiciones de edad*.

Se hace la última aclaratoria en razón de que el artículo 62, luego de declarar que todos los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos, advierte que “[l]a participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo tanto individual como colectivo”; y termina diciendo que “[e]s obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica”.

De acuerdo con lo último, podría interpretarse que la participación supone la actuación conjunta de “todos los ciudadanos” –y no la individual de cada ciudadano–, dado que es la participación del “pueblo” en los asuntos públicos lo que se torna en “el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo tanto individual como colectivo”.

Sin embargo, aunque parezca obvio, la constitución venezolana no puede referirse al desarrollo “tanto individual como colectivo” del *pueblo*, pues se estaría refiriendo individualmente al pueblo venezolano y, colectivamente, a su reunión con pueblos de otros Estados, lo cual es un sinsentido²⁹. El desarrollo individual y colectivo al que se refiere la norma es el desarrollo de los ciudadanos, individual o colectivo, y por lo tanto, eso, la participación es un derecho político que corresponde a cada ciudadano y “[e]s obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica”. No se trata, ni puede tratarse, de un reconocimiento dirigido al “pueblo”, que es un sujeto de derecho distinto y que cumple un papel determinado en el orden constitucional, al cual nos referiremos más adelante.

28 Artículo 160 y 174 constitucionales.

29 No obstante esta consideración, la interpretación calificada como sinsentido podría ser otra de tantas, que son efectivamente aplicadas, incluso por los tribunales de la República, hasta darles fundamento con apariencia racional.



LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES

Tal es, igualmente, el sentido de diversos instrumentos internacionales suscritos y, en su caso, ratificados por el Estado venezolano.

Así, la Declaración Universal de los Derechos Humanos³⁰, en su artículo 21, se refiere precisamente al derecho a la participación en los asuntos públicos. Comienza señalando que toda persona tiene derecho a participar en el *gobierno de su país*, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. Seguido, y por vía de consecuencia, declara que toda persona tiene de derecho de acceder a las funciones públicas de su país, en condiciones de igualdad. Termina la norma estableciendo, también como consecuencia del alcance del derecho a la participación lo siguiente: 1) la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; 2) la voluntad del pueblo debe expresarse mediante elecciones auténticas celebradas periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente *que garantice la libertad del voto*.

Nótese que aquí interviene, pero ahora con claridad, la distinción entre el *individuo* y el *pueblo*. El *individuo* -visto como *toda persona en su país*- tiene derecho a participar directa o indirectamente en el gobierno de su país y, por ende, tiene derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones públicas, se insiste, de su país. Del *pueblo*, en cambio, emana una voluntad que es la base de la autoridad del poder público y que, por lo mismo, debe expresarse en elecciones auténticas, celebradas periódicamente, por sufragio universal, igual y secreto.

Aunque la distinción individuo-pueblo no se hace, sí se recoge íntegramente la norma que acabamos de leer en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos³¹, que establece lo siguiente:

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2³², y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

-
- 30 Adoptada por la Asamblea General de la ONU el 10 de diciembre de 1948.
 - 31 Adoptado por la Asamblea General de la ONU el 16 de diciembre de 1966. Entró en vigor el 23 de marzo de 1976. Fue publicado en la G.O. N° Extr. 2.146 del 21 de enero de 1978. El Estado venezolano formuló reserva con respecto al artículo 14, numeral 3, literal d) del Pacto, relacionado con la prohibición de ser juzgado en ausencia, dado que para entonces la Constitución preveía la posibilidad de juzgar en ausencia a los reos de delitos contra el patrimonio público; posibilidad abolida por el "vigente" texto constitucional.
 - 32 Raza, color, sexo idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.



CLAUDIA NIKKEN

- a Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b. Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
- c. Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

De tal manera, el derecho a participar en los asuntos públicos corresponde sin distinción a todo ciudadano, quien puede hacerlo directamente o por medio de representantes libremente elegidos. Esto implica, por una parte, que todo ciudadano tiene derecho a votar y ser elegido en elecciones periódicas, auténticas y libres; por la otra, que todo ciudadano tiene derecho a acceder, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

En concordancia, el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos³³ establece lo siguiente:

Artículo 23. Derechos políticos

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:
 - a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
 - b) de votar y ser elegido en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
 - c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.
2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacio-

33 Adoptada en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1961, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. Entró en vigor el 18 de julio de 1978. Publicada en la G.O. N° 31.256 del 14 de junio de 1977. El Estado venezolano formuló reserva con respecto al artículo 8, numeral 1, de la Convención, relacionado con la prohibición de ser juzgado en ausencia, dado que para entonces la Constitución preveía la posibilidad de juzgar en ausencia a los reos de delitos contra el patrimonio público; posibilidad abolida por el "vigente" texto constitucional.



LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES

nalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.³⁴

Vemos así que, invariablemente, el derecho a participar en los asuntos públicos corresponde sin distinción a todo ciudadano, quien puede hacerlo directamente o por medio de representantes libremente elegidos. Esto implica, por una parte, que todo ciudadano tiene derecho a votar y ser elegido en elecciones periódicas, auténticas y libres; por la otra, que todo ciudadano tiene derecho a acceder, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país. Adicionalmente, la Con-

-
- 34 Esta disposición fue penosamente (des)aplicada por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en dos sentencias dictadas en dos juicios destinados a la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 105 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal: TSJ-SC. 5/8/2008, *Ziomara del Socorro Lucena* y TSJ-SC, 6/8/2008, *Nidia Gutiérrez de Atencio*. En ambos casos se denunció, con base en el texto expreso del artículo 23.2 del Pacto de San José, que la inhabilitación política no puede ser válidamente pronunciada por una autoridad administrativa (el Contralor General de la República); sino que debe ser el resultado de una sentencia penal definitivamente firme, dictada con apego al debido proceso. A ello se respondió que lo previsto en el artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos no puede ser invocado aisladamente contra las competencias del poder ciudadano, con base en el artículo 23 de la constitución, pues conforme a lo dispuesto en la misma Convención, “la restricción de los derechos humanos puede hacerse conforme a las leyes que se dicten por razones de interés general, por la seguridad de los demás integrantes de la sociedad y por las justas exigencias del bien común” (TSJ-SC, 5/8/2008, *Ziomara del Socorro Lucena*). En la misma sentencia se señala que “[e]l derecho es una teoría normativa puesta al servicio de la política”, por lo que “la interpretación debe comprometerse si se quiere mantener la supremacía de la Carta Fundamental (...) con la mejor teoría política que subyace tras el sistema que se interpreta o se integra con la moralidad institucional que le sirve de base axiológica”. “Interpretar el ordenamiento jurídico conforme a la Constitución significa, en consecuencia, salvaguardar a la Constitución misma de toda desviación de principios y de todo apartamiento del proyecto que ella encarna por voluntad del pueblo”. Así, se dice en la sentencia, se “reivindica la supremacía constitucional, la soberanía y la autodeterminación nacional y la reivindicación de la tradición de cultura como fuente de interpretación y no sólo de integración, frente a los postulados pretendidamente universales, fundados en el derecho natural, y que no son más que una opción por la *‘interpretación globalizante y hegemónica del racionalismo individualista’*”. Sobre ese fundamento, entre otros yerros esenciales, se afirmó la constitucionalidad de la competencia del Contralor General de la República –órgano administrativo– para inhabilitar políticamente a ciudadanos que hubieran incurrido en faltas administrativas de naturaleza presupuestaria, mediante un procedimiento de constitucionalidad refutada, pero igualmente mal reconocida por el garante de la “constitución”.



CLAUDIA NIKKEN

vención Americana agrega ciertas –y esenciales– garantías inherentes al ejercicio del derecho a la participación, pues señala que la legislación en la materia sólo puede limitar el ejercicio del derecho que nos ocupa “*por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal*”.

Los tres instrumentos citados tienen en común que fueron suscritos y/o ratificados, según cada caso, antes de la sanción del texto constitucional de 1999. Por ello, su contenido era del conocimiento del constituyente y, sobre su base, estableció el derecho a la participación en los asuntos públicos³⁵. Además, llaman a la reflexión en cuanto a su *rango* en la ordenación jerárquica de las normas en Venezuela –tema cuya importancia se entenderá más adelante.

En efecto, siguiendo una *tradición* fundada en la Constitución de 1858³⁶, el texto de 1999, en su artículo 22, postula que: “[l]a enunciación de los derechos y garantías constitucionales contenidos en esta Constitución y en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos no debe entenderse como la negación de otros que, siendo inherentes a la persona, no figuren expresamente en ellos. La falta de ley reglamentaria de estos derechos no menoscaba el ejercicio de los mismos”³⁷.

35 De hecho, mediante la sentencia FUNDAHUMANOS dictada por la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia el 19 de enero de 1999, se ratificó el rango constitucional del derecho a la participación en los asuntos públicos, que entonces no era expreso; como base, además, del “referendo consultivo” de rango legal, que permitió la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente, que dio origen al texto constitucional “vigente”. Ver, además, CSJ-CP, 5/12/1996, *Ley de División Político-Territorial del Estado Amazonas*.

36 Seguramente inspirada de la novena enmienda a la Constitución de los Estados Unidos de América. A pesar de su antigüedad, la norma ha sido aplicada en su mayor amplitud sólo a partir de 1983 (vid. CSJ-SPA, 20/10/1983, *Andrés Velásquez*) y, especialmente, de finales del siglo XX (vid. CSJ-CP, 5/12/1996, *Ley de División Político-Territorial del Estado Amazonas*; CSJ-CP, 6/10/1998, *Ordenanza sobre la Delimitación de los Ejidos del Municipio Maturín del Estado Monagas*). Así, por ejemplo, con anterioridad la Máxima instancia había declarado que el establecimiento de un procedimiento judicial constituye una *garantía accesoria* del derecho a la defensa (CFC-8/8/1937, *Artículo 32-6° de la Constitución*); y declarado conformes a la letra y al espíritu de la Constitución las tendencias del “colectivismo sano y eminentemente nacional”, contrapuestas al individualismo (CFC-SPA, 13/1/1940), dando paso, por ende, al nacional-socialismo y al fascismo, doctrinas ambas opuestas al individualismo y al comunismo, también rechazado por la Máxima instancia patria (CFC-SPA, 6/8/1936, *Artículo 32-6° de la Constitución*).

37 Por extraño que pueda parecer, a partir de lo previsto en el artículo 50 de la Constitución de 1961 (antecedente inmediato del artículo 22 vigente), la ju-



LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES

Por otra parte, el artículo 23 dispone que: “[l]os tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos, suscritos y ratificados por Venezuela, tienen jerarquía constitucional y prevalecen en el orden interno, en la medida en que contengan normas sobre su goce y ejercicio más favorables a las establecidas en esta Constitución y en las leyes de la República, y son de aplicación inmediata y directa por los tribunales y demás órganos del Poder Público”. En ese sentido, el artículo 19 establece que: “[e]l Estado garantizará a toda persona, conforme al principio de progresividad y sin discriminación alguna, el goce y ejercicio irrenunciable, indivisible e interdependiente de los derechos humanos. Su respeto y garantía son obligatorios para los órganos del Poder Público, de conformidad con esta Constitución, con los tratados sobre derechos humanos suscritos y ratificados por la República y con las leyes que los desarrollen”.

Así, los tratados internacionales ratificados por la República tienen rango constitucional, pero su rango es *superior* al de la *constitución*, en la medida en que contengan normas sobre el goce y ejercicio de los derechos inherentes a la persona más favorables que los previstos en el orden interno, advirtiendo, en todo caso, que de no ser así, tienen rango *constitucional*³⁸. Además, alcanzan el rango de la *constitución*, por aplicación del

risprudencia había señalado que gozaban de protección directa de la Constitución los derechos inherentes a la persona humana *no enumerados*, pues era a tales derechos a los que se refería la norma al señalar que la falta de ley reglamentaria de los mismos no menoscabaría su ejercicio. En cuanto a los derechos *enunciados*, se advertía que, si su ejercicio presuponía una ley que lo regulara, entonces no gozaban de protección constitucional, al estar inscritos en una norma *programática* (vid. CSJ-SPA, 14/12/1970). Tal apreciación se modificó en sentencia dictada por la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, en fecha el 20 de octubre de 1983 (*Andrés Velásquez*) y, desde entonces, se entiende que la Constitución protege todos los derechos inherentes a la persona, independientemente de que hayan sido o no reconocidos por ella o desarrollados mediante ley (ver, en ese sentido, TSJ-SE, 19/5/2000, *APUCV vs. CNE*).

- 38 En una sentencia de cuyo contenido discrepamos en más de un aspecto, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia declaró que “[e]n materia de derechos humanos, *adquieren rango constitucional*, equiparadas a normas contenidas en la Constitución, las disposiciones de los Tratados, Pactos y Convenciones relativos a derechos humanos, suscritos y ratificados por Venezuela *que resulten más favorables* a las establecidas en nuestra Carta Magna o en las leyes nacionales” (TSJ-SC, 15/7/2003, *Rafael Chavero Gazdik*; énfasis añadido). De tal manera –aunque en forma confusa– la Sala parece obviar el rango constitucional e, incluso, *supraconstitucional* de los tratados sobre derechos humanos ratificados por la República, asignándoles rango constitucional, sólo a “los más favorables”. Esto, además, para seguir diciendo que, “[a]l incorporarse las normas sustantivas sobre derechos humanos, contenidas en los Convenios, Pactos y Tratados Internacionales a la jerarquía constitucional, el máximo y último intérprete de ellas, a los efectos del derecho interno es es-



CLAUDIA NIKKEN

artículo 22, los demás instrumentos internacionales sobre derechos humanos³⁹. En consecuencia, la Declaración Universal sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos forman parte del “bloque de la constitucionalidad” venezolano⁴⁰, y por lo tanto son de obligatorio cumplimiento por el Estado.

En cualquier caso, los tres señalan que el derecho a la participación en los asuntos públicos corresponde a los ciudadanos de un Estado (todos pueden participar en los asuntos públicos de “su país”). Y la definición de la situación jurídica de la “ciudadanía” es algo que compete a cada Estado. Los tres señalan, igualmente, que el derecho se ejerce directamente, o bien indirectamente a través representantes libremente escogidos/elegidos. En esto, la norma venezolana es idéntica.

Dicho lo anterior, es necesario destacar que el derecho a la participación en los asuntos públicos no aparece definido en la *constitución*, salvo cuando el artículo 62 se refiere a la participación del pueblo en “la formación, ejecución y control de la gestión pública”; lo cual permitiría decir que participar en los asuntos públicos es *tomar parte en la formación, ejecución y control de la gestión pública*. Esa definición parece correcta y, para los efectos del presente trabajo, es suficiente. Participar en los asuntos públicos es *tomar parte en la formación, ejecución y control de la gestión pública*.

Ahora bien, como ya se vio, la norma nacional y las internacionales señalan que el derecho a la participación en los asuntos públicos puede ejercerse directamente o por medio de representantes libremente elegidos. A esto, los instrumentos internacionales agregan, por vía de consecuencia, que todo ciudadano tiene de derecho de acceder a las funciones públicas en condiciones generales de igualdad, incluso mediante elección popular.

ta Sala Constitucional, que determina el contenido y alcance de las normas y principios constitucionales” (*idem*). Esa última apreciación es parcialmente correcta: la Sala Constitucional debe ajustar sus interpretaciones a lo establecido por los órganos que, según el tratado en cuestión, están llamados a interpretarlo, por ejemplo, a las interpretaciones emanadas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos o de la Corte Penal Internacional. Esto, por la misma razón que las interpretaciones de la Constitución emanadas del Tribunal Supremo de Justicia alcanzan el rango de la constitución.

39 Vale señalar que, al margen de lo expresado en la nota anterior, se ha dicho que, en general, los derechos inherentes a la persona tienen valor *supraconstitucional* (P. Nikken, “Prólogo” a *Los derechos del niño vs. los abusos parlamentarios de la libertad de expresión*, de J.G. Andueza, A.R. Brewer-Carías y G. Fernández, EJV, Caracas, 1994, pág. 13).

40 Ver al respecto, C. Nikken, *Constitución y “bloque de la constitucionalidad”*, *op. cit.*



LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES

Además, se señala que las elecciones deben ser *auténticas, periódicas y libres*, lo que implica que lo sean mediante sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente. Esto nos invita al análisis de los mecanismos a través de los cuales se garantiza constitucionalmente el derecho a la participación ciudadana en los asuntos públicos.

- B. *Sobre los mecanismos a través de los cuales se garantiza constitucionalmente el ejercicio del derecho a la participación ciudadana en los asuntos públicos.*

Como ya se ha señalado, la norma nacional y las internacionales relativas al derecho a la participación en los asuntos públicos establecen que el mismo puede ejercerse directamente o por medio de representantes libremente elegidos. Ahora bien, lo que no aparece en esas normas, es que la participación es un derecho político que puede ejercerse individual o colectivamente y, además, que existen –deben existir– mecanismos que faciliten o permitan en la práctica su ejercicio.

La “individualidad” del ejercicio del derecho a la participación en asuntos públicos implica la toma de decisiones particulares, independientes de otras, aunque el resultado final dependa de una suma de decisiones individuales; es decir, en el ejercicio del derecho, el ciudadano no requiere concertarse con otros para actuar. En cambio, cuando se trata del ejercicio “colectivo” del derecho a la participación en los asuntos públicos, no basta la actuación individual. Es imperativo que varios actúen de concierto para *participar*.

Seguidamente se hace el análisis de los mecanismos a través de los cuales el texto constitucional garantiza el derecho a la participación ciudadana en los asuntos públicos, individual y colectivamente, así como los mecanismos que facilitan dicho ejercicio.

- a. *Mecanismos que garantizan la participación individual en los asuntos públicos.*

Cada ciudadano, en Venezuela, puede ejercer –o no– su derecho a participar en los asuntos públicos. Puede hacerlo de manera individual y esto, directa o indirectamente, pues como ya se vio, la participación puede ser directa o indirecta.

- a' *Mecanismos de participación ciudadana individual y directa en los asuntos públicos.*

La participación ciudadana individual en los asuntos públicos, de manera directa, sólo tiene una forma: el ejercicio de la función pública.



CLAUDIA NIKKEN

Sólo accediendo a la función pública, cualquiera que esta sea, se ejerce de manera directa *e individual* el derecho a la participación en los asuntos públicos.

Así, aunque no se diga expresamente en ninguna norma constitucional, el principio es que todo ciudadano, en Venezuela, tiene derecho de acceder a la función pública de acuerdo con lo establecido en el artículo 62 del texto, y también –ahora sí expresamente– según lo dispuesto en el artículo 25 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

No obstante, no es cierto que cualquier *ciudadano* pueda acceder al ejercicio de todas las funciones públicas. La *constitución* o, en su aplicación, la ley, establecen o pueden establecer condiciones adicionales a la ciudadanía para el acceder a ciertas funciones. Esas condiciones, según el artículo 23, numeral 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos pueden establecerse exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal⁴¹.

Así, por ejemplo, ya se dijo que la *constitución* reserva ciertas funciones públicas a los venezolanos por nacimiento y sin otra nacionalidad, impidiendo a los venezolanos por naturalización y a los venezolanos por nacimiento con otra nacionalidad, el acceso a tales funciones: presidencia de la República; vicepresidencia ejecutiva; presidencia y vicepresidencias de la Asamblea Nacional; magistratura ante el Tribunal Supremo de Justicia; presidencia del Consejo Nacional Electoral; cargos de Procurador, Fiscal y Contralor General de la República y Defensor del Pueblo; ministerios “relacionados con la seguridad de la Nación, finanzas, energía y minas, educación”; gobernaciones y alcaldías de los estados fronterizos y de aquellos contemplados en la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional⁴².

Adicionalmente, en el caso de los venezolanos por naturalización que quieran acceder al ejercicio de los cargos de diputado ante la Asamblea Nacional, ministro, gobernador o alcalde, se exige que tengan “domicilio

41 Como ya se señaló, esa disposición fue penosamente desaplicada por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en dos sentencias dictadas en dos juicios destinados a la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 105 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal: TSJ-SC. 5/8/2008, *Ziomara del Socorro Lucena* y TSJ-SC, 6/8/2008, *Nidia Gutiérrez de Atencio*.

42 Artículo 41 constitucional.



LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES

con residencia ininterrumpida en Venezuela no menor de quince años y cumplir con los requisitos de aptitud previstos en la ley⁴³.

Luego, para ejercer ciertos cargos, se exige una edad mínima determinada: presidencia de la República, vicepresidencia ejecutiva, defensoría del pueblo, contraloría general de la República: treinta años; gobernación, alcaldía: veinticinco años; diputación a la Asamblea Nacional, legislatura estatal: veintiún años; magistratura ante el Tribunal Supremo de justicia, procuraduría general y fiscalía general de la República: más o menos cuarenta años (quince años de experiencia en ciertos cargos)⁴⁴.

Adicionalmente, para otros cargos se exigen condiciones que se supone han de fungir como “garantías” específicas, como es el caso de las condiciones para ser magistrado ante el Tribunal Supremo de Justicia, Fiscal General de la República o miembro del Consejo Nacional Electoral⁴⁵.

Existen, además de las señaladas, otras condiciones de acceso a estas altas funciones públicas, entre las que cuentan la secularidad, el parentesco, la residencia en algunos casos y, la más importante, la prohibición de acumulación de mandatos.

Para terminar, el artículo 65 constitucional prohíbe optar a cualquier cargo de elección popular a “*quienes hayan sido condenados (...) por delitos cometidos durante el ejercicio de sus funciones y otros que afecten el patrimonio público, dentro del tiempo que fije la ley, a partir del cumplimiento de la condena y de acuerdo con la gravedad del delito*”.

En cuanto a los mecanismos para acceder a la función pública, encontramos los siguientes: la elección popular; el libre nombramiento y remoción; la “carrera”; el concurso público, que no se traduce en una “carrera”, ni en algún cargo de libre nombramiento y remoción, o de elección popular. Veamos.

De acuerdo con el texto constitucional, son cargos de *elección popular*: la presidencia de la República; las diputaciones ante la Asamblea Nacional; las gobernaciones de estado y las legislaturas estatales; las alcaldías, los curules de los concejos municipales y la membresía en las juntas parroquiales⁴⁶.

43 *Idem.*

44 Ver artículos 160, 162, 174, 188, 227, 238, 249, 263, 280, 284, 288 constitucionales.

45 Ver artículos 263, 284 y 295 constitucionales.

46 También son electos popularmente los jueces de paz (artículo 259 constitucional), lo que se traduce en que esta jurisdicción no forma parte del poder judicial. Los jueces, en efecto, ingresan a la carrera judicial mediante concurso



CLAUDIA NIKKEN

Existen también cargos de libre nombramiento y remoción. Los designados expresamente en el texto constitucional son la vicepresidencia ejecutiva y los ministerios, aunque con referencia al estatuto de los funcionarios públicos, se designa esta categoría específica de cargos, que por lo mismo pueden (deben) ser definidos mediante ley.

Se designa también la existencia de cargos de carrera, específicamente en los ámbitos administrativo y judicial, lo cual implica una serie de garantías para los funcionarios y el ingreso por concurso público, que deben ser regulados mediante ley⁴⁷.

Por último, en el texto se prevén tres procedimientos de concurso públicos que no dan acceso a la carrera administrativa o judicial; que no derivan en cargos de libre nombramiento y remoción, ni de elección popular (aunque las designaciones las haga, a fin de cuentas, la Asamblea Nacional): el relativo a la designación de los magistrados ante el Tribunal Supremo de Justicia⁴⁸; el relativo a la designación del Defensor del Pueblo, el Fiscal General de la República y el Contralor General de la República⁴⁹; el inherente a la designación de los miembros del Consejo Nacional Electoral⁵⁰. Se trata, en todos los casos, de procedimientos a través de los cuales se valora la capacidad profesional y ética de los evaluados, mediante incluso una tabla de calificación preestablecida; siendo que cuando interviene la Asamblea Nacional –quien no postula a los candidatos–, y aun cuando en su seno puedan hacerse consideraciones de orden más político que técnico o profesional para la escogencia–, los “candidatos” deben haber sido técnicamente seleccionados y el cuerpo político no puede escapar de esa selección⁵¹, agregando o eliminando “candidatos”.

Este es, en términos muy generales, el régimen constitucional de acceso a la función pública previsto en el texto constitucional venezolano y, por lo mismo, el que determina el ejercicio del derecho a la participación política en los asuntos públicos, de manera individual y directa.

y, además, no pueden ejercer activismo político, partidista, gremial, sindical o de índole semejante (artículos 255 y 256).

47 Ver artículos 146 y 255 constitucionales.

48 Ver artículo 264 del texto constitucional.

49 Ver artículo 279 del texto constitucional.

50 Ver artículo 296 del texto constitucional.

51 Un procedimiento electoral de dos grados, como el que existía para la elección de los magistrados ante la Corte Suprema de Justicia bajo la vigencia de la Constitución de 1961, supone una elección por mera votación mayoritaria por el cuerpo representativo. No media ningún tipo de selección técnica o de calificación: todo el que cumpla los requisitos de ley, se postulan; son electos los que obtienen mayoría de votos.



LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES

b' *Mecanismos de participación ciudadana individual e indirecta en los asuntos públicos.*

El artículo 62 constitucional señala que todo ciudadano tiene derecho a participar en los asuntos públicos directamente, y también indirectamente por medio de sus representantes *elegidos*, reproduciendo el sentido de los instrumentos internacionales que regulan la materia y a los cuales ya se ha hecho referencia. En consecuencia, existe en la *constitución* un mecanismo que permite la participación ciudadana individual de manera indirecta: la elección de (ciertos) cargos públicos.

Ahora bien, de acuerdo con lo establecido en el artículo 6 del texto constitucional, el gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y de las entidades políticas que la componen, entre otros aspectos, “es y será siempre” electivo, representativo y de mandatos revocables. Por ello, si el primer título de la representación se otorga por elección popular, ese título se revoca, mediante el referendo revocatorio, regulado en el artículo 72 constitucional⁵². Se trata de un mecanismo que permite a los electores, por su propia iniciativa, revocar el mandato de todo funcionario electo popularmente.

Estamos, así, frente a las dos caras de la misma moneda: la atribución y la revocación de un mismo mandato, a través de la misma operación jurídica, que no es otra que el voto o sufragio.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 64 constitucional –en concordancia con el artículo 40–, todo ciudadano es elector y, conforme al artículo 63, tiene derecho al sufragio. En el caso de las elecciones parroquiales, municipales y estatales, este derecho se hace extensivo a los extranjeros que cumplan ciertas condiciones de edad y residencia.

Los cargos sujetos a elección popular, como ya se dijo, son la presidencia de la República; las diputaciones ante la Asamblea Nacional; las gobernaciones de estado y las legislaturas estatales; las alcaldías, los curules de los concejos municipales y la membresía de las juntas parroquiales, entre otros que puedan establecerse mediante ley. Esos mismos cargos están sujetos a revocación mediante referendo.

El sufragio, siempre, debe ejercerse “mediante votaciones libres, universales, directas y secretas”.

La *libertad del sufragio* (o del voto) supone que elector no esté sujeto a presión, intimidación o coacción. Además, que quien elige lo haga con conocimiento, es decir, con plena *consciencia*.

52 Ver TSJ-SC, 15/06/2004, *Interpretación del artículo 72 de la Constitución*.



CLAUDIA NIKKEN

La *universalidad* supone que el cuerpo electoral esté compuesto por *todos los ciudadanos*, y que la situación jurídica de “ciudadano” se desprenda de condiciones de nacionalidad, edad y capacidad civil o política, excluidas condiciones como la situación socio-económica (sufragio censitario) o la capacidad intelectual (sufragio capacitario). Supone además este principio, que el voto sea *igual*, es decir, que el voto emitido por cada elector tiene el mismo valor, excluyéndose así el voto o sufragio reforzado.

Que el sufragio sea *directo*, implica que el elector se pronuncie directamente por el funcionario de cuya elección o revocación se trate, quedando excluido el sufragio indirecto o elección de mandatarios o compromisarios que serán los que escojan o revoquen a los funcionarios en cuestión.

Por último, el voto debe ser *secreto*, es decir, el elector no está obligado –ni puede ser constreñido a señalar – “por quién votó” o si decidió o no revocar el mandato. De hecho, se trata de la exigencia fundamental de la libertad del voto.

Dicho lo anterior, es necesario subrayar que el sufragio es un mecanismo *individual* para el ejercicio del derecho a la participación en los asuntos públicos. Es *individual*, por cuanto es elector cada ciudadano y, por ello, cada ciudadano lo ejerce –o no-, aun cuando la decisión de elegir a uno u otro candidato al cargo de que se trate, o bien de revocar un mandato, dependa de la suma de las voluntades *individuales*⁵³. Se insiste en hacer énfasis en esta característica del voto o sufragio, pues debe hacerse la diferencia entre este voto individual y el *corporativo*, que se ejerce a través de organizaciones económicas, sociales, culturales, etc.⁵⁴

Al mismo tiempo, y como consecuencia de lo anterior, se trata de un mecanismo *indirecto*: la mayoría de las voluntades individuales elegirá a quienes participarán directamente en los asuntos públicos, o bien revo-

53 Cabe señalar, en caso de duda, que el mecanismo de la *representación* supone que el funcionario electo representa a todos los ciudadanos por igual, hayan o no votado por él (el voto es secreto); hayan o no votado.

54 El único voto que podría ser calificado como corporativo que aparece en el texto constitucional, y de manera muy particular y puntual, es el inherente a la selección de los representantes de los diversos sectores de la sociedad ante los diferentes comités de postulaciones (judiciales, del poder ciudadano y del poder electoral), y ante el Consejo Federal de Gobierno, consejos estadales de planificación y coordinación de políticas públicas, y consejos locales de planificación pública; nada más. Sobre estos comités y consejos volveremos más adelante.



LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES

cará su mandato, lo que, como se dijo al inicio de esta reflexión, es la otra cara de la misma moneda.

Para terminar, merece la pena señalar que el constituyente de 1999, precisamente para garantizar el ejercicio del derecho al sufragio tal y como acabamos de definirlo, creó un “poder electoral”, que se rige por los principios de *“independencia orgánica, autonomía funcional y presupuestaria, despartidización de los organismos electorales, imparcialidad y participación ciudadana; descentralización de la administración electoral, transparencia y celeridad del acto de votación y escrutinios”*⁵⁵.

b. *Mecanismos de participación colectiva en los asuntos públicos.*

La norma nacional y las internacionales relativas al derecho a la participación en los asuntos públicos establecen que el mismo puede ejercerse directamente o por medio de representantes libremente elegidos. Esa participación, como ya se señaló, es un derecho político que puede ejercerse individual o colectivamente.

Como acabamos de constatar, la “individualidad” del ejercicio del derecho a la participación en asuntos públicos implica que, para su ejercicio, el ciudadano no requiere concertarse con otros para actuar. Se trata de la toma de decisiones particulares, independientes de otras, aunque el resultado final dependa de una suma de decisiones individuales.

En cambio, cuando se trata del ejercicio “colectivo” del derecho a la participación en los asuntos públicos, no basta la actuación individual. Es imperativo que varios actúen de concierto para *participar*. Esa participación, como la individual, puede ser directa o indirecta.

a’ *Mecanismos de participación ciudadana colectiva y directa en los asuntos públicos.*

En el texto constitucional encontramos por lo menos seis mecanismos para el ejercicio del derecho a la participación en los asuntos públicos de manera directa, pero no individual, sino colectivamente; es decir, de concierto entre ciudadanos. Esos mecanismos son los siguientes: el referendo, el derecho de iniciativa popular, la consulta pública, la rendición de cuentas, la postulación de candidatos a ciertos cargos, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos. Veamos cada uno de ellos.

55 Artículo 294 constitucional.



CLAUDIA NIKKEN

- *El referendo*

El referendo es un mecanismo esencial a través del cual el cuerpo electoral ejerce el derecho a la participación en los asuntos públicos de manera directa. Antes de desarrollar la regulación constitucional de esta institución, merece la pena explicar brevemente cómo el referendo permite la participación directa, y cómo se participa a través de él de manera colectiva.

El referendo es un mecanismo que permite al cuerpo electoral, manifestarse directamente, para emitir algún acto jurídico, para emitir su opinión sobre algún aspecto fundamental para la sociedad. A fin de cuentas, para participar directamente en los asuntos públicos.

Es un mecanismo que supone ciertamente la participación de cada uno de los integrantes del cuerpo electoral, es decir, de cada elector, pues se ejerce mediante el sufragio. No obstante, la decisión, que es una decisión que afecta directamente el orden estatal, no es individual sino colectiva.

No se trata aquí, en efecto, de la decisión de designar (o revocar) un representante, que permitirá al elector participar indirectamente en los asuntos públicos. Se trata de la decisión final, del ejercicio del poder público definido en la *constitución* y en la medida en que tal poder puede ejercerse directamente.

En el texto constitucional, el referendo aparece regulado en el mismo capítulo de los derechos políticos. Ahí encontramos dos grandes categorías de referendos: el referendo consultivo y los referendos decisorios. Mediante el primero, el cuerpo electoral emite una opinión⁵⁶, mientras que los segundos se conforman en verdaderos actos jurídicos, emitidos *directamente* por el pueblo.

El referendo consultivo está regulado en el artículo 71. Allí se habla, en efecto, de que las materias de especial trascendencia *nacional* pueden ser sometidas a consulta mediante referendo, por iniciativa del Presidente de la República o de la Asamblea Nacional, en las condiciones que allí se especifican, estableciéndose igualmente un derecho de iniciativa popular, al cual nos referiremos luego. También es posible someter a consulta, mediante referendo, materias de especial trascendencia estatal, municipal y hasta parroquial, reservándose en cada caso la iniciativa a las autoridades locales correspondientes, en las condiciones que allí se definen, estableciéndose también un derecho de iniciativa popular.

56 TSJ-SC, 22/1/2003, *Interpretación del artículo 71 de la Constitución*.



LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES

Encontramos luego tres tipos de referendo *decisorio*, uno revocatorio de mandatos y los otros dos de carácter legislativo: uno aprobatorio de leyes y el otro abrogatorio de leyes. A estas categorías, habría que agregar los dos referendos “constitucionales” y el referendo “constituyente” que aparecen regulados en el título atinente a la reforma constitucional.

En todos los casos se trata de referendos decisivos, pues a través de los mismos el cuerpo electoral, al pronunciarse, emite (o no) un verdadero acto jurídico, es decir, una manifestación de voluntad que tiene por efecto modificar el ordenamiento jurídico, bien sea porque se crea, modifica o extingue derecho objetivo (normas generales y abstractas); o bien, en el caso, porque se extingue (o no) una situación jurídica objetiva (el mandato de algún funcionario electo popularmente).

Ahora bien, como ya se vio, el referendo revocatorio es, en realidad, un mecanismo de participación indirecta en los asuntos públicos, en tanto y en cuanto el acto jurídico que se emana mediante tal procedimiento es la contrapartida de la elección popular. Así, los referendos decisivos que son medios de participación directa en los asuntos públicos son los referendos legislativos, los constitucionales y el referendo constituyente.

Los *referendos legislativos*, como ya se adelantó, tienen por objeto, el uno, la aprobación (sanción, debería decirse) de leyes nacionales y, el otro, la abrogación de leyes también nacionales⁵⁷.

De acuerdo con el artículo 73 constitucional, el referendo aprobatorio de leyes opera, en principio, por iniciativa legislativa. Cuando se trata de la aprobación, mediante ley, de un tratado que pudiera comprometer la soberanía nacional o transferir competencias a órganos supranacionales, la iniciativa puede ser también presidencial o popular.

Para que se entienda sancionada popularmente la ley de que se trate, el *sí* debe obtener la mayoría de votos, y debe haber concurrido al menos el veinticinco por ciento de los electores inscritos en el registro electoral.

Según el artículo 74 constitucional, el referendo abrogatorio de leyes opera también para los decretos con rango y fuerza de ley dictados por el Presidente de la República⁵⁸; en ambos casos por iniciativa popular y, en

57 Aunque el texto constitucional no se refiere en estos casos a referendos relativos a la aprobación o abrogación de leyes estatales u ordenanzas municipales, consideramos que tal mecanismo puede establecerse en las constituciones estatales y en la ley que regule el régimen municipal.

58 No pueden ser sometidas a referendo abrogatorio las leyes de presupuesto, las que establezcan o modifiquen impuestos, las de crédito público, las de amnistía, las que protejan, garanticen o desarrollen derechos humanos, ni las que aprueben tratados internacionales. Además, no puede hacerse más de un



CLAUDIA NIKKEN

el primero, también por iniciativa del Presidente de la República en Consejo de Ministros⁵⁹.

Para la validez del referendo, es necesaria la participación de, al menos, el cuarenta y cinco por ciento de los electores inscritos en el registro electoral. La ley será abrogada, si el *sí* obtiene la mayoría de votos.

En los dos casos, es el cuerpo electoral el que decide directamente sobre la ley en cuestión: la sanciona o la abroga en cada caso; pero precisamente porque es el cuerpo electoral quien decide y aunque esa decisión suponga una suma de decisiones individuales, la acción es *colectiva* y no individual.

Esto mismo ocurre con los referendos constitucionales, cuyo objeto es la sanción de enmiendas y reformas a la *constitución*, en los términos de los artículos 341 y 344: el cuerpo electoral decide si la *constitución* se enmienda o no, si se reforma o no.

Igual pasa con el referendo constituyente, nunca mencionado en los artículos correspondientes (347 y 348), en los cuales sólo se habla de convocar una asamblea nacional constituyente. Sin embargo, en la medida en que sí se dice que tal convocatoria corresponde al *pueblo de Venezuela* y, si el pueblo de Venezuela o cuerpo electoral se manifiesta a través del sufragio, esa convocatoria sólo puede tener lugar a través de un mecanismo electoral, a través de un referendo –tal como ocurrió el 25 de abril de 1999 con la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente que discutió, aprobó y luego sometió a referendo el texto que llamamos *constitución*.

- ***El derecho de iniciativa popular***

Otro de los mecanismos de participación directa y colectiva previstos en la Constitución es el derecho de iniciativa popular. Se trata de participación directa, pues los ciudadanos pueden iniciar –con consecuencias

referendo abrogatorio sobre la misma materia durante el mismo período constitucional.

59 Lamentablemente se permite al Presidente de la República convocar referendos abrogatorios, con lo cual no sólo puede inmiscuirse indebidamente en las funciones de la Asamblea Nacional, sino que puede mal utilizar la institución y convertirla en un plebiscito. Es correcto que no sea posible la iniciativa en este ámbito de la Asamblea Nacional como cuerpo, pues su actuación podría derivar en un plebiscito, al tener un mecanismo para requerir del pueblo un “voto de confianza” disfrazado de referendo abrogatorio: ¿por qué no modificar directamente la ley? Distinto es el caso de algún grupo parlamentario, sobre todo de la minoría parlamentaria: ¿por qué no se previó la posibilidad de que un grupo parlamentario pudiera solicitar la abrogación de una ley? Pudiera ser un excelente mecanismo de equilibrio de poder en el seno de la Asamblea Nacional, que en ningún modo entorpecería sus funciones.



LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES

especiales- determinados procedimientos, sin que medie la intervención de sus “representantes”. Se trata de un mecanismo de participación colectiva, pues siempre se requiere un número mínimo de solicitantes, lo que supone que la actuación concertada de un grupo de ciudadanos, y nunca la de un individuo.

El derecho de iniciativa aparece en los ámbitos legislativo, referendario, constitucional y constituyente.

En materia *legislativa*, el artículo 204, numeral 7, del texto constitucional señala que la iniciativa de las leyes corresponde a los ciudadanos en un número no menor del cero coma uno por ciento de los electores inscritos en el registro electoral⁶⁰. Seguido, el artículo 205 dispone que la discusión de los proyectos de ley iniciados popularmente debe comenzar, a más tardar, en el período de sesiones ordinario siguiente al de su presentación y; si el debate no se inicia en el período, el proyecto debe ser sometido a referendo aprobatorio.

En materia *referendaria* existen distintas regulaciones, según el tipo de referendo de que se trate.

Así, según el artículo 71, un número no menor del diez por ciento de los electores inscritos en el registro electoral (nacional, estatal, municipal o parroquial, según el caso), puede convocar un referendo consultivo, es decir, ejercer la iniciativa de la convocatoria de tal referendo⁶¹.

De acuerdo con el artículo 72, la convocatoria de los referendos revocatorios corresponde a un número de electores, igual o superior al veinte por ciento de los inscritos en el registro electoral de la circunscripción de que se trate⁶².

60 Este derecho de iniciativa aparece reflejado únicamente en el ámbito nacional. Sin embargo, consideramos que puede ser reconocido a nivel estatal y municipal, precisamente en virtud del derecho a la participación en los asuntos públicos.

61 Esta iniciativa puede partir igualmente del Presidente de la República en Consejo de Ministros o de la mayoría de los integrantes de la Asamblea Nacional, para el caso de los referendos consultivos nacionales; del Gobernador o de las tres cuartas partes de los miembros del Consejo Legislativo, para los referendos consultivos estatales; del Alcalde o del Concejo Municipal, para el caso de los referendos consultivos municipales; de la Junta Parroquial, en el caso de un referendo consultivo parroquial.

62 Cabe destacar que, en aras de la estabilidad institucional y la gobernabilidad, la iniciativa para convocar referendos revocatorios de mandatos está reservada a los electores, no pudiendo los órganos del poder público proceder libremente a convocar referendos de esta naturaleza.



CLAUDIA NIKKEN

Según el artículo 73, la iniciativa para convocar referendos aprobatorios de leyes corresponde exclusivamente a la Asamblea Nacional. Ahora bien, la misma norma permite al quince por ciento de los electores inscritos en el registro electoral –y también al Presidente de la República en Consejo de Ministros–, convocar referendos para la sanción de las leyes mediante las cuales se aprueben tratados internacionales que puedan comprometer la soberanía nacional o transferir competencias a órganos supranacionales.

Finalmente, el artículo 74 constitucional reserva al diez por ciento de los electores inscritos en el registro electoral, la convocatoria de referendos abrogatorios de leyes; y al cinco por ciento del mismo cuerpo, la convocatoria de referendos abrogatorios de decretos con rango y fuerza de ley.

En otro ámbito, el artículo 341 acuerda al quince por ciento de los electores inscritos en el registro electoral, el derecho de iniciar una enmienda constitucional, con la particularidad de que la enmienda así iniciada no recibe ninguna discusión y debe ser sometida al referendo aprobatorio correspondiente dentro de los treinta días siguientes a su recepción.

Por su parte, el artículo 342 reconoce también al quince por ciento de los electores inscritos en el registro electoral el derecho a iniciar un procedimiento de reforma constitucional, cuyo proyecto en este caso debe ser objeto de tres discusiones en el seno de la Asamblea Nacional.

Por último, el artículo 348 acuerda al quince por ciento de los electores inscritos en el registro electoral, el derecho a iniciar la convocatoria de una asamblea nacional constituyente, *con el objeto de transformar el Estado, crear un nuevo ordenamiento jurídico y redactar una nueva constitución.*

- ***La consulta popular***

La consulta popular es otro de los mecanismos previstos en el texto constitucional, para que pueda ejercerse el derecho a la participación en los asuntos públicos de manera directa y colectiva. Se trata de un mecanismo distinto al referendo consultivo, aunque pueda confundirse con él y, en realidad, opera en el ámbito de los procedimientos normativos en general.

Es un mecanismo de participación directa, pues se trata de transmitir la propia opinión al órgano de que se trate, con el objeto de convencerlo de mejoras o modificaciones, del total acuerdo e, incluso, de la necesidad de omitir el acto de que se trate.

Se trata de un mecanismo de participación en colectivo, porque si bien es posible emitir opiniones individuales, lo que se persigue es la or-



LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES

ganización de la sociedad en grupos de opinión especializados, que emitan opiniones grupales, generales y mejor fundamentadas.

Así, el artículo 211 obliga a la Asamblea Nacional y a sus comisiones permanentes a que, durante la discusión y aprobación de proyectos de leyes, consulten a los ciudadanos en general y a la sociedad organizada en particular para oír su opinión sobre los mismos; acordándose incluso el derecho de palabra durante las discusiones a los representantes de la “sociedad organizada”, en los términos establecidos en el Reglamento Interior y de Debates.

Adicionalmente, de acuerdo con el artículo 205, en el caso de las leyes que afecten a los estados, no sólo debe la Asamblea Nacional consultar a los consejos legislativos; sino que éstos deben contar con mecanismos que les permitan, a su vez, consultar a la sociedad civil “y demás instituciones del Estado”.

Esta forma de participación, por razón del derecho a la participación en los asuntos públicos, no sólo es posible en todos los ámbitos normativos, sino que podría tenerse como obligatorio.

- **La rendición de cuentas**

De acuerdo con lo establecido en el artículo 66 constitucional, los electores tienen derecho a que sus representantes rindan cuentas públicas, transparentes y periódicas sobre su gestión, de acuerdo con el programa presentado.

La norma, aun cuando versa sobre un derecho político en principio privativo de los venezolanos, se refiere a los “electores”, pues en el ámbito local son electores los extranjeros que cumplan con ciertas condiciones de edad y residencia y, en esa medida, se les acuerda el derecho a pedir cuentas a sus “representantes”.

Los representantes... Sin ánimo de retomar una discusión antiquísima al respecto, nos contentamos con considerar “representantes”, en cuanto se refiere a la participación en los asuntos públicos, a los funcionarios electos popularmente. De tal manera, son representantes el Presidente de la República y los diputados ante la Asamblea Nacional; los gobernadores y los miembros de los consejos legislativos; los alcaldes y concejales; los miembros de las juntas parroquiales.

El texto constitucional se refiere expresamente a la rendición de cuentas de los diputados ante la Asamblea Nacional y del Presidente de la República.

En el caso de los diputados, se dice que los mismos son “representantes del pueblo y de los Estados en su conjunto”, que no están sujetos “a mandatos ni instrucciones, sino sólo a su conciencia”, aclarándose que su



CLAUDIA NIKKEN

voto en la Asamblea Nacional es personal⁶³. El artículo 197 establece que los diputados están obligados a dar cuenta anualmente de su gestión a sus electores, ante quienes incluso responden de acuerdo con la “constitución y los reglamentos”⁶⁴.

En lo que atiene al Presidente de la República, el artículo 237 señala que, dentro de los primeros diez días siguientes a la instalación de la Asamblea Nacional, en sesiones ordinarias, el funcionario en cuestión debe presentar cada año ante dicho cuerpo, personalmente, un mensaje en que dará cuenta de los aspectos políticos, económicos, sociales y administrativos de su gestión durante el año inmediatamente anterior.

Similares normas, para los cuerpos deliberantes y órganos ejecutivos, pueden (y deben) aplicarse a nivel estatal y municipal, incluso parroquial: el gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y de las entidades políticas que la componen es y será siempre democrático, participativo, electivo y responsable.

- ***La postulación de candidatos a ciertos cargos***

El afán de instaurar una democracia *protagónica*, en cuyo desarrollo es eje central el derecho a la participación en los asuntos públicos, y tomando en consideración las limitaciones de la democracia representativa y de la representación misma, se acordó a ciertos sectores de la “sociedad” el derecho a postular candidatos para ocupar algunos cargos que no son de elección popular –sin perjuicio del derecho de autopostulación.

Así, de acuerdo con el artículo 264, *organizaciones vinculadas con la actividad jurídica* tienen el derecho a postular candidatos a ocupar la magistratura ante el Tribunal Supremo de Justicia –ante el Comité de Postulaciones Judiciales–; y tienen el derecho, además, a que su opinión sea oída por el mencionado Comité, antes de que el mismo proceda a preseleccionar su candidatos. Esto último, sin perjuicio del derecho individual de todo ciudadano a autopostularse y a presentar objeciones a las postulaciones en general.

En el mismo sentido, el artículo 296 constitucional establece que tres de los cinco integrantes del Consejo Nacional Electoral (y sus suplentes), deben haber sido postulados “por la sociedad civil”, uno por las facultades de ciencias jurídicas y políticas de las universidades nacionales y, el último, por el poder ciudadano.

63 Artículo 201 constitucional.

64 Artículo 199 constitucional.



LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES

Vuelve el constituyente a establecer, así, un mecanismo de participación directa pero colectiva en los asuntos públicos⁶⁵.

- ***El cabildo abierto***

El cabildo abierto aparece mencionado en el artículo 70 constitucional, norma sobre cuyo contenido se profundizará más adelante. Se señala como medio de participación y protagonismo del pueblo y no se menciona más en el texto fundamental.

Este mecanismo fue establecido por la Ley Orgánica de Régimen Municipal (1989)⁶⁶, cuyo artículo 171 establecía que el concejo municipal (o metropolitano), con presencia del alcalde, debía celebrar una sesión especial cada tres meses, por lo menos, para considerar las materias de interés local que un mínimo de diez vecinos hubiera solicitado por escrito. En dicha sesión, el público asistente podría formular preguntas, emitir opiniones, hacer solicitudes y presentar proposiciones; a todo lo cual, el alcalde o el concejo, según el orden de competencias, debían dar respuesta oportuna y razonada. Para la celebración de esta “reunión”, debían ser convocadas, entre otras, las organizaciones vecinales, gremiales, sociales, culturales y deportivas de la comunidad.

La figura sigue presente en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, con algunos matices; pero sigue siendo el mismo mecanismo de participación⁶⁷.

- ***La asamblea de ciudadanos***

El mecanismo de la asamblea de ciudadanos también está previsto en el artículo 70 de la *constitución*. No está establecido en ninguna otra norma constitucional, ni estaba definido en el ordenamiento jurídico vigente para el momento de la discusión y sanción del texto fundamental. Su definición correspondía, pues, al legislador; quien contaba (y cuenta) con dos parámetros constitucionales mínimos a partir de los cuales proceder a tal definición, a saber:

1) El artículo 70 distingue la “asamblea de ciudadanos” de la institución del “cabildo abierto”, semejante semánticamente por su naturaleza. El último supone la celebración de una sesión del concejo municipal –o distrital- (“cabildo”), para tratar temas propuestos por los miembros de la

65 Nada establece la “constitución” en cuanto al origen de la postulación de candidatos a ocupar los cargos de Defensor del Pueblo, Fiscal General de la República y Contralor General de la República.

66 G.O. N° Extraordinario 4.409 del 15 de junio de 1989.

67 Ver artículo 260 a 262 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal.



CLAUDIA NIKKEN

comunidad -organizados o no-, en la cual éstos tienen además derecho de palabra. Según el significado que deriva del sentido de las palabras: (a) ASAMBLEA: *reunión numerosa de personas para discutir determinadas cuestiones y adoptar decisiones sobre ellas*⁶⁸; (b) CIUDADANOS: venezolanos mayores de edad, civil y políticamente capaces⁶⁹. En ambos hay una reunión de personas, pero la primera institución supone que la reunión se realice en el seno del cuerpo deliberante municipal, la segunda no; el primero no exige que los asistentes sean “ciudadanos”, bastaría con tratarse de personas que tengan intereses en el municipio o distrito de que se trate, la segunda sí supone una reunión de “ciudadanos”; porque se trata de reuniones de personas, las dos instituciones son de carácter local (una expresamente, la otra lógicamente).

2) La “asamblea de ciudadanos”, por aplicación de la lógica jurídica al interpretar el artículo 70 constitucional, no está llamada a elegir cargos públicos ni a pronunciarse mediante referendo; no revoca mandatos; no tiene iniciativa legislativa, constitucional o constituyente –que son los otros medios de participación señalados en la norma.

La asamblea de ciudadanos aparece en la primera versión de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal del año 2005, cuyo artículo 265 señala que se trata de un medio de participación en el ámbito local de carácter deliberativo, en la que todos los ciudadanos tienen derecho a participar por sí mismos, y cuyas decisiones tienen carácter vinculante.

En el artículo 266 se dice que la asamblea debe estar referida a las materias que establece la “ley correspondiente” (?); que debe ser convocada de manera expresa, anticipada y pública; que sus decisiones son vinculantes para las autoridades; que deben contribuir a fortalecer la gobernabilidad; impulsar la planificación, la descentralización de servicios y recursos; pero nunca deben ser contrarias a la legislación y a los fines e intereses de la comunidad y del Estado. Aclara la norma que todo lo referido al funcionamiento de las asambleas de ciudadanos debe ser regulado en una ley especial.

La ley especial fue la Ley de los Consejos Comunales de 2006, sustituida hoy por la Ley Orgánica de los Consejos Comunales y, en general, por las llamadas leyes del poder popular. Por ello, nuestro análisis de este mecanismo de participación queda aquí, para ser desarrollado más adelante con toda su complejidad.

68 Definición del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.

69 Artículos 39, 40 y 64 constitucionales.



LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES

Basta ahora con decir que, para el constituyente, se trató de un mecanismo de participación colectivo (los ciudadanos reunidos en asamblea), y directo: sus decisiones son de carácter vinculante.

- b' *Mecanismos que permiten la participación ciudadana colectiva en los asuntos públicos de manera indirecta.*

Así como propugna el ejercicio colectivo y directo de la participación en los asuntos públicos, la *constitución* establece mecanismos a través de los cuales esa misma participación colectiva se practica de manera indirecta. Encontramos así a los llamados comités de postulaciones y, adicionalmente, a los consejos a través de los cuales se articulan descentralización y, precisamente, la participación.

- ***Los comités de postulaciones***

El texto constitucional permite el ejercicio del derecho a la participación ciudadana en los asuntos públicos de manera indirecta y colectiva, a través de los denominados "comités de postulaciones". Existe un comité de postulaciones judiciales, un comité de evaluación de postulaciones del poder ciudadano y un comité de postulaciones electorales.

De acuerdo con el artículo 270 constitucional, el comité de postulaciones judiciales es un órgano asesor del *poder ciudadano* en cuanto a la selección de los candidatos para ocupar la magistratura ante el Tribunal Supremo de Justicia⁷⁰; que debe estar *integrado por representantes de los diferentes sectores de la sociedad* "de conformidad con lo que establezca la ley". Corresponde al comité de postulaciones judiciales, oída la opinión de la comunidad, efectuar la preselección de los candidatos para su presentación al poder ciudadano, al cual corresponde efectuar una segunda preselección, que será presentada a la Asamblea Nacional, para hacer la selección definitiva⁷¹.

El artículo 279 de la *constitución* prevé la existencia de un comité de evaluación de postulaciones del poder ciudadano, *integrado por representantes de diversos sectores de la sociedad*; cuya función es adelantar un proceso público con el objeto de obtener una terna por cada órgano del poder ciudadano, para ser sometida a la consideración de la Asamblea Nacional a los efectos de la designación del titular del órgano del poder ciudadano que esté en consideración.

70 También está llamado a asesorar a los denominados colegios electorales judiciales para la elección de los jueces de la jurisdicción disciplinaria.

71 Artículo 264 constitucional.



CLAUDIA NIKKEN

Como es el caso de los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia y de los titulares de los Órganos del Consejo Moral Republicano o *poder ciudadano*, corresponde a la Asamblea Nacional designar a los integrantes del Consejo Nacional Electoral, órgano principal del *poder electoral*⁷². Al efecto de esa designación, el artículo 295 constitucional prevé la existencia de un comité de postulaciones electorales, *integrado por representantes de los diferentes sectores de la sociedad*, “de conformidad con lo que establezca la ley”.

En los tres casos, el constituyente prevé la existencia de un órgano colegiado integrado por *representantes de los diversos sectores de la sociedad*, a fin de que ese órgano participe en el procedimiento de concurso de que se trate, previo a la selección de los titulares de tres de los órganos del poder público nacional, no sujetos a elección popular⁷³.

Se trata de mecanismos de participación indirecta, pues se hace a través de *representantes*. Es colectiva, pues se entiende que, cuando se habla se “diferentes sectores de la sociedad”, se atiende a la noción de organizaciones de la sociedad civil, es decir, a grupos organizados para defender intereses comunes, distintos a la organización estatal⁷⁴.

- **Los consejos que articulan descentralización y participación**

El constituyente de 1999 estableció tres instituciones que permiten articular el principio de la descentralización y el derecho a la participación ciudadana en los asuntos públicos: en el seno de la República, el Consejo Federal de Gobierno; en cada estado, el Consejo Estatal de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas y; en cada municipio, el Consejo Local de Planificación Pública.

De acuerdo con el artículo 185 de la *constitución*, el Consejo Federal de Gobierno es el órgano encargado de la planificación y coordinación de

72 Artículo 296 constitucional.

73 Cabe señalar que, excepcionalmente, de acuerdo con lo establecido en el artículo 279 es posible que la “selección” de los titulares de los órganos del Consejo Moral Republicano sea producto de una “consulta popular” o, lo que debería ser lo mismo, de elección popular. Esto ocurre cuando la Asamblea Nacional no procede a la selección dentro de los treinta días continuos siguientes a aquel en que le haya sido presentada la terna propuesta por el comité de evaluación de postulaciones del poder ciudadano.

74 En la práctica, estos comités de postulaciones fueron secuestrados por la Asamblea Nacional y, por lo mismo, fueron desnaturalizados, desde su origen, como mecanismo de participación ciudadana en los asuntos públicos. Ver al respecto, por ejemplo, A.R. Brewer-Carías, “Sobre el nombramiento irregular por la Asamblea Nacional de los titulares de los órganos del poder ciudadano en 2007”, *RD* N° 113, EJV, Caracas, 2008, pp. 85-88.



LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES

políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del poder nacional a los estados y municipios. Está conformado por el Vicepresidente Ejecutivo, los ministros, los gobernadores, un alcalde por cada estado y *representantes de la sociedad organizada*⁷⁵. Del Consejo Federal de Gobierno depende el Fondo de Compensación Interterritorial, destinado al financiamiento de inversiones públicas para promover el desarrollo equilibrado de las regiones, la cooperación y complementación de las políticas e iniciativas de desarrollo de las distintas entidades públicas territoriales, y a apoyar la dotación de obras y servicios esenciales en las regiones y comunidades de menor desarrollo relativo.

El artículo 166 constitucional establece que en cada estado debe crearse un consejo de planificación y coordinación de políticas públicas; el cual debe estar conformado por el Gobernador (presidente), los alcaldes, los directores estadales de los ministerios, una representación de los diputados electos a la Asamblea Nacional por el Estado, una representación de los miembros del Consejo Legislativo, una representación de los concejos municipales, y *una representación de las comunidades organizadas*.

El artículo 182 del texto fundamental dice “crear” el consejo local de planificación pública, presidido por el Alcalde e integrado por los concejales, los presidentes de las juntas parroquiales y *“representantes de las organizaciones vecinales y otras de la sociedad organizada”*.

Resulta así evidente que el constituyente quiso que los ciudadanos participaran en los asuntos públicos en el Consejo Federal de Gobierno, en los consejos estadales de planificación y coordinación de políticas públicas y en los consejos locales de planificación pública; de manera colectiva –por las organizaciones de la sociedad civil, incluidas las vecinales-, e indirecta, pues tales organizaciones deben escoger a sus representantes.

Dicho lo anterior, es menester señalar que estos cuerpos colegiados juegan un papel de importancia manifiesta en el desarrollo del tema que estamos tratando. Por ello, es necesario que nos detengamos aquí a entender cuál es su función en el ordenamiento estatal.

De acuerdo con el artículo 4 constitucional, la República Bolivariana de Venezuela se constituye en un “Estado federal descentralizado”⁷⁶,

75 Debe contar con una Secretaría, integrada por el Vicepresidente Ejecutivo, dos Ministros o Ministras, tres gobernadores y tres alcaldes.

76 El Estado federal es el ejemplo típico de la descentralización política, de modo que es de Perogrullo decir que un estado federal es descentralizado, porque lo es... Hay razones históricas que explican esta *cacofonía*, y es que es



CLAUDIA NIKKEN

incluso desde el preámbulo, rigiéndose por los principios, de integridad territorial (que además considera como uno de sus derechos irrenunciables), cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad. De ahí que se proclame, en el artículo 6, que su gobierno y el de las entidades políticas que la componen es y será siempre, también descentralizado.

La descentralización puede ser política o administrativa. Puede ser territorial o no.

Cuando hay descentralización política, el poder legislativo no está únicamente en manos de un cuerpo legislativo “nacional” o que ejerce su competencia sobre la totalidad del territorio de un Estado. Además de ese órgano, existen otros con competencia territorial parcial (en los estados, länder, provincias) que ejercen también el poder legislativo. Cómo se organizan luego las relaciones entre esos órganos, es tema que escapa por ahora a este trabajo.

Esa descentralización política apareja descentralización administrativa, en el sentido de “ejecución de la ley”.

Venezuela parece adoptar la descentralización política.

En el artículo 136 la “constitución” señala expresamente que el poder público se distribuye entre el poder municipal, el poder estatal y el poder nacional (“separación vertical del poder”). Luego, la misma norma dice que el poder nacional se divide en legislativo, ejecutivo, judicial, ciudadano y electoral (“separación horizontal del poder”).

Volviendo a la descentralización política, claramente queda establecido que el poder nacional ejerce el poder legislativo; y conforme a lo previsto en el artículo 186, lo hace a través de un órgano denominado Asamblea Nacional.

En los estados, conforme al artículo 162, también se ejerce el poder legislativo, a través de un órgano denominado “consejo legislativo”. En los municipios –sin entrar en profundidades–, de acuerdo con lo previsto

“costumbre constitucional” formalizada, incluso en la “vigente”, afirmar que Venezuela es un Estado federal “en los términos de la constitución”, que históricamente regula un Estado unitario con pinceladas de “federación”. De hecho, se recordará que en 1989, bajo la vigencia de la Constitución de 1961, se formalizó el inicio de un real proceso de descentralización política y administrativa, de magnitud tal que muchos de los textos aprobados para lograrla están vertidos hoy en lo que llamamos Constitución. Ver Ley sobre Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado (G.O. N° Extr. 4.086 de 14/4/1989); Orgánica de Régimen Municipal (G.O. N° Extr. 4.409 de 15/6/1989); Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (G.O. N° 34.208 de 28/12/1989).



LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES

en el artículo 175, existen los concejos municipales, encargados del ejercicio de la “función legislativa”. En ambos hay un poder ejecutivo (gobernador y alcalde, respectivamente).

La descentralización administrativa, por su parte, se refiere a la organización del poder de decisión en cuanto atiende –en términos muy simplificados– a la ejecución de la ley. Esa descentralización puede ser territorial, funcional o, como han dicho algunos autores, “por colaboración”.

Ya se dijo que la descentralización política apareja una paralela descentralización administrativa, que sería de orden territorial; pero puede haber descentralización administrativa y territorial que no vaya de mano con descentralización política.

En efecto, en el artículo 157, a fin de promover la descentralización (sin adjetivos), se autoriza a la Asamblea Nacional para atribuir a los estados y municipios determinadas materias de la competencia nacional. Seguido, en el 158, se afirma que *la descentralización, como política nacional, debe profundizar la democracia, acercando el poder a la población y creando las mejores condiciones, tanto para el ejercicio de la democracia, como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales.*

También está escrito (artículo 184), en materia de “descentralización”, que la ley debe crear mecanismos abiertos y flexibles para que los estados y municipios “descentralicen y transfieran” a las comunidades y grupos vecinales organizados los servicios que éstos gestionen previa demostración de su capacidad para prestarlos.

No es objeto de este trabajo entrar a explicar en detalle cómo desde el texto constitucional se contradicen las normas anteriores, cuando desarrollan el poder estatal y el poder municipal⁷⁷. Recordemos, simplemente,

⁷⁷ En cuanto al *poder estatal* inserto en un Estado federal y descentralizado, basta notar lo dispuesto en el artículo 164, cuyo enunciado define la *competencia exclusiva de los estados*, lo que quiere decir que es sólo suya, que la ejerce sin concurrencia del poder nacional y el poder municipal, especialmente en el ámbito legislativo. Y, sin embargo, en la norma se dice, entre otras cosas, lo siguiente: 1) Que es competencia *exclusiva* de los estados, organizar sus municipios y demás entidades locales. Pero el artículo 169 dice que la organización de los municipios y demás entidades locales se rige por la constitución, por las leyes orgánicas nacionales y *al final*, por las leyes estatales dictadas para desarrollar las últimas; 2) Que es competencia *exclusiva* de los estados la organización, recaudación, control y administración de los ramos tributarios propios, *según las disposiciones de leyes nacionales* (y estatales); 3) Que es competencia *exclusiva* de los estados la organización de la policía y la determinación de las ramas de este servicio atribuidas a la competencia municipal, conforme a la legislación *nacional* aplicable... ¿Pero si la legislación nacional sólo puede referirse al cuerpo de policía nacional, según los artículos 156-6 y 332-



CLAUDIA NIKKEN

que, a fin de promover la descentralización, se autoriza a la Asamblea Nacional para atribuir a los estados y municipios determinadas materias de la competencia nacional; que *la descentralización, como política nacional, debe profundizar la democracia, acercando el poder a la población y creando las mejores condiciones, tanto para el ejercicio de la democracia, como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales*; que ley debe crear mecanismos abiertos y flexibles para que los estados y municipios “descentralicen y transfieran” a las comunidades y grupos vecinales organizados los servicios que éstos gestionen previa demostración de su capacidad para prestarlos. Es decir, en cualquier caso, el asunto de la descentralización trasciende a la organización territorial del ejercicio del poder... Conservemos esto en mente.

En todo caso, es en esos procesos de descentralización que participan –o deben participar– los órganos que hemos venido estudiando, aun cuando ello sólo se mencione expresamente en el caso del Consejo Federal de Gobierno: órgano encargado de la planificación y coordinación de

1? En lo que respecta a los municipios, la teoría del Estado federal no alude a la descentralización política, en el sentido de descentralización legislativa. Esto es lo que parece estar recogido en lo que llamamos constitución, pues allí se habla del ejercicio de la “función” legislativa, y no del “poder” legislativo (artículo 175) –entendida tal por el ejercicio de la facultad de dictar normas generales y abstractas, siguiendo a L. Duguit (*Traité de droit constitutionnel*, T. II, 3ª ed., París, 1928, pp. 160-165.); lo cual se ve corroborado con la definición de la competencia municipal, en el artículo 178. En efecto, según la norma, la competencia del municipio consiste en el *gobierno y administración* de sus intereses y *la gestión* de las materias que le asigne la Constitución y las *leyes nacionales*, en cuanto concierne a la vida local, en especial: la ordenación y promoción del desarrollo económico y social; la dotación y prestación de los servicios públicos domiciliarios; la aplicación de la política referente a la materia inquilinaria con criterios de equidad, justicia y contenido de interés social, de conformidad con la ley que rige la materia (!); la promoción de la participación; el mejoramiento en general de las condiciones de vida de la comunidad en las siguientes áreas (*y sigue lo que llamamos nosotros “competencia municipal”*...): ordenación territorial y urbanística; patrimonio histórico...; vialidad urbana, circulación y ordenación del tránsito de vehículos...; espectáculos públicos y publicidad comercial...; protección del ambiente y cooperación con el saneamiento ambiental...; salubridad y atención primaria en salud, ...; servicios de agua potable, electricidad y gas doméstico...; justicia de paz,...; las demás que le atribuyan la Constitución y las leyes... ¿Las demás qué? ¿Áreas de mejoramiento en general de la calidad de vida de la comunidad? Con esta manera imprecisa de establecer las cosas, se desdeñó el “poder legislativo municipal”, de antaño reconocido por la jurisprudencia (CFC-SPA (acc.), 6/11/1937; CFC-SPA, 2/3/1942); se desarticuló la competencia municipal.



LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES

políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias *del poder nacional a los estados y municipios*.

Por lo mismo, puede decirse que corresponde a los consejos estadales de planificación y coordinación de políticas públicas, tanto como a los consejos locales de planificación pública, la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización *del poder estatal o municipal*, según el caso, *a las comunidades y grupos vecinales organizados* los servicios que éstos gestionen previa demostración de su capacidad para prestarlos.

Esto, que parece lógico, no es lo que ha ocurrido en la realidad jurídico-política venezolana. Más allá, a través de estos órganos ha venido desintegrándose paulatinamente lo que creemos es la organización estatal e, incluso, los conceptos de participación y soberanía. Lo veremos más adelante.

Lo cierto, en el tema que nos ocupa, es que la *sociedad organizada* está llamada a participar activamente en estos procesos descentralizadores a través de los consejos que acabamos de analizar.

- c. *Mecanismos que facilitan el ejercicio del derecho a la participación ciudadana en los asuntos públicos.*

Por mucho que el constituyente haya definido mecanismos de participación ciudadana en los asuntos públicos que operan tanto individual como colectivamente, el ejercicio mismo del derecho no podría ser garantizado si no se reconociera o previera –y respetara– la existencia de mecanismos o estructuras que faciliten tal ejercicio. De hecho, acabamos de ver cómo persigue el constituyente que los ciudadanos participen en los asuntos públicos de manera colectiva, bajo la forma de *sociedad (civil)*.

En el marco de una organización estatal de tipo democrático, se entiende que la sociedad civil es todo aquello que no forma parte de esa organización estatal, directa o indirectamente. La sociedad civil no es el “pueblo” como elemento constitutivo del Estado; ni el cuerpo electoral, como elemento de decisión política dentro del Estado. Tampoco es “sociedad civil” o “sociedad” pura y simplemente, la autoridad organizada, que es el instrumento de actuación del Estado.

Dicho esto, la sociedad civil actúa organizada y desorganizadamente. Es la sociedad civil *organizada* la que importa en este momento.

La sociedad civil se “organiza” en las más diversas formas asociativas o fundacionales previstas en el ordenamiento jurídico, creadas con el objeto de aunar esfuerzos para promover, defender y servir como canal para el ejercicio de derechos e intereses que sobrepasan los derechos e intereses



CLAUDIA NIKKEN

de cada uno de los individuos o entes que las conforman e, incluso, los derechos e intereses propios de la organización como sujeto de derecho.

En particular, encontramos las asociaciones con fines políticos, las organizaciones sindicales, los gremios profesionales y otras formas organizativas "de la sociedad civil", como las organizaciones vecinales entre otras. Todas estas formas organizativas, nótese bien, son el resultado del ejercicio de derechos constitucionalmente garantizados: el derecho de asociación política; el derecho a pertenecer a un sindicato; la agremiación; a fin de cuentas, la libertad de asociación.

Dicho lo anterior, es necesario señalar que no todas las organizaciones de la sociedad civil juegan el mismo papel en lo que atiene al ejercicio del derecho a la participación en los asuntos públicos. De hecho, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en sentencia del 21 de noviembre de 2000 (*William Dávila y otros vs. Ministro de Finanzas*), asentó lo siguiente:

(...) así como la Constitución otorga derechos personales e individuales, ella enviste expresamente de derechos que no son personales a los siguientes entes colectivos:

- 1.- A la comunidad organizada (artículo 84), a participar en la toma de decisiones en las instituciones públicas de salud.
- 2.- Al pueblo venezolano (artículos 99 y 347), el derecho a los valores de la cultura.
- 3.- A la comunidad (artículo 118), el derecho para desarrollar asociaciones de carácter social y participativa.
- 4.- A los pueblos indígenas (artículos 121, 123 y 125), el derecho de mantener su identidad étnica y cultural, a mantener sus propias prácticas económicas y a la participación política.

Se trata de entes diferenciados, que las leyes y la sociología jurídica irán conceptualizando, pero que son titulares de derechos colectivos por mandato expreso de la Constitución en los casos señalados.

(...)

Los entes colectivos tienen un denominador común: *los bienes que persiguen no están sujetos al control de cualquier individuo*, y en base a la letra de nuestra Carta Fundamental, y como antes se apuntó en este fallo, ellos son (sin pretender ser exhaustivos):

- A) *El pueblo venezolano*, entendido éste como el conjunto de personas que habitan en el país, o en una región o lugar del mismo, inmersos dentro de una cultura, lenguaje y costumbres comunes, y donde la mayoría goza de una misma nacionalidad.



LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES

B) La *sociedad civil*, la cual puede ser conceptualizada mediante normas constitucionales que permiten identificar sus características, identificación que para esta Sala es impretermitible hacer, con el fin del ejercicio legítimo de los derechos que pueden hacer valer los entes colectivos. Se trata de un término ambiguo, con un contenido etéreo, que puede ser utilizado con fines muy distintos a los que tenía en cuenta el Constituyente al considerarla; (...).

(...)

1) Que *la sociedad civil es diferente al Estado y a los entes que lo componen* (Estados, Municipios, Institutos Autónomos, Fundaciones Públicas, Sociedades con capital de los Poderes Públicos, etc). En consecuencia, *el Estado no puede formar parte, bajo ninguna forma directa o indirecta, de la sociedad civil.* (...)

2) Que *estando el Estado conformado por ciudadanos que pertenecen a fuerzas políticas, la sociedad civil tiene que ser diferente a esas fuerzas, cuyos exponentes son los partidos o grupos políticos. Consecuencia de ello, es que las organizaciones políticas no conforman la sociedad civil, sino la sociedad política cuyos espacios están delimitados por la Constitución y las leyes. Por lo tanto, todo tipo de participación partidista en personas jurídicas, desnaturaliza su condición de organizaciones representativas de la sociedad civil.*

(...)

3) Que la sociedad civil, tomada en cuenta por el Constituyente, *es la sociedad civil venezolana, y de allí el principio de corresponsabilidad general con el Estado, y el particular que ella ejerce sobre los ámbitos económico, social, político, cultural, geográfico, ambiental y militar. Resultado de este carácter nacional es que quienes la representan no pueden ser extranjeros, ni organismos dirigidos, afiliados, subsidiados, financiados o sostenidos directa o indirectamente, por Estados, o movimientos o grupos influenciados por esos Estados; ni por asociaciones, grupos, o movimientos transnacionales o mundiales, que persigan fines políticos o económicos, en beneficio propio.*

Reconocer derechos colectivos a grupos o entes extranjeros o influenciados por ellos, para que actúen a nombre de la sociedad civil nacional, es permitir que minorías étnicas o extranjeras, intervengan en la vida del Estado en defensa de sus propios intereses y no en la seguridad de la Nación, intereses que pueden ser nocivos para el país, y que pueden desembocar en movimientos separatistas, minorías agresivas o conflictivas, etc., que hasta podrían fundarse en derechos colectivos como el de autodeterminación de los pueblos.

Crear una lucha interna (así sea solapada), por demás incontrolable entre sociedad extranjeroizante y globalizada y sociedad nacional, no está entre los fundamentos constitucionales que corresponden a la Nación, consagrados en el artículo 1º de la vigente Constitución (independencia, soberanía, integri-



CLAUDIA NIKKEN

dad territorial y autodeterminación), de allí la reafirmación de la idea que la sociedad civil contemplada en la Constitución de 1999, es la venezolana.

No escapa a la Sala, que hay organizaciones en el país que reciben ayuda económica de organismos internacionales, producto de colectas provenientes de la solidaridad humana, o que son contratadas desde el exterior para realizar estudios. Por recibir tales ayudas o realizar tales estudios, estas organizaciones constituidas en Venezuela no dejan de ser nacionales, y mientras sus personeros nacionales tengan autonomía de control y dirección de los entes, esta Sala podría considerarlas legítimas representantes de la sociedad civil en los términos de este fallo.

Tampoco escapa a esta Sala que existe una sociedad civil internacional, como lo reconocen las "Directrices para la Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en las Actividades de la OEA", dictadas a raíz de la Resolución 1707 (XXX-0/00) de 5 de junio de 2000 de la Organización de los Estados Americanos, producto de la Asamblea de Windsor, Canadá, y que regula la participación de la sociedad civil internacional en asuntos internacionales. Ello apuntala el criterio de esta Sala referido a que *la sociedad civil que contempla la Constitución, es la nacional, diferenciada de la internacional*.

4) (...) la sociedad, no puede ser representada por grupos u organizaciones, según las materias de que se trate, de una sola región del país, como lo serían las de la capital de la República. Por ello, se hace necesario que la ley dé orden en este sentido. La sociedad civil, según las materias en que debe actuar, sólo puede ser representada por los sectores nacionales o locales, identificados según la materia y región.

Esta composición sectorizada de la sociedad civil, permite distinguir "sociedades civiles" nacionales, regionales, estatales, municipales, vecinales, locales, así como sociedad civil obrera, profesional, etc., ya que a veces un tema concreto es lo importante a los fines de la consulta, o la participación, o el ejercicio del derecho. Cuando la materia en la que es llamada a participar o a ejercer ese derecho, es de carácter nacional, atinente al país (como la integración del Consejo Nacional Electoral prevista en el artículo 296 de la Constitución de 1999, por ejemplo), sus representantes son organizaciones de carácter nacional que tengan por objeto el ejercicio de los derechos políticos a nivel nacional.

(...)

5) Debido a lo etéreo que resulta el concepto de sociedad civil, ella *tiene que estar conformada por actores sociales organizados en forma democrática*, los cuales por interpretación del artículo 293 de la Constitución de 1999, que señala que los procesos electorales de las organizaciones de la sociedad civil, los puede dirigir el Consejo Nacional Electoral, tienen que ser organismos con funcionamiento democrático, con un número de miembros que permita elecciones, por lo que la sociedad civil no puede estar representada por individualidades, por más notables que sean, por autopostulados, por grupúsculos sin



LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES

personalidad jurídica y organizaciones semejantes. Si bien es cierto que la sociedad civil y otros entes, carecen de personalidad jurídica, sus actores sociales deben tenerla, como resultado del artículo 293 eiusdem. Ahora bien, *no toda organización no gubernamental (ONG), por el hecho de serlo puede ser representante de la sociedad civil, ni pertenece a ella. Sus finalidades pueden ser inocuas en relación a las áreas de participación que les señala la Constitución y las leyes.*

La necesidad de una vida democrática y la designación de sus directivos mediante elecciones, asambleas, etc., conduce a que *los actores sociales con poder representativo, sean personas jurídicas.* La ley deberá señalar las condiciones de estas personas jurídicas para ser tenidas por tales representantes, lo que incluye un registro de ellas. Mientras esto sucede la legitimación en juicio corresponde a personas jurídicas con un grupo representativo de personas naturales, ya que a juicio de esta Sala un universo de varios miembros, permite la discusión de ideas y la toma de decisiones con discusión previa, así como la elección de un representante que es mas legítimo que la autorepresentación que se atribuye una persona.

6) *Los actores sociales que conforman la sociedad civil son organizaciones no gubernamentales de la más diversa índole, pero sus voceros no pueden ser ni militares activos, ni religiosos.* Si los militares en servicio activo y quienes no son de estado seglar, tienen limitaciones para ejercer cargos como los de gobernadores (artículo 160 de la Constitución), de alcaldes (artículo 174 eiusdem), de Presidente de la República (artículo 227 de la vigente Constitución); de jueces (artículo 11 de la Ley de Carrera Judicial); o para ejercer la abogacía (artículo 12 de la Ley de Abogados); y otras leyes limitan su acceso a cargos representativos, mal pueden representar a la sociedad civil.

7) *Ahora bien, la sociedad civil, para cumplir sus cometidos tiene que estar organizada, y por ello sociedad civil organizada, término utilizado en los artículos 182, 185 y 211 de la Constitución vigente, no es sino una expresión sinónima de sociedad civil, la cual a la vez atiende a un concepto diferente al de sociedad en general (como sucede cuando la Carta Fundamental utiliza genéricamente esa voz), y que es un término abstracto para lograr la participación social en diversos ámbitos, distintos a los del artículo 326 citado, y cumplir así con el protagonismo social, al cual se refiere el Preámbulo de la Constitución. (En los artículos 62, 79, 80, 81, 102 y 127 de la vigente Constitución, por ejemplo, se señalan a la sociedad en forma genérica).*

8) (...) los actores sociales u organizaciones de diversa índole que conforman a la sociedad civil, deben tener por objeto los ámbitos de ejercicio de la corresponsabilidad, y ser ellos, dentro de los límites constitucionales y legales, los representantes de la sociedad; de allí que el artículo 182 eiusdem coloque a las organizaciones vecinales dentro de la sociedad organizada, por su referencia en los señalados ámbitos.

Ahora bien, del transcrito artículo 326 de la vigente Constitución, se evidencia que *la sociedad civil no es un ente opuesto al Estado o a la sociedad política, sino diferente, y que para nuestro Constituyente, ella no es un representante del mercado,*



CLAUDIA NIKKEN

ni su enemigo. Sus fines, conforme a la Constitución, son la colaboración con el Estado en una forma distinta, aun no percibida, de la conducción del Estado y de la Política. (...)

(...)

9) Resultado de lo anterior es que la sociedad civil, como la conceptúa Juan Carlos Portantiero (La sociedad civil en América Latina: entre autonomía y Centralización. Editorial Nueva Sociedad, 1995, p. 36), es una esfera organizada de la vida social en la que actores colectivos expresan intereses y valores dentro de un marco legal, y efectúan demandas al Estado, definidas como fines públicos. Su destino es influir en el Estado para obtener cambios beneficiosos para toda la sociedad o la nación, de allí, su corresponsabilidad en la seguridad de ésta.

La transparencia de estos actores sociales requiere que ellos no persigan fines de lucro, que no suplanten al ciudadano por el consumidor; o que no persigan adoctrinamientos políticos, religiosos o de cualquier índole. De allí que hay quienes consideran que los actores sociales, componentes de la sociedad civil, forman parte de redes no lucrativas, y del derecho no lucrativo. (A ese efecto puede consultarse "El Polo Asociativo y la Sociedad Civil. Editorial Arte. Caracas, 1997).

Las diversas iglesias pueden crear actores sociales, siempre que su función no sea el adoctrinamiento religioso sino coadyuvar con el Estado a los fines del artículo 326 citado. Igualmente, los actores sociales pueden ser gremiales, sindicales, sociedades, fundaciones, asociaciones no gubernamentales, confederaciones de entes, incluso representantes de grupos económicos netamente nacionales que no persigan distorsiones de mercado o económicas (sin fines de lucro), mediante su participación como entes colectivos.

Tal como se desprende del artículo 326 de la vigente Constitución, la sociedad civil que requiere de regulación legal, es un intermediario entre el ciudadano y el Estado, y por ello la sociedad civil conformada por actores sociales que se encuentran en un mismo plano (redes horizontales), debe ser preferida a la formada por organizaciones cupulares o verticales, donde lo que impera es la orden que viene de la dirección principal, tal como sucede con Federaciones, en contraposición con sus miembros.

Está consciente la Sala, de que grupos dominantes, que persiguen intereses propios, puedan tratar de distorsionar los fines de la sociedad civil, pero será la Ley la que oriente la conformación y el accionar de esta sociedad, que no debe representar la hegemonía de nadie y que se caracteriza por lo jurídico. Es más, su conformación, necesariamente provendrá de leyes diversas, tal como se desprende del artículo 211 de la vigente Constitución, el cual prevé que en el Reglamento de la Asamblea Nacional se establecerán los términos para la elección de los representantes de la sociedad organizada.

(...)



LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES

C) En cuanto al término comunidad, recogido por la Carta Fundamental en sus artículos 84, 120, 166, 184, 264 y 326, y salvo que ellos se remitan a la comunidad nacional, como lo hace el artículo 326 citado, la voz identifica a grupos restringidos de personas que habitan sectores del territorio y que a su vez pueden considerarse como elementos de la sociedad general, o coincidir a veces con la sociedad civil en particular.

La comunidad para expresarse, al igual que la sociedad civil, requiere de grupos organizados, de allí que el artículo 184 de la Constitución, equipare a comunidad con grupos de vecinos organizados y con organizaciones no gubernamentales, que por tratarse de organizaciones, son personas jurídicas estructuradas para obtener determinados logros.

D) La Constitución también se refiere a la familia y a los grupos, los cuales son conjuntos de personas más concretos cuantitativamente, y por tanto no deben confundirse con grupos mayores, como la sociedad, la comunidad, etc.

(...). (Énfasis añadido).

La sentencia parcialmente citada recoge una visión reduccionista de la sociedad civil y, de hecho, excluye entre otras a las asociaciones con fines políticos.

Su contenido, sin embargo, es absolutamente pertinente en el desarrollo ulterior de este trabajo. Se verá cómo esa posición fue desconocida, en la práctica y a conveniencia, por la Asamblea Nacional y el Presidente de la República al regular a los consejos comunales y, en general, a las instancias del poder popular.

2. *El derecho a participar en los asuntos públicos es un derecho político, pero no es igual a ejercer la soberanía.*

Los derechos políticos son los mecanismos con que cuentan los *ciudadanos* para participar, individual o colectivamente, en los procesos de formación de la voluntad estatal. Son derechos funcionales que se reivindican frente al *gobierno* en el ámbito del Estado, quien los reconoce y ampara sin promoverlos⁷⁸.

Como ya se vio, el texto constitucional, en el título correspondiente a los derechos humanos, garantías y deberes (Título III), asume la existencia, entre otras categorías de derechos humanos con sus garantías, de los derechos políticos.

El derecho a la participación ciudadana en los asuntos públicos aparece en el artículo 62 constitucional, el cual está ubicado precisamente en

78 *Diccionario Electoral*, IIDH-CAPEL, San José de Costa Rica, 1989, p. 233.



CLAUDIA NIKKEN

el capítulo correspondiente a los *derechos políticos*. Por eso, el derecho a participar en los asuntos públicos es un *derecho político*. Los demás derechos políticos enumerados en la *carta*, en orden de aparición, son los siguientes: el derecho al sufragio; el derecho a exigir rendición de cuentas; el derecho de asociación política; el derecho a manifestarse públicamente; el derecho a no ser objeto de extradición.

Seguido a la enumeración de *derechos políticos*, el artículo 70 constitucional define los “*medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía*”, lo que justifica que dediquemos un aparte especial al estudio de la relación que existe entre *participación* y *soberanía*.

Participar en los asuntos públicos, como quedó establecido, es *tomar parte en la formación, ejecución y control de la gestión pública*. En tanto que derecho político, es un derecho *individual* que corresponde a cada ciudadano; y que puede ejercerse individual o colectivamente.

Por su parte, aunque la *soberanía* ha recibido múltiples definiciones, puede decirse que es el máximo poder que se ejerce en un Estado; que consiste en el *monopolio del poder para dictar normas jurídicas*⁷⁹, esto es, para establecer disposiciones de aplicación obligatoria y, además, para hacerlas cumplir incluso mediante el uso legítimo de la fuerza (coerción).

El derecho a participar en los asuntos públicos, como derecho político, supone que cada ciudadano pueda tomar parte en la formación, ejecución y control de la gestión pública que consiste en emitir normas jurídicas; pero ello no implica necesariamente que mediante esa participación ejerza la soberanía, pues este *poder* no corresponde a cada ciudadano sino al *pueblo* en los términos del texto constitucional. Por lo demás, no toda la gestión pública supone la emisión de normas jurídicas.

Por lo anterior, es capital entender, y por ello insistimos, que el derecho a participar en los asuntos públicos es un derecho político, pero no es igual a ejercer la soberanía.

Seguidamente se establecerá la titularidad de la soberanía (A); para luego analizar los mecanismos previstos en la *constitución* para ejercerla.

A. *La soberanía y su titular.*

De acuerdo con lo establecido en el artículo 5 constitucional,

La soberanía reside intransferiblemente en el pueblo, quien la ejerce directamente en la forma prevista en esta Constitución y en la ley, e indi-

79 O. Beaud, *La puissance de l'État*, op. cit., pp. 62.



LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES

rectamente, mediante el sufragio, por los órganos que ejercen el Poder Público.

Sobre los mecanismos para el ejercicio de la soberanía hablaremos más adelante, correspondiéndonos ahora determinar quién es su titular: *el pueblo*.

El pueblo puede ser definido como *una fuerza desprovista de organización oficial*⁸⁰. También puede ser considerado, desde un punto de vista normativista, como *el sistema de actos individuales determinados y regidos por el orden estatal*⁸¹.

De esa manera, el elemento “pueblo” del Estado venezolano está conformado por la masa de individuos desprovista de organización oficial, cuyos actos están regidos y determinados por el ordenamiento jurídico estatal. ¿Qué quiere decir esto?

El *pueblo de Venezuela* aparece en el *preámbulo* del texto constitucional decretando la *constitución*, “en ejercicio de sus poderes creadores”. Si se revisa la nota que sigue a la *disposición final* del texto, encontramos una nueva referencia al *pueblo de Venezuela*: quien aprobó (sancionó) la *constitución* mediante referendo el 15 de diciembre de 1999.

Estas dos referencias fundamentales para determinar quién es el *pueblo* titular de la soberanía, permiten afirmar que ese *pueblo* es el cuerpo electoral; pero no cualquier cuerpo electoral.

En efecto, la *soberanía* es un concepto que tiene siempre una doble lectura. En una primera lectura, se refiere al poder que ostenta cada Estado frente a los demás estados, del cual deriva la exclusión de toda posibilidad de que otro Estado dicte para él unilateralmente normas jurídicas. En la segunda lectura, la soberanía se refiere al máximo grado de poder dentro del Estado, al cual hemos venido haciendo referencia.

Por lo anterior, cuando *pueblo* se asimila a *cuerpo electoral*, ese cuerpo electoral sólo puede referirse al conjunto de *ciudadanos*; esto es, en los términos de la *constitución*, a los venezolanos mayores de edad, que no estén sujetos a interdicción civil o a inhabilitación política –que por supuesto hayan cumplido con la formalidad de inscribirse en el registro electoral.

En efecto, el cuerpo electoral que se constituye en *pueblo* lógicamente excluye a los extranjeros habilitados constitucionalmente para *votar*.

80 C. Schmitt, *Théorie de la Constitution*, Col. Léviathan, PUF, París, 1993, pp. 381.

81 H. Kelsen, *La démocratie, sa nature – sa valeur*, Col. Classiques, Economica, París, 1988, pp. 26.



CLAUDIA NIKKEN

Afirmar lo contrario implicaría admitir que terceros estados, indirectamente, estarían ejerciendo la soberanía en el Estado venezolano.

Recuérdese que, según la doctrina de la *soberanía popular* –adoptada en el artículo 5 constitucional–, el poder supremo en que consiste la soberanía pertenece “a la multitud”, pero cada uno de sus miembros detenta una porción igual a la de los otros y, por ello se habla de “soberanía fraccionada”⁸². En tal virtud, si se incorporara a los extranjeros habilitados

82 M. Duverger, *Le système politique français*, Thémis Science politique, PUF, París 1996, p. 193. Esto no justifica el extremo adoptado por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en sentencia del 29 de noviembre de 2007 (*Claudia Nikken y Flavia Pesci Feltri*), con la finalidad de declarar inadmisibles una acción de amparo constitucional ejercida contra “... el ciudadano Presidente de la República y los miembros del Consejo de Ministros, contra la Asamblea Nacional, y contra el Consejo Nacional Electoral, en su condición de órganos del Poder de Revisión, con la finalidad de que se proteja el DERECHO DEL PUEBLO DE VENEZUELA AL RECONOCIMIENTO DE SU SOBERANÍA...”. La Sala se pronunció así:

“En el presente caso, las accionantes ejercen su “amparo” en tutela de supuestos “intereses difusos o colectivos” de los ciudadanos que integran “el Pueblo de Venezuela”, en su condición de electoras, señalando la presunta violación de un pretendido “derecho colectivo”, es decir, el derecho a la soberanía popular.

La Sala, en el citado fallo N° 1999/2007, ha precisado que esta pretensión no es admisible, pues la misma “...puede no corresponderse con el interés de la totalidad de los electores a quienes pretenden representar sino más bien con el de una porción de ésta; es por ello que dichos accionantes en amparo no pueden atribuirse la representación que alegan tener en el presente caso...”. Esta argumentación se hace más pertinente en la presente causa, cuando la tutela se invoca para proteger el “...DERECHO DEL PUEBLO DE VENEZUELA AL RECONOCIMIENTO DE SU SOBERANÍA...”, el cual “sensu stricto” no es un derecho (no está incluido como tal en el Título III de la Constitución), sino un principio contemplado expresamente en el Título I, artículo 5 de la Carta Fundamental.

Tal circunstancia no excluye “per se”, la posibilidad de protección constitucional mediante el amparo, pues la jurisprudencia de la Sala ha admitido la pretensión de tutela de los mismos -principios fundamentales- (Vid. sentencia N° 908 del 24 de abril de 2003; caso: *Naudy Arcángel Camacaro y otros*); pero debe advertirse que el constituyente venezolano siempre ha acogido el principio de la soberanía popular y no el de soberanía nacional.

Tal distinción no es meramente semántica. La “paternidad” del concepto de soberanía popular fue de Juan Jacobo Rousseau, quien inspiró posteriormente a la Asamblea Constituyente francesa de 1789, con la diferencia de que ésta la hace reposar en la Nación.

Como refiere Humberto J. LA ROCHE en su texto Derecho Constitucional General (Maracaibo. LUZ. 1969; página 241): “...Pareciera como una sutileza del lenguaje, aun cuando los autores establecen las siguientes diferencias: Soberanía Popular significa que esta reside de manera fraccionada en los individuos que componen el Estado, siendo cada uno detentor de una porción alícuota de la Soberanía, y la na-



LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES

para votar al cuerpo electoral que se constituye en *pueblo*, cada extranjero estaría ejerciendo la soberanía en el Estado venezolano, por cuenta del Estado del cual es nacional. De hecho, en nuestro país hay grupos de extranjeros suficientemente numerosos como para modificar el resultado de una elección.

Como consecuencia de lo anterior, dado que cada cuerpo electoral es una *masa*⁸³, y tomando en consideración que los extranjeros en Venezuela están habilitados para votar en las elecciones estatales, municipales y parroquiales (lo que supone que en cada caso se configure un cuerpo electoral), el único cuerpo electoral *-masa-* al que pudo referirse el constituyente al autodesignarse como “pueblo” es el cuerpo electoral que participa en las elecciones nacionales⁸⁴.

Ahora bien, pareciera que en la *constitución* se adopta una concepción *socio-política* de pueblo, que lo distingue del cuerpo electoral, su representante primario⁸⁵. Esto deriva de los “*medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía*” definidos en el artículo 70 constitucional.

B. *El ejercicio de la soberanía.*

De acuerdo con lo establecido en el artículo 5 de la *constitución*, la soberanía reside intransferiblemente en *el pueblo*, quien la ejerce directamen-

cional, según la cual, ésta reside en la nación de manera indivisa, persona colectiva distinta de cada uno de los miembros que la integran. Como consecuencia de esta distinción se colige que la consagración de la Soberanía Popular comporta por parte del electorado el ejercicio del mandato imperativo...” (subrayado de este fallo).

En consecuencia de lo expuesto, tratándose de un principio fundamental cuya titularidad reside de una manera fraccionada en los ciudadanos, siendo cada uno de ellos titulares de una porción alícuota de la misma, y ejerciéndola mediante la institución del sufragio y otros mecanismos de democracia participativa; ningún elector puede arrogarse la representatividad de la voluntad del pueblo, entendido este como una colectividad indivisa (principio de soberanía nacional). Por lo tanto, la pretensión de tutela de derechos e intereses colectivos o difusos en el presente caso, resulta inadmisibles, a tenor de lo dispuesto en el mismo artículo 19, párrafo sexto de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia; y así se decide”.

83 Se emplea la palabra, más que en el sentido de muchedumbre, en el de un “todo” tomado en grueso.

84 Si los extranjeros no tuvieran derecho a votar en las elecciones locales, estaríamos aquí discutiendo sobre la titularidad de la soberanía en el Estado federal...

85 Sobre esta idea, ver M. Hauriou, *Précis de droit constitutionnel*, Sirey, París, 1929, p. 553.



CLAUDIA NIKKEN

te en la forma prevista en la propia *constitución* y en la ley, e indirectamente, mediante el sufragio, por los órganos que ejercen el poder público.

Según el artículo 70 constitucional, son *medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía*, desde un punto de vista político: la elección de cargos públicos; el referéndum; la consulta popular; la revocación del mandato; las iniciativas legislativa, constitucional y constituyente; el cabildo abierto y; la asamblea de ciudadanos cuyas decisiones son vinculantes; entre otros que así pueda determinar el legislador, conforme a lo previsto en el artículo 5 de la Constitución.

Además, la misma norma señala como medios de participación popular en ejercicio de la soberanía, pero ahora en lo *social y económico*, las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y la solidaridad.

A pesar de lo expresado en el artículo 70 de la constitución, el estudio del derecho constitucional debe coincidir en que no todos los mecanismos establecidos en dicha norma como *medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía* revisten tal carácter.

Lo primero es que la soberanía sobre la cual estamos hablando es un concepto político, no social o económico; aun cuando no se niegue que estos últimos aspectos puedan incidir en el tema político.

Además, como ya se ha dicho, participación y soberanía son dos conceptos distintos.

Participar en los asuntos públicos es *tomar parte en la formación, ejecución y control de la gestión pública*. En tanto que derecho político, es un derecho *individual* que corresponde a cada ciudadano; y que puede ejercerse individual o colectivamente.

Por su parte, puede decirse que la *soberanía* es el máximo poder que se ejerce en un Estado, que consiste en el *monopolio del poder para dictar normas jurídicas*. Como se vio, no es un derecho político y su titular es el *pueblo*⁸⁶.

En cuanto a lo último, ya quedó establecido que, de acuerdo con el texto fundamental, el *pueblo* se asimila al *cuerpo electoral*, y ese cuerpo electoral sólo puede referirse al conjunto de *ciudadanos*; esto es a los venezolanos mayores de edad, que no estén sujetos a interdicción civil o a inhabili-

86 L. Duguít se debatía sobre el carácter o no de “derecho subjetivo” de la soberanía; concluyendo que tal poder no podía nunca ser considerado como un “derecho”, *op. cit.*, T. I, pp. 541-551.



LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES

tación política. Esto deriva en que la forma *natural* de manifestación del pueblo sea el *sufragio*, el *voto*.

Lo anterior es absolutamente compatible con lo establecido en el artículo 5 constitucional, de acuerdo con el cual el *pueblo* ejerce su soberanía directamente, en la forma prevista en la *constitución*, e indirectamente, mediante el *sufragio*, por los órganos del poder público.

En efecto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 70 constitucional, el *pueblo* dicta normas jurídicas de manera directa, sin intermediarios, a través del mecanismo referendario: referendos aprobatorio y abrogatorio de leyes (nacionales); referendos constitucionales (para la sanción de la enmienda y la reforma); referendo constituyente (convocatoria de una asamblea nacional constituyente). Este mecanismo se lleva a cabo a través del *sufragio*, que debe ser universal, directo y secreto.

Por su parte, la soberanía se ejerce indirectamente a través de los órganos del poder público; y estos órganos obtienen su legitimidad, su *representación*, del *sufragio*. Por lo mismo, son actos de soberanía, conforme al artículo 70 constitucional, la elección de cargos públicos y, el revés de la moneda, que es la revocatoria de su mandato mediante referendo. Cabe aquí aclarar que sólo pueden entenderse como “representantes” para el *ejercicio de la soberanía* los órganos cuyo mandato está sometido a elecciones nacionales: el Presidente de la República y la Asamblea Nacional. Los demás funcionarios electos son ciertamente mandatarios, y permiten a sus electores ejercer indirectamente, mediante el *sufragio*, el derecho a la participación ciudadana en los asuntos públicos.

Todos los demás *medios* de participación enumerados en el artículo 70 son eso, medios de participación que permiten, fortalece, afianzan, el protagonismo del “pueblo”, entendido aquí no como titular de la soberanía, sino como el conjunto de ciudadanos que habitan en Venezuela, como su *población*. Este parece ser el sentido que dio la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia al “pueblo” y su “soberanía al interpretar el artículo 350 de la *constitución*⁸⁷, cuando señaló lo siguiente:

- a) Que la palabra pueblo contenida en la norma cuya interpretación se solicitó tiene, de conformidad con lo previsto en el Diccionario de la Lengua Española (REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Madrid. España. 2001 -Vigésima Segunda Edición-. Tomo 8. Pág. 1.260), las siguientes acepciones: 1) Ciudad o Villa; 2) Población de menor categoría; 3) Conjunto de personas, de un lugar, región o país; 4) Gente común y humilde de una población; 5) País con gobierno independiente.

87 TSJ-SC, 22/01/2003, *Elba Paredes Yéspica y Agustín Hernández*.



CLAUDIA NIKKEN

Sin embargo, si se hace una interpretación de dicho vocablo, en consonancia con el resto del texto constitucional, debe concluirse, sin dudas, que el sentido que debe atribuirse al mismo debe vincularse al principio de la soberanía popular que el Constituyente ha incorporado al artículo 5 del texto fundamental.

En efecto, dicha disposición pauta que “*La soberanía reside intransferiblemente en el pueblo, quien la ejerce directamente en la forma prevista en esta Constitución y en la ley, e indirectamente, mediante el sufragio, por los órganos que ejercen el Poder Público*”. Este dispositivo se relaciona necesariamente con el derecho que asiste “*a todos los ciudadanos y ciudadanas a participar libremente en los asuntos públicos*” (artículo 62) y al derecho al sufragio que, según el artículo 63 *eiusdem*, “*se ejercerá mediante votaciones libres, universales, directas y secretas*” (subrayados nuestros).

Estas disposiciones, entre otras, no son más que la concreción normativa del principio de la soberanía popular, una de las bases esenciales de la concepción democrática de la soberanía.

La paternidad de dichas bases es atribuida a Juan Jacobo Rousseau, quien hace residir la soberanía en cada uno de los individuos que componen el Estado, siendo cada uno de ellos detentador de una porción alícuota de esta soberanía. Como consecuencia de esta tesis “*se colige que la consagración de la soberanía popular comporta por parte del electorado el ejercicio del mandato imperativo*” (LA ROCHE. *Ibidem*. Págs. 359-361).

El mandato imperativo ha sido expresamente reconocido por el Constituyente de 1999, al consagrar como eje fundamental de la democracia participativa, la exigencia de la rendición de cuentas (artículo 66) y la posibilidad de la revocatoria de los cargos y magistraturas de elección popular mediante referendo (artículo 72).

Por lo expuesto, debe concluirse que el sentido que debe asignarse al pueblo de Venezuela es el conjunto de las personas del país y no una parcialidad de la población, una clase social o un pequeño poblado, y menos individualidades.

Por otra parte, en la medida en que la soberanía reside de manera fraccionada en todos los individuos que componen la comunidad política general que sirve de condición existencial del Estado Nacional, siendo cada uno de ellos titular de una porción o alícuota de esta soberanía, tienen el derecho y el deber de oponerse al régimen, legislación o autoridad que resulte del ejercicio del poder constituyente originario que contraría principios y garantías democráticos o menoscabe los derechos humanos; y así se decide.

Con base en lo expuesto puede afirmarse, sin duda, que el contenido del artículo 70 constitucional es de orden *discursivo*, pues no es cierto, por



LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES

ejemplo que pertenecer a una cooperativa o ser socio de una caja de ahorros, como ahí se pretende, sea la base para el ejercicio del más alto poder dentro (y fuera) del Estado. Conservemos esto en mente, pues hará falta haberlo entendido para transitar el itinerario entre la Ley de los Consejos Comunales y la Ley Orgánica de los Consejos Comunales.

II. EL ITINERARIO ENTRE LA LEY DE LOS CONSEJOS COMUNALES Y LA LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES.

El presente trabajo versa sobre la Ley Orgánica de los Consejos Comunales y el derecho a la participación ciudadana en los asuntos públicos. Cuando se inició su desarrollo, se advirtió la necesidad de definir el *mapa constitucional* del derecho a la participación ciudadana con independencia de la ley bajo análisis –como en efecto se hizo en un primer capítulo–, pues el punto de llegada debe ser, a nuestro juicio, el *mapa* de la participación ciudadana “conforme” a la Ley Orgánica de los Consejos Comunales.

Ahora bien, para trazar ese *mapa* –el de la llegada–, es imprescindible entender el itinerario del consejo comunal en el ordenamiento jurídico, su paso entre la primera Ley de los Consejos Comunales y la Ley Orgánica de los Consejos Comunales, que es la que hoy se analiza. Esto nos lleva a plantear la *introducción* del consejo comunal (1); el intento de constitucionalización del consejo comunal, mediante la fallida reforma constitucional del año 2007 (2); para concluir, al final, que *el consejo comunal es una carreta delante de los caballos* (3), pues constituye el núcleo básico de una forma de organización política –“Estado”- que no existe (aún).

1. *Los consejos comunales: una introducción.*

La *introducción*, como sustantivo, es el exordio de un discurso o el preámbulo de una obra literaria o científica. También se define como la *acción* y el *efecto* de *introducir*, siendo “introducir”, *meter o hacer entrar algo en otra cosa*.

Cuando iniciamos este acápite, nos referimos a una *introducción* en los dos sentidos expresados. El consejo comunal es el *exordio* del discurso presidencial, pero como institución se lo ha “hecho entrar” paulatinamente en el ordenamiento jurídico –y social-. Por ello, este en particular, es el preámbulo de un análisis más profundo de la institución.

Seguido estableceremos si el consejo comunal fue concebido como una institución municipal (A); luego se analizará cómo se plasmó en la Ley de los Consejos Comunales (B); para terminar con el estudio de la relación entre el consejo comunal y las finanzas. Todo, en la primera visión de la institución.



CLAUDIA NIKKEN

A. *El consejo comunal, ¿institución municipal?*

El texto constitucional prevé tres instituciones mediante las cuales se persigue la *articulación* de la descentralización y el ejercicio del derecho a la participación ciudadana en los asuntos públicos: el Consejo Federal de Gobierno, el Consejo Estatal de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas y el Consejo Local de Planificación Pública⁸⁸. El primer órgano es *nacional*; el segundo debe ser creado en cada estado; el último debe existir en cada municipio.

Hasta el año 2010, el Consejo Federal de Gobierno no había tenido ninguna regulación y sólo se reunió una vez a solicitud del Presidente de la República, incompleto, luego de los sucesos de abril del año 2002⁸⁹. La Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno fue publicada, en efecto, en la Gaceta Oficial N° Extraordinario 5.963 del 22 de febrero de 2010 y, por su ubicación en el tiempo, será estudiada más adelante como *acompañante* que es de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales (3).

Al contrario, relativamente temprano constitucionalmente hablando, el 12 de junio de 2002 entró en vigencia la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública⁹⁰. En ella aparece vez por primera vez la institución del consejo comunal.

Casi de seguidas, el 20 de agosto de 2002, fue publicada la Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas⁹¹. No aporta nada al tema de los consejos comunales, aunque sí al de la participación.

El 8 de junio de 2005⁹², entró en vigencia la Ley Orgánica del Poder Público Municipal dictada conforme al texto constitucional adoptado el 15 de diciembre de 1999⁹³. Esta ley orgánica contiene una regulación incipiente de los consejos locales de planificación pública, que no modifica

88 Con referencia a estos consejos, ver *supra*, I.1.B.b.ii), el desarrollo de los mecanismos a través de los cuales se garantiza el ejercicio del derecho a la participación ciudadana en los asuntos públicos, en el caso de manera colectiva e indirecta.

89 Cuando nos referimos a los “sucesos de abril del año 2002”, hablamos de la supuesta renuncia presentada por el Presidente de la República el 11 de abril de ese año, con motivo de las protestas que tuvieron lugar alrededor de ese día y ese mismo día, y su posterior vuelta al poder el 13 de abril.

90 G.O. N° 37.463 de 12 de junio de 2002.

91 G.O. N° 37.509 de 20 de agosto de 2002.

92 G.O. N° 38.204 de 8 de junio de 2005.

93 Hasta esa fecha estuvo vigente la Ley Orgánica de Régimen Municipal, publicada en la G.O. N° Extraordinario 4.409 del 15 de junio de 1989.



LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES

sustancialmente el régimen definido en la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública y, ratifica el papel de los consejos comunales (y de los parroquiales) en dicho cuerpo, *lo que los inserta por primera vez, de manera formal, en el régimen municipal.*

Por lo anterior, con base en la legislación, nos preguntamos si el consejo comunal es una verdadera institución municipal. Para determinarlo, seguidamente analizaremos la Ley de los Consejos de Planificación Pública (a) y la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (b), en sus primeras versiones.

a. *La Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública.*

El 12 de junio de 2002, entró en vigencia la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública. Su objeto es la regulación de los consejos locales de planificación pública, con la finalidad de que, actuando conjuntamente con el *gobierno municipal* y de concurso con las *comunidades organizadas*, su intervención en la planificación sea eficaz⁹⁴.

El consejo local de planificación pública es el órgano encargado de la planificación integral del *gobierno municipal*; siendo su propósito *“lograr la integración de las comunidades organizadas y grupos vecinales mediante la participación y el protagonismo dentro de una política general del Estado, descentralización y desconcentración de competencias y recursos”*. Para ello, cada consejo local de planificación pública debe promover y orientar *“una tipología de municipio atendiendo a las condiciones de población, nivel de progreso económico, capacidad para generar ingresos fiscales propios, situación geográfica, elementos históricos, culturales y otros factores relevantes”*; debiendo en todo caso responder a la naturaleza propia del municipio⁹⁵.

Recuérdese, en cuanto a lo dicho, que el artículo 182 de la “constitución”, luego de *crear* el consejo local de planificación pública en cada municipio, señala que dicho cuerpo está presidido por el alcalde e integrado por los concejales, los presidentes de las juntas parroquiales y *“representantes de las organizaciones vecinales y otras de la sociedad organizada”*.

La elección de estos representantes, de acuerdo con la ley que se analiza, estaría en manos de las *asambleas de ciudadanos* -institución que para ese entonces carecía de regulación-, *“sin menoscabo de las normas establecidas en la ley que regula el Poder Electoral”*. Para esta “elección”, debería ser convocado un representante de la Defensoría del Pueblo con competencia en la jurisdicción, para que *testifique* “en el acta de la asamblea de ciuda-

94 Artículo 1 de la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública.

95 Artículo 2 de la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública.



CLAUDIA NIKKEN

danos los resultados de dicha elección". A todo evento, se atribuyó al legislador municipal la facultad de establecer "la forma como se realizará la organización de los sectores involucrados de las comunidades organizadas, así como el mecanismo de elección de sus representantes", dejándose claro que tal elección debía hacerse en tres niveles⁹⁶: 1) la correspondiente a la representación de las *organizaciones vecinales* a nivel parroquial; 2) la correspondiente a la representación de los distintos sectores de la *sociedad civil organizada* en el ámbito municipal (educación, salud, cultura, deporte, producción y comercio, transporte, ecología, servicios "y todos aquellos que, en general, respondan a la naturaleza propia del municipio"; 3) la inherente a la representación de las comunidades o pueblos indígenas donde los hubiere.

De lo anterior es necesario rescatar cuatro aspectos esenciales para el desarrollo ulterior de este trabajo:

1) La "elección" de los representantes de las organizaciones vecinales y otras de la sociedad organizada debía tener lugar en el seno de asambleas de ciudadanos, en presencia de la Defensoría del Pueblo⁹⁷.

2) La representación de las "organizaciones vecinales" debía elegirse a nivel *parroquial*, mientras que la elección de los representantes de los distintos "sectores de la sociedad civil" era *municipal*.

3) Los sectores de la sociedad civil considerados eran los siguientes: educación, salud, cultura, deporte, producción y comercio, transporte, ecología, servicios "y todos aquellos que, en general, respondan a la naturaleza propia del municipio".

4) Lo más importante, *corresponde al legislador municipal establecer las normas para la elección de los representantes de las organizaciones vecinales y demás organizaciones de la sociedad civil*⁹⁸.

96 Ver artículo 4 de la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública.

97 Esto, sin menoscabo de las leyes electorales, lo cual carece de sentido aparente: no tratándose de la elección de cargos públicos, ¿por qué habrían de aplicarse las leyes electorales?

98 Se hace particular énfasis en la *competencia* reconocida a los municipios para regular la forma de elección de los miembros "civiles" de sus consejos locales de planificación, pues ello muestra el carácter municipal de la institución, al tiempo que se traduce en un ejercicio de autonomía. Por lo demás, contrasta con la *negación* de tal facultad a los estados en lo que se refiere a la regulación de la elección de los miembros "civiles" de sus consejos estadales de planificación y coordinación de políticas públicas de acuerdo con la ley especial que los regula, dictada unos meses después; negación que sin embargo reconoce la autonomía de la voluntad de la sociedad civil para definir los mecanismos



LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES

Dicho lo anterior, es preciso retomar el contenido del capítulo II de la ley, de acuerdo con el cual, en primer lugar, el consejo local de planificación pública debe promover la “red de *consejos* parroquiales y comunales en cada uno de los espacios de la sociedad civil que, en general, responden a la naturaleza misma del municipio” (énfasis añadido); adicionalmente, la función de los *consejos* parroquiales y comunales es “convertirse en el centro principal de la participación y protagonismo del pueblo en la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas”⁹⁹.

Entiéndase, según la ley, cada consejo local de planificación pública debe promover una red de consejos comunales (y parroquiales); cuya función es “convertirse en el centro principal de la participación y protagonismo del pueblo en la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas”.

Adicionalmente la ley establece que, para que la “comunidad organizada” pueda postular sus representantes al consejo local de planificación pública, debe hacerlo a través “de una organización civil creada de acuerdo con la ley”, que debe inscribirse en el consejo local de planificación pública.

Esa organización debe cumplir con ciertos requisitos para inscribirse en el consejo¹⁰⁰: 1) estar inscrita en el registro subalterno (civil); 2) presentar los libros de actas de reuniones y de asambleas; 3) presentar constancia de la última elección de su junta directiva; 4) presentar un ejemplar de sus estatutos; 5) presentar la nómina actualizada de sus integrantes. Si no los cumple todos, siempre que “presente actas de elección o relegitimación por asamblea de sus miembros, o que tenga constancia de estar realizando labores en beneficio de su comunidad por lo menos durante un año consecutivo”, debe ser inscrita en las oficina de control de Consejo Local de Planificación Pública, y debe ser orientada y apoyada para que adquiera personalidad jurídica.

Esa “organización civil”, aunque no esté expresado así, no es otra cosa que el *consejo comunal primigenio* -y su versión ampliada, el consejo parroquial.

de elección de sus representantes (ver artículo 6 de la Ley de los Consejos Estadales de Planificación Pública).

99 Artículo 8 de la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública.

100 Artículo 9 de la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública.



CLAUDIA NIKKEN

b. *La Ley Orgánica del Poder Público Municipal.*

El 8 de junio de 2005, entró en vigencia la Ley Orgánica del Poder Público Municipal dictada conforme al texto constitucional adoptado el 15 de diciembre de 1999. Esta ley orgánica contiene una regulación incipiente de los consejos locales de planificación pública, que no modifica sustancialmente el régimen definido en la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública y, ratifica el asunto de los consejos parroquiales y comunales, *lo que los inserta por primera vez, de manera formal, en el régimen municipal.*

Ahora bien, el artículo 112 de esta ley expresa que los consejos comunales y parroquiales son instancias del consejo local de planificación pública, cuya función es *“servir de centro principal para la participación y protagonismo del pueblo en la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas, así como para viabilizar las ideas y propuestas que la comunidad organizada presente ante el Consejo Local de Planificación Pública”.*

Ya no se trata únicamente de las organizaciones a través de las cuales las comunidades organizadas pueden postular candidatos para que las representen en el consejo local de planificación pública, tal como lo prevé la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública. Ahora son “instancias” del consejo local de planificación pública. Como tales, según el artículo 114, la regulación inherente a la integración, organización y funcionamiento de los consejos parroquiales y comunales debe estar contenida en la *ordenanza* sobre el consejo local de planificación pública. En particular en cuanto a los consejos comunales, la norma señala que su integración puede ser sectorial y/o vecinal, mientras que los consejos parroquiales deben estar vinculados con los sectores representados en el consejo local de planificación pública¹⁰¹.

Retomando las disposiciones de la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública para ponerlas en el contexto de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, es necesario recordar que, según esa ley, corresponde a las *asambleas de ciudadanos* elegir a los representantes de las organizaciones vecinales y de la sociedad civil ante el consejo local de

101 De acuerdo con el artículo 113, el alcalde está obligado a promover la conformación de consejos parroquiales y comunales en cada una de las parroquias y comunidades del municipio, “para garantizar la participación ciudadana en el Consejo Local de Planificación Pública”. Además, el artículo 37, numeral 17, establece que las juntas parroquiales tienen “facultad expresa” para gestionar, entre otros “asuntos y procesos”, en apoyo al consejo local de planificación pública “en la creación en el ámbito de su jurisdicción de la Red de Consejos Comunales y Parroquiales por sector o vecinal, determinado en la ordenanza respectiva”.



LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES

planificación pública. Esta, la “asamblea de ciudadanos”, a pesar de estar designada en el texto constitucional, carecía de regulación hasta la entrada en vigencia de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal.

De acuerdo con el artículo 265 de la última ley mencionada, la asamblea de ciudadanos “es un medio de participación en el ámbito local de carácter deliberativo, en la que todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho a participar por sí mismos, y cuyas decisiones serán de carácter vinculante”.

El 2 de diciembre de 2005 fue reformada parcialmente la Ley Orgánica del Poder Público Municipal¹⁰², sin que sufrieran alteración los consejos locales de planificación pública, los consejos parroquiales y comunales, o las asambleas de ciudadanos.

El 10 de abril de 2006 se reformó nuevamente, de manera parcial, la Ley Orgánica del Poder Público Municipal¹⁰³. Esta vez sí hubo incidencia en los consejos parroquiales y comunales, pues fueron derogados los artículos 37, numeral 17, 112, 113 y 114 de la ley; todos relacionados con dichos consejos. La razón: ese mismo día entró en vigencia la Ley de los Consejos Comunales¹⁰⁴.

B. La irrupción de Ley de los Consejos Comunales.

Ni siquiera un año después de la *municipalización* expresa de los consejos comunales (y parroquiales), el 10 de abril de 2006, irrumpió en el ordenamiento jurídico la Ley de los Consejos Comunales¹⁰⁵, cuyo objeto es “crear, desarrollar y regular la conformación, integración, organización y funcionamiento de los Consejos Comunales; y su relación con los órganos del Estado, para la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas”¹⁰⁶.

El consejo comunal fue definido, “en el marco constitucional de la democracia participativa y protagónica”, como “*instancia de participación, articulación e integración entre las diversas organizaciones comunitarias, grupos sociales y los ciudadanos y ciudadanas, que permiten al pueblo organizado ejercer*

102 G.O. N° 38.327 de 2 de diciembre de 2005.

103 G.O. N° Extraordinario 5.806 de 10 de abril de 2006.

104 La reforma parcial de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal del 10 de abril de 2006 fue reimpresa “por error material” el 21 de abril de 2006 (G.O. N° 38.412), sin incidencia aparente en cuanto atiende a los consejos comunales. La misma ley fue reformada parcialmente el 22 de abril de 2009 (G.O. N° 39.163); y el 28 de diciembre de 2010 (G.O. N° Extraordinario 6.015), reforma que también será estudiada más adelante.

105 G.O. N° Extraordinario 5.806 de 10 de abril de 2006.

106 Artículo 1 de la Ley de los Consejos Comunales.



CLAUDIA NIKKEN

*directamente la gestión de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades y aspiraciones de las comunidades en la construcción de una sociedad de equidad y justicia social*¹⁰⁷.

Seguido a lo anterior, es menester hacer mención a tres elementos esenciales de la definición: comunidad, área geográfica y base poblacional.

La “comunidad” es el “conglomerado social de familias, ciudadanos que habitan en una misma área geográfica determinada, que comparten una historia e intereses comunes, se conocen y se relacionan entre sí, usan los mismos servicios públicos y comparten necesidades y potencialidades similares: económicas, sociales, urbanísticas y de otra índole”¹⁰⁸.

El “área geográfica de la comunidad”, por su parte, es “el territorio que ocupan las y los habitantes de la comunidad, cuyos límites geográficos se establecen en Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas dentro de los cuales funcionará el Consejo Comunal. El área geográfica será decidida por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas de acuerdo con las particularidades de cada comunidad”¹⁰⁹.

Por último, la “base poblacional de la comunidad”, “a los efectos de la participación protagónica, la planificación y la gobernabilidad de los consejos comunales”, no es objeto de definición, sino que se señalan “como referencias los criterios técnicos y sociológicos que señalan que las comunidades se agrupan en familias, entre doscientos (200) y cuatrocientos (400) en el área urbana y a partir de veinte (20) familias en el área rural y a partir de diez (10) familias en las comunidades indígenas”. Se establece, además, que esa base poblacional “será decidida por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas de acuerdo con las particularidades de cada comunidad, tomando en cuenta las comunidades aledañas”¹¹⁰.

Seguidamente nos detendremos a establecer, aunque brevemente, la integración organización y funcionamiento de los consejos comunales (a), y la constitución de los consejos comunales de acuerdo con esta ley especial¹¹¹(b), haciendo la salvedad de que, conforme a la única disposición transitoria de la ley, los consejos comunales constituidos antes de su publicación, debían ser objeto de un proceso de legitimación, regularización y adecuación a las disposiciones en ella establecidas; para lo cual se otorgó un plazo a la

107 Artículo 2 de la Ley de los Consejos Comunales.

108 Artículo 4, numeral 1, de la Ley de los Consejos Comunales.

109 Artículo 4, numeral 3, de la Ley de los Consejos Comunales.

110 Artículo 4, numeral 4, de la Ley de los Consejos Comunales.

111 Para un estudio de conjunto sobre la Ley de los Consejos Comunales desde el punto de vista de la participación ciudadana, A.R. Brewer-Carías, “Introducción general al régimen de los consejos comunales”, *op. cit.*, pp. 16-26.



LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES

recién creada Comisión Presidencial del Poder Popular no mayor de noventa días continuos a partir de la publicación de la ley.

- a. *Integración, organización y funcionamiento de los consejos comunales.*

En el ámbito de la integración, organización y funcionamiento de los consejos comunales, analizaremos sus órganos (asamblea de ciudadanos y órgano ejecutivo), y su financiamiento.

- a' *La asamblea de ciudadanos*

El mecanismo de la asamblea de ciudadanos, ya se ha dicho, está previsto de manera confusa en el artículo 70 constitucional como “*medio de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía*”. No está previsto en ninguna otra norma constitucional, ni estaba previsto en el ordenamiento jurídico vigente para el momento de la discusión y sanción del texto fundamental. Su definición correspondía al legislador, quien contaba con dos parámetros mínimos que ya hemos mencionado, a partir de los cuales proceder a tal definición.

La asamblea de ciudadanos es una *reunión* de ciudadanos en el sentido constitucional del término que, aunque naturalmente *es local*, es distinta a la institución del cabildo abierto, también previsto en el artículo 70. Además, siguiendo un razonamiento de simple lógica jurídica, la “asamblea de ciudadanos” no está llamada a elegir cargos públicos ni a pronunciarse mediante referendo; no revoca mandatos; no tiene iniciativa legislativa, constitucional o constituyente –que son los *otros* medios de participación y protagonismo del pueblo “en ejercicio de su soberanía” señalados en la norma.

Como también se ha dicho, la asamblea de ciudadanos aparece en la primera versión de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, cuyo artículo 265 señala que se trata de un medio de participación en el ámbito local de carácter deliberativo, en la que todos los ciudadanos tienen derecho a participar por sí mismos, y cuyas decisiones tienen carácter vinculante. En el artículo 266 se dice que la misma está referida a las materias que establece la “ley correspondiente”; que debe ser convocada de manera expresa, anticipada y pública; que sus decisiones son vinculantes para las autoridades; que deben contribuir a fortalecer la gobernabilidad, impulsar la planificación, la descentralización de servicios y recursos; pero nunca deben ser contrarias a la legislación y a los fines e intereses de la comunidad y del Estado. Aclara la norma que todo lo referido al funcionamiento de las asambleas de ciudadanos debe ser regulado en una ley especial.



CLAUDIA NIKKEN

La ley especial terminó siendo la Ley de los Consejos Comunales, que la define como *la instancia primaria para el ejercicio del poder, la participación y el protagonismo popular, cuyas decisiones son vinculantes para el consejo comunal respectivo*, atándose así la asamblea de ciudadanos a los consejos comunales, pues son, expresamente, *su máxima instancia*. El efecto: la solapada constitucionalización de los consejos comunales. Luego estableceremos la importancia de esto.

Veamos cómo se integra y cuáles son las atribuciones de esta *asamblea de ciudadanos* de acuerdo con la Ley de los Consejos Comunales.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 6 de la Ley de los Consejos Comunales, la asamblea de ciudadanos es la máxima instancia de decisión del consejo comunal, y está integrada por todos los habitantes de una comunidad mayores de quince años, sin importar su nacionalidad. Esto amerita varias reflexiones.

La institución y la norma se refieren a “ciudadanos” y, sin embargo, la “asamblea de ciudadanos” está conformada por “habitantes” de la comunidad mayores de quince años, sin mención de nacionalidad. Esto, a pesar de que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 39 del texto constitucional, “ejercen la ciudadanía” los venezolanos que no estén sujetos a interdicción civil, en las condiciones de edad establecidas en el mismo texto y, en consecuencia, “son titulares de derechos y deberes políticos”¹¹².

Según el artículo 6 de la Ley de los Consejos Comunales, son atribuciones de la asamblea de ciudadanos, como máxima instancia del consejo comunal, las siguientes:

- 1) Aprobar las normas de convivencia de la comunidad.
- 2) Aprobar los estatutos y el acta constitutiva del consejo comunal, que debe contener: el nombre del consejo comunal; el área geográfica que ocupa; el número de familias que lo integran; el listado de asistentes a la asamblea (nombre y apellido, cédula de identidad); lugar, fecha y hora de la asamblea; acuerdos de la asamblea; resultados de la elección de las y los voceros, y demás integrantes de los órganos del consejo comunal.
- 3) Aprobar el plan de desarrollo de la comunidad.

112 Sobre este respecto, el Profesor Brewer-Carías advierte que, con esta visión, se confunden dos derechos distintos: el derecho político a la participación en los asuntos públicos y el derecho *civil* o individual a participar en los asuntos de una comunidad, derivado del derecho al libre desenvolvimiento de la personalidad. El primero corresponde a los ciudadanos, mientras que el segundo incumbe a todo habitante de una comunidad. Vid. A.R. Brewer-Carías, “Introducción general al régimen de los consejos comunales”, *op. cit.*, pp. 12.



LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES

- 4) Aprobar los proyectos presentados al consejo comunal en beneficio de la comunidad, así como la integración de los proyectos para resolver las necesidades afines con otras comunidades e instancias de gobierno, “bajo la orientación sostenible y sustentable del desarrollo endógeno”.
- 5) Ejercer la contraloría social.
- 6) Adoptar las decisiones esenciales de la vida comunitaria.
- 7) Elegir las y los integrantes de la comisión promotora.
- 8) Elegir las y los integrantes de la comisión electoral.
- 9) Elegir a los voceros del órgano ejecutivo.
- 10) Elegir a las y los integrantes de la unidad de contraloría social.
- 11) Elegir a las y los integrantes de la unidad de gestión financiera.
- 12) Revocar el mandato de los voceros y demás integrantes de los órganos del consejo comunal, de acuerdo con los términos del reglamento de la ley.
- 13) Evaluar y aprobar la gestión financiera.
- 14) Definir y aprobar los mecanismos necesarios para el funcionamiento del consejo comunal.
- 15) Las demás establecidas en la ley y su reglamento.

Se constata, de las atribuciones enumeradas, que la asamblea de ciudadanos regulada en la Ley de los Consejos Comunales cumple funciones similares a la asamblea de socios de una sociedad de naturaleza civil o mercantil.

b' El órgano ejecutivo.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 8 de la Ley de los Consejos Comunales, el “órgano ejecutivo” es “la instancia del Consejo Comunal encargada de promover y articular la participación organizada de las y los integrantes de la comunidad, los grupos sociales y organizaciones comunitarias en los diferentes comités de trabajo; se reunirá a fin de planificar la ejecución de las decisiones de la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas, así como conocer las actividades de cada uno de los comités y de las áreas de trabajo”. Está conformado por los comités de trabajo, por la unidad de gestión financiera y por la unidad de contraloría social, todos los cuales se analizarán separadamente.

Establece el artículo 21, que el consejo comunal, “a través de su órgano ejecutivo”, tiene las siguientes funciones:



CLAUDIA NIKKEN

1. Ejecutar las decisiones de la asamblea de ciudadanos.
2. Articular con las organizaciones sociales presentes en la comunidad y promover la creación de nuevas organizaciones donde sea necesario, en defensa del interés colectivo y el desarrollo integral, sostenible y sustentable de las comunidades.
3. Elaborar planes de trabajo para solucionar los problemas que la comunidad pueda resolver con sus propios recursos y evaluar sus resultados.
4. Organizar el voluntariado social en cada uno de los comités de trabajo.
5. Formalizar su registro ante la respectiva Comisión Presidencial del Poder Popular.
6. Organizar el sistema de información comunitaria.
7. Promover la solicitud de transferencias de servicios, participación en los procesos económicos, gestión de empresas públicas y recuperación de empresas paralizadas mediante mecanismos autogestionarios y cogestionarios.
8. Promover el ejercicio de la iniciativa legislativa y participar en los procesos de consulta en el marco del parlamentarismo social.
9. Promover el ejercicio y defensa de la soberanía e integridad territorial de la nación.
10. Elaborar el Plan de Desarrollo de la Comunidad a través del diagnóstico participativo, en el marco de la estrategia endógena.
11. Las demás funciones establecidas el reglamento de la ley y las que sean aprobadas por la asamblea de ciudadanos.

Dispone el artículo 12 que los voceros de los comités de trabajo, tanto como los integrantes de la unidad de gestión financiera y de la unidad de contraloría social deben ser electos *en votaciones directas y secretas* por la asamblea de ciudadanos. Dispone también que quienes se postulan no pueden ser electos en más de un órgano del consejo comunal, que los electos durarán dos años en sus funciones (pudiendo ser reelectos) y, que el carácter de su ejercicio es *ad honorem*.

Se señala también que los pueblos y comunidades indígenas elegirán los órganos de los consejos comunales, de acuerdo con sus usos, costumbres y tradiciones, y por lo dispuesto en la Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas.

Veamos cómo están regulados los componentes del órgano ejecutivo: comités de trabajo, unidad de gestión financiera y contraloría social.



LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES

a" *Los comités de trabajo.*

El artículo 4, numeral 6, de la Ley de los Consejos Comunales define el "comité de trabajo", como el "colectivo o grupo de personas organizadas para ejercer funciones específicas, atender necesidades y desarrollar las potencialidades de cada comunidad". Se establece, además, que el comité de trabajo debe articular y promover "la participación e integración de las organizaciones comunitarias, movimientos sociales y habitantes de la comunidad".

Según el artículo 9, corresponde a la asamblea de ciudadanos determinar y elegir el número de voceros de los comités de trabajo, de acuerdo con el número de éstos que se conformen en la comunidad, "tales como": salud, educación, tierra urbana o rural, vivienda y hábitat, protección e igualdad social, economía popular, cultura, seguridad integral, medios de comunicación e información, recreación y deportes, alimentación, mesa técnica de agua, mesa técnica de energía y gas, servicios y cualquier otro que considere la necesidad de acuerdo con sus necesidades¹¹³.

Como ya se dijo, los comités de trabajo deben articular y promover la participación e integración de las organizaciones comunitarias, movimientos sociales y habitantes de la comunidad. Se hace este señalamiento, dado que la ley define a la "organización comunitaria" como aquella que agrupa a un conjunto de "ciudadanos" en función de objetivos e intereses comunes, "tales como": comités de tierras, comités de salud, mesas técnicas de agua, grupos culturales, clubes deportivos, puntos de encuentro y organizaciones de mujeres, sindicatos y organizaciones de trabajadores, organizaciones juveniles o estudiantiles, asociaciones civiles, cooperativas, entre otras"¹¹⁴. Nótese cómo se emplea, en este caso, prácticamente la misma nomenclatura utilizada para definir los comités de trabajo del órgano ejecutivo del consejo comunal.

113 Aplicando la norma conjuntamente con lo dispuesto en el artículo 4, numeral 7, de la Ley de los Consejos Comunales, los comités de trabajo deben corresponderse con las "áreas de trabajo", las cuales deben constituirse "en relación con las particularidades y los problemas más relevantes de la comunidad", siendo que su número y contenido dependerá de la realidad de cada comunidad. En la última norma se enumeran las siguientes áreas de trabajo: economía popular y desarrollo endógeno; desarrollo social integral; vivienda, hábitat e infraestructura; y cualquier otra que defina la comunidad. Luego, sin mucha lógica, se señala en la última norma que las áreas de trabajo agruparán varios comités de trabajo. Se trata, en todos los casos, de temas sensibles que incluso habían sido objeto ya de alguna legislación especial que fomenta la participación ciudadana de manera especial.

114 Artículo 4, numeral 8, de la Ley de los Consejos Comunales.



CLAUDIA NIKKEN

Volviendo a la organización de estos comités de trabajo, los mismos están conformados por “voceros”, entendiéndose por tales las personas electas “en” asamblea de ciudadanos para cada comité de trabajo, “de reconocida solvencia moral, trabajo comunitario, con capacidad de trabajo colectivo, espíritu unitario y compromiso con los intereses de la comunidad a fin de coordinar todo lo relacionado con el funcionamiento del Consejo Comunal, la instrumentación de sus decisiones y la comunicación de las mismas ante las instancias correspondientes”¹¹⁵

Para ser electo como “vocero” se requiere¹¹⁶:

1. Ser habitante de la comunidad, con al menos seis meses de residencia en la misma, salvo en los casos de comunidades recién constituidas o circunstancias de fuerza mayor.
2. Ser mayor de quince años.
3. Disposición y tiempo para el trabajo comunitario.
4. Estar inscrito en el Registro Electoral Permanente, en el caso de ser mayor de edad.
5. No ocupar cargos de elección popular.

b” *La unidad de gestión financiera.*

Según lo establece el artículo 10 de la Ley de los Consejos Comunales, la unidad de gestión financiera “funciona como un ente de ejecución financiera de los consejos comunales para administrar recursos financieros y no financieros, servir de ente de inversión y de crédito, y realizar intermediación financiera con los fondos generados, asignados o captados”, que se denomina “banco comunal”¹¹⁷.

El banco comunal “debe pertenecer a un consejo comunal o a una mancomunidad de consejos comunales”¹¹⁸. No obstante esta referencia

115 Artículo 4, numeral 9, de la Ley de los Consejos Comunales.

116 Artículo 13 de la Ley de los Consejos Comunales.

117 De acuerdo con la definición de “banco comunal” contenida en el artículo 4, numeral 10, de la Ley de los Consejos Comunales, se trata de “la forma de organización y gestión económico-financiera de los recursos de los consejos comunales”; se agrega que se trata de “una organización flexible, abierta, democrática, solidaria y participativa”.

118 Mención interesante, pues se trae el consejo comunal la institución de la “mancomunidad”, que ha sido definida como una asociación de municipios, con personalidad jurídica propia, conformada para el ejercicio conjunto de competencias, usualmente para la prestación conjunta de servicios públicos.



LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES

de “pertenencia” y el hecho de que el consejo comunal (o su asociación con otros) tenga personalidad jurídica propia, se advierte que “serán socios” “todos los ciudadanos y ciudadanas que habiten en el ámbito geográfico definido por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas y que conforman el Consejo Comunal o la Mancomunidad de consejos comunales”.

El banco comunal debe tener la forma jurídica de cooperativa y se regirá, entre otras, por la Ley Especial de Asociaciones Cooperativas; la Ley de Creación, Estímulo, Promoción y Desarrollo del Sistema Microfinanciero; pero queda exceptuado de la regulación de la Ley General de Bancos y Otras Instituciones Financieras.

El banco comunal debe estar integrado por cinco habitantes de la comunidad electos por la asamblea de ciudadanos, para lo cual se requiere, según el artículo 14:

1. Ser habitante de la comunidad, con al menos, seis meses de residencia en la misma, salvo en los casos de comunidades recién constituidas o circunstancias de fuerza mayor.
2. Ser mayor de edad.
3. Disposición y tiempo para el trabajo comunitario.
4. Estar inscrito en el Registro Electoral Permanente.
5. No ocupar cargos de elección popular.

Son funciones del banco comunal, según el artículo 22:

1. Administrar los recursos asignados, generados o captados, tanto financieros como no financieros.
2. Promover la constitución de cooperativas para la elaboración de proyectos de desarrollo endógeno, sostenibles y sustentables.
3. Impulsar el diagnóstico y el presupuesto participativo, sensible al género, jerarquizando las necesidades de la comunidad.
4. Promover formas alternativas de intercambio, que permitan fortalecer las economías locales.
5. Articularse con el resto de las organizaciones que conforman el sistema microfinanciero de la economía popular.
6. Promover el desarrollo local, los núcleos de desarrollo endógeno y cualquier otra iniciativa que promueva la economía popular y solidaria.
7. Rendir cuenta pública anualmente o cuando le sea requerido por la asamblea de ciudadanos



CLAUDIA NIKKEN

8. Prestar servicios no financieros en el área de su competencia.
9. Prestar asistencia social.
10. Realizar la intermediación financiera.
11. Rendir cuenta ante el Fondo Nacional de los Consejos Comunales anualmente o cuando este así lo requiera.
12. Promover formas económicas alternativas y solidarias, para el intercambio de bienes y servicios.

c'' La unidad de contraloría social.

El artículo 11 de la Ley de los Consejos Comunales define la unidad de contraloría social, como el órgano encargado de "realizar la contraloría social y la fiscalización, control y supervisión del manejo de los recursos asignados, recibidos o generados por el consejo comunal, así como sobre los programas y proyectos de inversión pública presupuestados y ejecutados por el gobierno nacional, regional o municipal". Sus funciones específicas, de acuerdo con el artículo 23, son las siguientes:

1. Dar seguimiento a las actividades administrativas y de funcionamiento ordinario del consejo comunal.
2. Ejercer la coordinación en materia de contraloría social comunitaria.
3. Ejercer el control, fiscalización y vigilancia de la ejecución del plan de desarrollo comunitario.
4. Ejercer el control, fiscalización y vigilancia del proceso de consulta, planificación, desarrollo, ejecución y seguimiento de los proyectos comunitarios.
5. Rendir cuenta pública de manera periódica, en los términos que establezca el reglamento de la Ley.

La unidad de contraloría social está conformada por cinco habitantes de la comunidad, electos por la asamblea de ciudadanos, que deben cumplir los mismos requisitos exigidos para formar parte de la unidad de gestión financiera o banco comunal¹¹⁹:

1. Ser habitante de la comunidad, con al menos, seis meses de residencia en la misma, salvo en los casos de comunidades recién constituidas o circunstancias de fuerza mayor.
2. Ser mayor de edad.
3. Disposición y tiempo para el trabajo comunitario.

119 Artículo 14 de la Ley de los Consejos Comunales.



LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES

4. Estar inscrito en el Registro Electoral Permanente.
5. No ocupar cargos de elección popular.

De acuerdo con el artículo 27, los integrantes la unidad de contraloría social deben presentar declaración jurada de patrimonio por ante la Comisión Presidencial del Poder Popular. Incurren en responsabilidad civil, penal o administrativa por los actos, hechos u omisiones contrarios a las disposiciones legales que regulen la materia.

c' El financiamiento de los consejos comunales.

Los componentes del órgano ejecutivo del consejo comunal, para articular su trabajo, están llamados a realizar reuniones de coordinación y seguimiento. Esto, por supuesto, genera gastos; los cuales deben ser compensados por el fondo de gastos de funcionamiento del consejo comunal. Los recursos de esta organización, de acuerdo con el artículo 25 de la Ley de los Consejos Comunales son los siguientes:

1. Los que sean transferidos por la República, los estados y los municipios.
2. Los que provengan de lo dispuesto en la Ley de Creación del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) y la Ley de Asignaciones Económicas Especiales derivadas de Minas e Hidrocarburos (LAEE)¹²⁰.
3. Los que provengan de la administración de los servicios públicos que les sean transferidos por el Estado.
4. Los generados por su actividad propia, incluido el producto del manejo financiero de todos sus recursos.
5. Los recursos provenientes de donaciones de acuerdo con lo establecido en el ordenamiento jurídico.
6. Cualquier otro generado de actividad financiera *“que permita la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la ley”*.

De acuerdo con el artículo 26, el manejo de los recursos financieros debe ser acorde con las decisiones de la asamblea de ciudadanos, las cuales deben constar en actas suscritas, al menos, por la mayoría simple de los asistentes a la asamblea de que se trate. La unidad de gestión financiera debe llevar los registros administrativos de estos recursos, con los soportes que demuestren los ingresos y desembolsos efectuados; los cuales

120 Como se verá más adelante, estas dos leyes fueron reformadas parcialmente el año 2006, precisamente para dar cabida en ellas a los consejos comunales.



CLAUDIA NIKKEN

deben estar a disposición de la unidad de contraloría social y demás miembros de la comunidad¹²¹.

Por otra parte, la ley crea el Fondo Nacional de los Consejos Comunales¹²², con el objeto de *“financiar los proyectos comunitarios, sociales y productivos, presentados por la Comisión Nacional Presidencial del Poder Popular en sus componentes financieros y no financieros”*¹²³.

b. *La constitución del consejo comunal.*

Establecidos los parámetros de integración, organización y funcionamiento de los consejos comunales, corresponde ahora analizar su procedimiento de constitución; el proceso de formación del consejo comunal y su registro, a los efectos de la adquisición de la personalidad jurídica.

a' *El proceso de formación del consejo comunal.*

La formación de un consejo comunal pasa por dos fases esenciales: la promoción del consejo comunal y la instalación de una asamblea constituyente comunitaria.

En los términos de la Ley de los Consejos Comunales, para la formación de esta especial forma de asociación, es menester que se conformen dos comisiones promotoras, una provisional y la otra definitiva.

La comisión promotora provisional integrada por ciudadanos de la comunidad, con la participación de un representante designado por la Comisión Presidencial del Poder Popular respectivo. Tiene por función organizar la elección de la comisión promotora y de la comisión electoral, para lo cual debe¹²⁴:

1. Organizar y coordinar la realización del censo demográfico de la comunidad.
2. Convocar una asamblea de ciudadanos, en un lapso no mayor de treinta días a partir de su conformación, que elegirá la comisión promotora y la co-

121 Artículo 27 de la Ley de los Consejos Comunales.

122 Según el artículo 28 de la Ley de los Consejos Comunales, se trata de un servicio autónomo sin personalidad jurídica, “adscrito” al Ministerio de Finanzas. Cuenta con una junta directiva conformada por un presidente, tres miembros principales y tres suplentes, designados por el Presidente de la República en Consejo de Ministros. Mediante Decreto N° 4.485 del 15 de mayo de 2006 se dictó el Reglamento del Fondo Nacional de los Consejos Comunales (G.O. N° 38.439 de 18 de mayo de 2006).

123 Artículo 29 de la Ley de los Consejos Comunales.

124 Artículo 15 de la Ley de los Consejos Comunales.



LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES

misión electoral, con la participación mínima del diez por ciento de la población mayor de quince años de la comunidad respectiva.

Conformada la comisión promotora, cuyo número de miembros es variable, debe encargarse de convocar, conducir y organizar la asamblea constituyente comunitaria¹²⁵. Para el cumplimiento de estas funciones, la comisión promotora realizará lo siguiente¹²⁶:

1. Difundir entre los habitantes de la comunidad el alcance, objeto y fines de los consejos comunales.
2. Elaborar un croquis del área geográfica de la comunidad.
3. Recabar la información de la historia de la comunidad.
4. Organizar y coordinar la realización del censo demográfico y socioeconómico comunitario.
5. Convocar a la asamblea constituyente comunitaria en un lapso no mayor de noventa días, contados a partir de su constitución.

Conjuntamente con la comisión promotora debe elegirse una comisión electoral, integrada por cinco habitantes de la comunidad¹²⁷. Esta comisión es la instancia encargada de organizar y conducir el proceso de elección de los voceros y demás integrantes de los órganos del consejo comunal, y tiene las siguientes tareas¹²⁸:

1. Elaborar el registro electoral.
2. Hacer del conocimiento de la comunidad todo lo relativo a la elección de los voceros y demás integrantes de los órganos del consejo comunal.
3. Elaborar el material electoral necesario.
4. Escrutar y totalizar los votos.
5. Proclamar y juramentar a los voceros y demás integrantes de los órganos del consejo comunal.
6. Levantar un acta del proceso de elección y sus resultados.

La comisión promotora y la comisión electoral *cesan en sus funciones al momento de la conformación del consejo comunal*, lo cual ocurre en el seno de la asamblea constituyente comunitaria.

125 Artículo 16 de la Ley de los Consejos Comunales.

126 Artículo 17 de la Ley de los Consejos Comunales.

127 Quienes integren la comisión electoral no pueden postularse a los órganos del consejo comunal.

128 Artículo 18 de la Ley de los Consejos Comunales.



CLAUDIA NIKKEN

La asamblea constituyente comunitaria es la asamblea de ciudadanos en la cual se eligen, por primera vez, los voceros y voceras de los comités de trabajo y demás integrantes de los órganos económico-financiero y de control del consejo comunal. La asamblea constituyente comunitaria se considera válidamente conformada con la asistencia de al menos el veinte por ciento de los miembros de la comunidad, mayores de quince años¹²⁹.

Nótese que no se califica como “asamblea constituyente comunitaria” la asamblea de ciudadanos en cuyo seno se define la base territorial del consejo comunal, y se elige a los miembros de la comisión promotora y de la comisión electoral.

b’ El registro del consejo comunal y su personalidad jurídica.

Los consejos comunales adquieren personalidad jurídica (para todos los efectos relacionados con la ley que los regula), mediante su registro ante la Comisión Local Presidencial del Poder Popular, para lo cual deben presentar los estatutos y el acta constitutiva aprobados por la asamblea de ciudadanos, no ya en las oficinas civiles de registro según lo establecido en la ley de los Consejos Locales de Planificación Pública. Luego, deben consignar una copia del acta registrada ante el consejo local de planificación pública correspondiente, a los efectos de lograr la articulación con el Sistema Nacional de Planificación Pública¹³⁰.

La Comisión Local Presidencial del Poder Popular representa a la Comisión Nacional Presidencial del Poder Popular en cada municipio. Existe, igualmente, una Comisión Regional Presidencial del Poder Popular en cada estado¹³¹. La Comisión Nacional Presidencial del Poder Popular, designada por el Presidente de la República, tiene por finalidad¹³²:

1. Orientar, coordinar y evaluar el desarrollo de los consejos comunales a nivel nacional, regional y local.
2. Fortalecer el impulso del poder popular en el marco de la democracia participativa y protagónica, y el desarrollo endógeno, dando impulso al desarrollo humano integral que eleve la calidad de vida de las comunidades.
3. Generar mecanismos de formación y capacitación.

129 Artículo 19 de la Ley de los Consejos Comunales.

130 Artículo 20 de la Ley de los Consejos Comunales. Este registro, en realidad, se ha llevado a cabo en el seno de FUNDACOMÚN, o como se la llama ahora, “FUNDACOMUNAL”.

131 Artículos 31 y 32 de la Ley de los Consejos Comunales.

132 Artículo 30 de la Ley de los Consejos Comunales.



LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES

4. Recabar los diversos proyectos aprobados por los consejos comunales.
5. Tramitar los recursos técnicos, financieros y no financieros necesarios para la ejecución de los proyectos de acuerdo a los recursos disponibles en el Fondo Nacional de los Consejos Comunales.
6. Crear en las comunidades donde se amerite o considere necesario, equipos promotores externos para impulsar la conformación de los consejos comunales.

Adicionalmente, la Asamblea Nacional debe designar una comisión especial para que, conjuntamente con las comisiones presidenciales respectivas, realice una evaluación del proceso de constitución y funcionamiento de los consejos comunales¹³³.

Dicho todo lo anterior, es prácticamente un sinsentido alegar, siquiera inferir, que el consejo comunal regulado en la Ley de los Consejos Comunales es una institución *municipal*. Antes bien, podría decirse que se trata de un mecanismo de intervención del poder nacional en el ámbito propio del poder municipal. Esto se hace más que evidente en el ámbito de las finanzas públicas.

C. Finanzas y consejos comunales.

La *introducción* de los consejos comunales ha venido siendo tratada con más énfasis del esperado, visto que el objeto principal del presente estudio es la Ley Orgánica de los Consejos Comunales. Ese énfasis es necesario, sin embargo, para entender el alcance de esta ley, en particular en materia de participación ciudadana.

Ahora bien, la *introducción* todavía no está completa. Y lo que falta es esencial a nuestro tema: la relación entre las finanzas públicas y los consejos comunales. Para eso, hay que adentrarse en los consejos locales de planificación pública (a) y en los consejos estatales de planificación y coordinación de políticas públicas (b).

- a. *El consejo comunal, el consejo estatal de planificación y coordinación de políticas públicas y el consejo local de planificación pública.*

El 20 de agosto de 2002, fue publicada la Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas. A pesar de ser posterior, pero contemporánea, a la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública que introdujo la institución del consejo comunal, no aporta en realidad nada al tema en estudio, pero es necesario que nos deten-

133 Artículo 33 de la Ley de los Consejos Comunales.



CLAUDIA NIKKEN

gamos en la institución a los efectos del desarrollo posterior del presente trabajo.

Recuérdese que el artículo 166 de lo que llamamos constitución establece que, en cada estado debe crearse un consejo de planificación y coordinación de políticas públicas, conformado por el Gobernador (presidente), los alcaldes, los directores estadales de los ministerios, una representación de los diputados electos a la Asamblea Nacional por el Estado, una representación de los miembros del Consejo Legislativo, una representación de los concejos municipales, y *una representación de las comunidades organizadas*.

El artículo 1 de la Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas define al cuerpo como “órgano rector de la planificación de las políticas públicas, a los fines de promover el desarrollo armónico, equilibrado y sustentable”.

Según la ley, estos consejos estadales de planificación y coordinación de políticas públicas, vale señalarlo, están llamados a ejercer las siguientes atribuciones, entre otras¹³⁴: discutir, aprobar y modificar el Plan de Desarrollo Estadal, conforme a los lineamientos establecidos en la ley; evaluar el efecto económico y social del gasto público consolidado en el estado; evaluar el cumplimiento del Plan de Desarrollo Estadal; emitir opinión sobre programas y proyectos presentados al Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) por la gobernación; proponer al consejo legislativo la transferencia de competencias y servicios hacia los municipios y comunidades organizadas.

Aunque juega un papel importante en las finanzas estadales, de acuerdo con la ley que lo regula, este consejo no tiene participación directa en la formulación del presupuesto.

En todo caso, hay que señalar cómo determina el artículo 6 la representación en el Consejo de la comunidad organizada:

1. Un representante de las organizaciones empresariales (que lleven al menos un año desarrollando su actividad)
2. Un representante de las organizaciones sindicales de trabajadores (que lleven al menos un año desarrollando su actividad)
3. Un representante de las organizaciones campesinas (que lleven al menos un año desarrollando su actividad)
4. Un representante de la comunidad universitaria

134 Artículo 9 de la Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas.



LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES

5. Un representante de las organizaciones de defensa del medio ambiente y del patrimonio histórico cultural (que lleven al menos un año desarrollando su actividad)
6. Una representación de las organizaciones vecinales, en la proporción que se establece en la norma, de acuerdo con el número de municipios que tenga cada estado.
7. Un representante de las comunidades y los pueblos indígenas, en los estados donde los hubiere.

De acuerdo con el artículo 8, literal c), los representantes de la comunidad organizada deben ser elegidos, respectivamente, por las organizaciones que forman parte de los sectores antes señalados, "de conformidad con la ley que regule la materia"; ley que según la disposición transitoria tercera ha de ser la "ley que regula la participación ciudadana".

Mientras se dicta esa ley, los representantes de las organizaciones empresariales, sindicales, campesinas, de la comunidad universitaria y de las organizaciones de defensa del medio ambiente, deben ser seleccionados de acuerdo con los mecanismos de selección propios de cada organización; es decir, *según convengan*. Los representantes de las *organizaciones vecinales, con personalidad jurídica y debidamente registradas ante las alcaldías o concejos municipales*, son electos sobre la base de una *asamblea de organizaciones vecinales*, mediante un procedimiento suficientemente definido en la misma disposición transitoria, el cual en todo caso debe ser completado por las organizaciones vecinales mismas.

¿Por qué se habló entonces de organizaciones vecinales, si ya se había creado el consejo comunal?

Hasta aquí, y fuera de esa pregunta cuya respuesta desconocemos, nada particular que criticar en cuanto a la integración de los consejos estatales de planificación y coordinación de políticas públicas en el ámbito de la descentralización. No ocurre lo mismo en el caso de los consejos locales de planificación pública.

Ya se señaló que el 12 de junio de 2002, entró en vigencia la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública, como órgano encargado de la planificación integral del *gobierno municipal*, cuyo propósito es "*lograr la integración de las comunidades organizadas y grupos vecinales mediante la participación y el protagonismo dentro de una política general del Estado, descentralización y desconcentración de competencias y recursos*"¹³⁵. Al respecto, de acuerdo con el artículo 182 de la *constitución*, cada consejo local de planificación pública está presidido por el alcalde e integrado por los concejales,

135 Artículo 2 de la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública.



CLAUDIA NIKKEN

los presidentes de las juntas parroquiales y *“representantes de las organizaciones vecinales y otras de la sociedad organizada”*.

Con base en lo anterior, la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública estableció la idea primigenia de *“consejo comunal”* como *“centro principal de la participación y protagonismo del pueblo en la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas”*¹³⁶. Se trataba entonces *“de una organización civil creada de acuerdo con la ley”*, que debía inscribirse en el consejo local de planificación pública, como medio de participación de las sociedad organizada en ese cuerpo. Recuérdese, además, que de acuerdo con esta ley, los representantes de las organizaciones vecinales y demás organizaciones de la sociedad civil, si bien eran postulados a través de los consejos comunales, eran electos por las asambleas de ciudadanos correspondientes.

El 8 de junio de 2005, entró en vigencia la Ley Orgánica del Poder Público Municipal. Esta ley orgánica reguló de manera incipiente a los consejos locales de planificación pública, sin modificar sustancialmente el régimen definido en la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública y, ratificó el asunto de los consejos parroquiales y locales, *lo que los insertó por primera vez, de manera formal, en el régimen municipal*.

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 112 de esta ley, los consejos comunales no eran ya únicamente organizaciones a través de las cuales las comunidades podían postular candidatos para que las representaran en el consejo local de planificación pública, en el sentido de la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública. Los estableció como *“instancias”* del consejo local de planificación pública, atadas a la institución de la *“asamblea de ciudadanos”*: de acuerdo con el artículo 265 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal en su versión de junio de 2005, la asamblea de ciudadanos *“es un medio de participación en el ámbito local de carácter deliberativo, en la que todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho a participar por sí mismos, y cuyas decisiones serán de carácter vinculante”*.

El 10 de abril de 2006 se reformó por segunda vez, de manera parcial, la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, quedando derogados sus artículos 37, numeral 17, 112, 113 y 114 de la ley, todos relacionados con los consejos parroquiales y comunales. La razón es que ese mismo día entró en vigencia la Ley de los Consejos Comunales.

Conforme a esta nueva ley, los consejos comunales deben inscribirse en los consejos locales de planificación pública –obligación que estaba ya prevista, incluso en la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública. Según esta última ley, los consejos comunales debían servir como

136 Artículo 8 de la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública.



LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES

canal de postulación de candidatos al consejo local de planificación pública por parte de organizaciones vecinales o de la sociedad civil que no estuvieran conformadas como consejos comunales; no hay razón para pensar que los nuevos consejos comunales no tendrían que cumplir el mismo papel; papel que a fin de cuentas implica que las organizaciones vecinales y otras de la sociedad civil debían conformarse como consejos comunales y, en tanto que tales, postular candidatos y hacer elegir a sus representantes.

Así, la legislación permitió que el consejo comunal se adueñara del espacio reservado a las organizaciones vecinales preexistentes y demás de la sociedad civil, lo que además incidió en el ámbito financiero municipal.

En efecto, la Ley Orgánica del Poder Público Municipal otorga un papel preponderante al consejo local de planificación pública en la formulación del presupuesto: este consejo debe aprobar el presupuesto de inversión municipal, que debe contar con al menos el cincuenta por ciento de la estimación de ingresos¹³⁷.

Este presupuesto de inversión está dirigido al desarrollo humano, social, cultural y económico del municipio; y debe elaborarse de acuerdo con las necesidades prioritarias presentadas por la *comunidad organizada*, en concordancia con lo estimado por el alcalde y con los proyectos generales sobre urbanismo, infraestructura, servicios y vialidad.

De acuerdo con la norma, el mes de julio de cada año el alcalde debe entregar al consejo local de planificación pública el monto total de inversión que será destinado a cada sector y, entre los meses de julio y agosto se activa el denominado “presupuesto participativo”. Este se define como “el resultado de la utilización de los procesos mediante los cuales los ciudadanos y ciudadanas del Municipio proponen, deliberan y deciden en la formulación, ejecución, control y evaluación del presupuesto de inversión anual municipal”, “con el propósito de materializarlo en proyectos que permitan el desarrollo del Municipio, atendiendo a las necesidades y propuestas de las comunidades y sus organizaciones en el Consejo Local de Planificación Pública”¹³⁸.

De esta manera, y a diferencia de lo que ocurre en el ámbito estatal, los consejos locales de planificación pública -y a través de ellos los consejos comunales- tienen injerencia directa en la formulación del presupuesto municipal. Ambos, sin embargo, tienen un papel preponderante en la Ley

137 Inicialmente (2005) esto fue establecido en los artículos 232 y 233 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, hoy (2010) artículos 231 y 232.

138 Artículo 269 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2010), antes artículo 271 (2005).



CLAUDIA NIKKEN

que crea el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) y la Ley de Asignaciones Económicas Especiales Derivadas de Minas e Hidrocarburos, ambas en su versión del año 2006.

- b. *La Ley que crea el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) y la Ley de Asignaciones Económicas Especiales Derivadas de Minas e Hidrocarburos.*

El 25 de agosto de 2000 fue publicada la primera versión de la Ley que crea el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES)¹³⁹, la cual fue reformada parcialmente el 30 de octubre del mismo año¹⁴⁰, sin incidencia sustancial en lo que nos ocupa. Prácticamente en paralelo, el 27 de noviembre de 2000, se publicó la Ley de Asignaciones Económicas Especiales para los Estados y el Distrito Metropolitano de Caracas Derivadas de Minas e Hidrocarburos¹⁴¹.

Nótese que ambas leyes aparecieron antes de la entrada en vigencia de la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública, de la Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, y de la Ley de los Consejos Comunales; todas las cuales son esenciales para el desarrollo de la institución del consejo comunal y de la participación ciudadana, como ya se vio.

La primera versión de la Ley que crea el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) tenía por objeto, crear un fondo de inversiones denominado Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES), con la finalidad de promover la descentralización administrativa, la solidaridad interterritorial y el desarrollo de los estados y municipios, así como *“propiciar la participación ciudadana para un mejor logro de tales fines”* (artículo 1).

Interesa de esta ley que, de acuerdo con el artículo 8, los estados y municipios debían participar junto con el Fondo en el cofinanciamiento de los programas y proyectos. Estos programas y proyectos debían ser presentados al Fondo por el gobernador o el alcalde, según el caso, *“previa opinión favorable del Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas correspondiente”* (artículo 23).

Por otra parte, la ley estableció que al menos el veinte por ciento de los recursos asignados anualmente a gobernaciones y alcaldías debía ser

139 G.O. N° 37.022 del 25 de agosto de 2000.

140 G.O. N° 37.066 del 3° de octubre de 2000.

141 G.O. N° 37.086 del 27 de noviembre de 2000.



LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES

utilizado para financiar proyectos “que las comunidades organizadas, asociaciones vecinales y organizaciones no gubernamentales presenten a dichas entidades” (artículo 24).

Por su parte, la Ley de Asignaciones Económicas Especiales para los Estados y el Distrito Metropolitano de Caracas Derivadas de Minas e Hidrocarburos señala como objeto el establecimiento del régimen de asignaciones económicas especiales derivadas de minas e hidrocarburos, en beneficio de los Estados y del Distrito Metropolitano de Caracas, “conforme a lo previsto en el artículo 156, numeral 16, de la Constitución” (artículo 1).

La ley entiende por asignación económica especial “la constituida con el equivalente de un porcentaje mínimo de veinticinco por ciento (25%) del monto de los ingresos fiscales recaudados, durante el respectivo ejercicio presupuestario, por concepto de tributos contemplados en la Ley de Hidrocarburos y en la Ley de Minas, una vez deducido de dichos ingresos el porcentaje equivalente al Situado Constitucional” (artículo 2).

Téngase en cuenta que los beneficiarios de estas asignaciones económicas especiales son los estados y el Distrito Metropolitano de Caracas, señalándose expresamente que tales entes debían administrar los recursos en cuestión “de manera armónica e integral, dando prioridad a las inversiones en los municipios donde se exploren o exploten dichos recursos. Adicionalmente, se ordena a los estados y al Distrito Metropolitano de Caracas destinar a los municipios un monto igual o superior al cuarenta por ciento de la asignación correspondiente” (artículo 3).

Los programas de inversión previstos en la ley debían formularse y aprobarse coordinadamente con el ejecutivo nacional (Ministerio del Interior y Justicia), de acuerdo con los planes de inversión del poder nacional y de los municipios (artículos 11 y 12).

Interesa destacar que, entre las disposiciones finales, se estableció que las gobernaciones, la Alcaldía Metropolitana de Caracas y las alcaldías en general, debían destinar un porcentaje no menor al veinte por ciento del monto asignado, para que las comunidades, asociaciones vecinales y organizaciones no gubernamentales presentaran proyectos de inversión a los cuales debían aplicarse esos recursos –sometiendo siempre su aprobación al ejecutivo nacional (artículo 20).

El 22 de marzo de 2006 entró en vigencia una nueva Ley que Crea el Fondo Intergubernamental para la Descentralización¹⁴². El 29 de marzo del mismo año se publicó una nueva Ley de Asignaciones Económicas

142 G.O. N° Extraordinario 5.805 del 22 de marzo de 2006.



CLAUDIA NIKKEN

Especiales Derivadas de Minas e Hidrocarburos¹⁴³, la cual fue sustituida por la Ley de Asignaciones Económicas Especiales Derivadas de Minas e Hidrocarburos publicada el 13 de octubre de 2006¹⁴⁴. Todo, el año en que *irrumpió* la Ley de los Consejos Comunales y, a todo evento, luego de la entrada en vigencia de la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública, de la Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, y de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal.

En el caso de la Ley que Crea el Fondo Intergubernamental para la Descentralización, se señala que su objeto es crear el fondo de inversiones que ya conocemos, “con la finalidad de promover la descentralización, la solidaridad interterritorial y el desarrollo de los estados, de los municipios, del Distrito Metropolitano de Caracas, del Distrito Alto Apure y de los Consejos Comunales, así como propiciar la participación ciudadana para un mejor logro de tales fines” (artículo 1).

En la materia que nos incumbe, el artículo 20 de esta ley dispone que los programas y proyectos deben ser presentados por el gobernador o el alcalde, según se trate, para su aprobación por el correspondiente consejo estadal de planificación y coordinación de políticas públicas o consejo local de planificación pública (del cual el consejo comunal es una *instancia*); mientras que los consejos comunales deben actuar de acuerdo con su ley especial.

Adicionalmente, en la disposición transitoria contenida en el artículo 30 se estableció que el porcentaje correspondiente a las comunidades de acuerdo con la ley del año 2000, debía ser depositado en la cuenta de los *consejos comunales*.

La Ley de Asignaciones Especiales Derivadas de Minas e Hidrocarburos de octubre de 2006 señala que su finalidad es establecer el régimen de asignaciones económicas especiales derivadas de minas e hidrocarburos, en beneficio de los estados, los *municipios*, el Distrito Metropolitano de Caracas, Distrito Alto Apure y de los *consejos comunales*, conforme a lo previsto en el artículo 156, numeral 16, de la *constitución* (artículo 1); manteniéndose el concepto de “asignación económica especial” (artículo 2).

Se sigue estableciendo que los programas de inversión previstos en la ley debían formularse y aprobarse coordinadamente con el ejecutivo nacional, de acuerdo con los planes de inversión del poder nacional y de los municipios (artículo 12). Sin embargo, se establece expresamente que los

143 G.O. N° 38.408 del 29 de marzo de 2006.

144 G.O. N° Extraordinario 5.824 del 13 de octubre de 2006.



LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES

gobernadores y alcaldes debían someter a la aprobación de sus correspondientes consejos estadales de planificación y coordinación de políticas públicas, o consejo local de planificación pública las inversiones derivadas de la aplicación de la ley (artículo 13).

De esta manera, se acuerda a los consejos comunales –directa e indirectamente– un papel preponderante en la formulación y ejecución de proyectos objeto de financiamiento con base en estas dos leyes. Pero no era suficiente. Había que *constitucionalizar* formalmente la institución.

2. *El intento de constitucionalización formal del consejo comunal: la fallida reforma constitucional del año 2007*¹⁴⁵.

Al ganar los comicios celebrados el 6 de diciembre de 2006, el reelecto Presidente de la República, ciudadano Hugo R. Chávez Frías, manifestó su intención de iniciar una reforma constitucional, cuyo objeto sería – como lo explicó más tarde– “la construcción de la Venezuela bolivariana y socialista”¹⁴⁶.

El 15 de agosto de 2007, el Jefe del Estado ejerció ante la Asamblea Nacional el derecho de iniciativa que le acuerda el artículo 343 de la Constitución, correspondiente a la reforma constitucional. A partir de allí, en el seno de la Asamblea Nacional se dio inicio a las discusiones relativas a la reforma y, concluidas éstas, el Consejo Nacional Electoral convocó para el día 2 de diciembre de 2007 el referendo aprobatorio previsto en el artículo 344 constitucional. El referendo se realizó en la fecha prevista, y el “no” obtuvo aproximadamente el 51% de los votos válidos escrutados, siendo así rechazada la propuesta de reforma constitucional en cuestión.

Durante el trámite de la reforma, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia fue instada numerosas veces por organizaciones de la sociedad civil, por grupos de ciudadanos, por ciudadanos, por profesores,

145 Sobre este tema, ver entre otros, A.R. Brewer-Carías, *La reforma constitucional de 2007 (comentarios al proyecto inconstitucionalmente sancionado por la Asamblea Nacional el 2 de noviembre de 2007)*, EJV, Caracas, 2007; *Revista de Derecho Público* N° 112, EJV, Caracas 2008, contentiva de 56 estudios, incluso jurisprudenciales, relacionados con la reforma constitucional rechazada el 2 de diciembre de 2007.

146 *Discurso de Orden pronunciado por el ciudadano Comandante Hugo Chávez Frías, Presidente Constitucional de la República Bolivariana de Venezuela en la Conmemoración del Ducentésimo Segundo Aniversario del Juramento del Libertador Simón Bolívar en el Monte Sacro y el Tercer Aniversario del Referendo Aprobatorio de su Mandato Constitucional*, Sesión Especial del día Miércoles 15 de Agosto de 2007, Asamblea Nacional, División de Servicio y Atención Legislativa, Sección de Edición, Caracas, 2007, pp. 4.



CLAUDIA NIKKEN

por autoridades universitarias, por estudiantes... Las acciones ejercidas fueron de diversa índole y se dirigieron contra distintos actos y actuaciones¹⁴⁷. La Sala Constitucional se negó sistemáticamente a intervenir en el proceso de reforma constitucional¹⁴⁸.

Mediante la reforma constitucional planteada, se pretendió sustituir el régimen democrático y republicano por uno de corte abiertamente socialista –contrario además a los principios del Estado social de derecho y de justicia (artículo 2); se pretendió también eliminar la forma federal del Estado venezolano (artículo 4); “matizar” el principio de alternabilidad (artículo 6); anular el principio de separación de poderes (artículo 136); modificar el sistema de los derechos humanos, contrariándose en particular los principios de progresividad (artículo 19), igualdad (artículo 21) y libertad (artículo 20). Ni siquiera la Asamblea Nacional Constituyente prevista en la Constitución estaría habilitada para “proponer” tales cambios, como lo ha reconocido la misma Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, pues está sujeta a los límites que le impone el artículo 350 constitucional¹⁴⁹.

En el ámbito que nos interesa a los fines del presente trabajo, mediante la reforma constitucional se pretendió definir una “nueva geometría del poder”, que no es otra cosa que una nueva distribución del poder público a partir de un llamado “poder popular” (A); “poder popular” que se pretendió indisolublemente ligado de los consejos comunales (B).

A. *La “nueva geometría del poder”: la invención del “poder popular”.*

La reforma constitucional aprobada por la Asamblea Nacional y sometida a referendo el 2 de diciembre de 2007 planteó una nueva visión del principio de la separación de poderes, desconocida en la tradición constitucional venezolana, contenida en lo que sería el nuevo artículo 136 constitucional.

147 La razón fundamental por la cual fue instada tan insistentemente la Sala Constitucional, fue la absoluta irregularidad tanto del proceso de reforma constitucional iniciado por el Presidente de la República el 15 de agosto de 2007, como del contenido mismo de su propuesta y del proyecto definitivo. En otros términos, el atropello de la soberanía popular por los órganos del poder de revisión.

148 Lamentablemente, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia también se negó, expresamente en este caso, a definir el objeto de la reforma constitucional (TSJ-SC, 28/11/2007, *Vicente Díaz – Interpretación del artículo 342 de la Constitución*).

149 TSJ-SC, 22/1/2003, *Elba Paredes Yéspica y Agustín Hernández*.



LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES

Según esta nueva visión, el poder público se distribuiría *territorialmente* entre el “poder popular”, el poder municipal, el poder estatal y el poder nacional. “Con relación al contenido de las funciones que ejerce”, el poder público se “organizaría” en legislativo, ejecutivo, judicial, ciudadano y electoral.

Con esto se pretendían dos cambios evidentes en la materialización del vigente principio de separación de poderes. En primer lugar, la inclusión de un “poder popular” en la separación vertical (territorial) del poder público. En segundo término la aparente *generalización* de la separación horizontal (funcional) del poder en legislativo, ejecutivo, judicial, ciudadano y electoral, hoy reservada al poder nacional: el poder estatal y el poder municipal se “organizan” en un poder ejecutivo y un poder legislativo, además de contar cada nivel con una contraloría estatal y una contraloría municipal, que son órganos administrativos acentralizados o con autonomía funcional.

El poder popular, conforme a la misma norma propuesta, sería el medio a través del cual el pueblo ejercería directamente la soberanía, del cual se lo señala como “depositario”; medio que “no nace del sufragio ni de elección alguna, sino de la condición de los *grupos humanos organizados como base de la población*”. En complemento, se establece que el poder popular “*se expresa* constituyendo las comunidades, las comunas y el autogobierno de las ciudades, a través de los *consejos comunales*, consejos de trabajadores y trabajadoras, consejos estudiantiles, consejos campesinos, consejos artesanales, consejos de pescadores y pescadoras, consejos deportivos, consejos de la juventud, consejos de adultos y adultas mayores, consejos de mujeres, consejos de personas con discapacidad y otros entes que señale la ley”.

Entonces, el poder popular derivaría de la separación vertical (territorial) del poder público; el poder popular sería el medio a través del cual el *pueblo* podría ejercer directamente la soberanía, de la cual sería “depositario”; el poder popular no derivaría del sufragio “ni de elección popular alguna”; el poder popular “*se expresa[ría]* constituyendo las comunidades, las comunas y el autogobierno de las ciudades, *a través de los consejos comunales*, consejos de trabajadores y trabajadoras, consejos estudiantiles, consejos campesinos, consejos artesanales, consejos de pescadores y pescadoras, consejos deportivos, consejos de la juventud, consejos de adultos y adultas mayores, consejos de mujeres, consejos de personas con discapacidad y otros entes que señale la ley”¹⁵⁰.

150 Cabe destacar que a pesar de su indiscutible vinculación con el artículo 5 constitucional, esta norma no fue objeto de la reforma rechazada el 2 de diciembre de 2007. Este artículo establece, en efecto, que la soberanía *reside* intransferiblemente en el pueblo (cosa muy distinta a que el pueblo sea su de-



CLAUDIA NIKKEN

De lo anterior deriva la importancia -mejor, la trascendencia- de la organización territorial del Estado venezolano¹⁵¹ “de acuerdo con la nueva geometría del poder”, conformado “por un Distrito Federal, en el cual tendrá su sede la capital de la República Bolivariana de Venezuela, por los estados, las regiones marítimas, los territorios federales, los municipios federales y los distritos insulares”.

Según la reforma, “[l]os estados se organizan en municipios”, pero “[l]a unidad política primaria de la organización territorial nacional será la ciudad, entendida ésta como todo asentamiento poblacional dentro del municipio, e integrada por áreas o extensiones geográficas denominadas comunas”.

La “ciudad comunal”, según la reforma, aparecería “cuando en la totalidad de su perímetro se [hubieran] establecido las comunidades organizadas, las comunas y el autogobierno comunal”. Esta ciudad comunal es distinta de la “ciudad federal”, que no se define en la reforma, sino en lo que atiende a su organización y funcionamiento: ello se establecería “de conformidad con lo que establezca la ley respectiva, e implica la activación de una Misión Local con su correspondiente Plan Estratégico de Desarrollo”.

Por su parte, “[l]as comunas serán las células sociales del territorio y estarán conformadas por las comunidades, cada una de las cuales constituirá el núcleo territorial básico e indivisible del Estado Socialista Venezolano, donde los ciudadanos y las ciudadanas tendrán el poder para construir su propia geografía y su propia historia, respetando y promoviendo la preservación, con-

positario), quien la ejerce directamente según lo dispuesto en la constitución y la ley, e indirectamente mediante el sufragio a través de los poderes públicos. Por esto, si el poder popular estaba llamado a ser uno de los poderes públicos, no podía no emanar del sufragio, menos aún podía ser el mecanismo para el ejercicio directo de la soberanía. Salvo a considerar que el poder popular estaba supuesto a sustituir al pueblo como titular de la soberanía. Eso explica que sus órganos no emanaran del sufragio ni de elección alguna, sino de la condición de los grupos humanos organizados como base de la población, y que se expresaría constituyendo las comunidades, las comunas y el autogobierno de las ciudades, a través de los consejos comunales, consejos de trabajadores y trabajadoras, consejos estudiantiles, consejos campesinos, consejos artesanales, consejos de pescadores, consejos deportivos, consejos de la juventud, consejos de adultos y adultas mayores, consejos de mujeres, consejos de personas con discapacidad, y otros entes que señalara la ley.

151 Ver artículo 16 de la reforma constitucional rechazada el 2 de diciembre de 2007.



LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES

servación y sustentabilidad en el uso de los recursos y demás bienes jurídicos ambientales”¹⁵².

Adicionalmente a lo anterior, en la reforma se hablaba de distritos funcionales y provincias federales, entre otras formas de organización territorial.

Los distritos funcionales se crearían “conforme a las características históricas, socioeconómicas y culturales del espacio geográfico correspondiente, así como sobre la base de las potencialidades económicas que desde ellos sea necesario desarrollar en beneficio del país”. La creación de un distrito funcional implicaría “la elaboración y activación de una Misión Distrital con el respectivo Plan Estratégico Funcional a cargo del Gobierno Nacional, con la participación y en consulta permanente con sus habitantes”; podría ser conformado por uno o más municipios o lotes territoriales de éstos, sin perjuicio del estado al cual pertenecieran.

Las provincias federales, según la reforma constitucional rechazada el 2 de diciembre de 2007, se conformarían como unidades de agregación y coordinación de políticas territoriales, sociales y económicas a escala regional, “siempre en función de los planes estratégicos nacionales y el enfoque estratégico internacional del Estado venezolano”. En estas provincias federales podían agregarse indistintamente estados y municipios, “sin que éstos sean menoscabados en las atribuciones que esta Constitución les confiere”.

La creación de las ciudades comunales, así como de las “regiones marítimas, territorios federales, municipios federales, distritos insulares, provincias federales, ciudades federales y distritos funcionales, así como cualquier otra entidad que establezca esta Constitución y la ley” fue confiada al Presidente de la República (en Consejo de Ministros), previo acuerdo aprobado por la mayoría de los diputados de la Asamblea Nacional. Adicionalmente, el Presidente de la República designaría y removería las autoridades de las regiones marítimas, territorios federales, Distrito Federal, municipios federales, distritos insulares, provincias federales, ciudades federales y distritos funcionales, así como de “cualquier otra entidad que establezca esta Constitución y la ley”, por un lapso máximo establecido en la ley.

152 Se entendía, de acuerdo con el mismo artículo 16, que a partir de la comunidad y la comuna, el poder popular desarrollaría “formas de agregación comunitaria político-territorial, las cuales serán reguladas en la ley nacional, y que constituyan formas de autogobierno y cualquier otra expresión de democracia directa”.



CLAUDIA NIKKEN

Al regular la ciudad de Caracas –capital de la República–, se dispuso que el Estado venezolano desarrollaría una “política integral para articular un Sistema Nacional de Ciudades, estructurando lógica y razonablemente las relaciones entre las ciudades y sus territorios asociados, uniendo y sustentando las escalas locales y regionales en la visión sistémica del país”¹⁵³. Se estipuló que, para ello, “el Estado garantizará la función y uso social del suelo urbano”, prohibiendo “toda acción especulativa respecto a la renta de la tierra, propugnando la superación de los desequilibrios económicos, las asimetrías en la dotación de servicios e infraestructura, así como sobre las condiciones de accesibilidad, físicas y económicas, de cada uno de los componentes del citado Sistema Nacional de Ciudades”.

Se dispuso también –con la regulación constitucional de la ciudad de Caracas– que todos los ciudadanos “sin discriminación étnica, de género, edad, sexo, salud, orientación política, orientación sexual, condición social o religiosa, disfrutar[ían] y ser[ían] titulares del derecho a la ciudad, y ese derecho debe entenderse como el beneficio equitativo que perciba cada uno de los habitantes, conforme al rol estratégico que la ciudad articula, tanto en el contexto urbano regional como en el Sistema Nacional de Ciudades”.

Luego de todo lo expuesto, en la norma se señaló que una ley especial establecería “la unidad político-territorial de la ciudad de Caracas, la cual será distinguida como Cuna de Simón Bolívar, El Libertador, y Reina del Warairarepano”; estableciéndose además que el poder nacional, “por intermedio del Poder Ejecutivo y con la colaboración y participación de todos los entes del Poder Público Nacional, Estatal y Municipal, *así como del Poder Popular, sus comunidades, comunas, consejos comunales y demás organizaciones sociales*, dispondrá todo lo necesario para el reordenamiento urbano, reestructuración vial, recuperación ambiental, logros de niveles óptimos de seguridad personal y pública, fortalecimiento integral de la infraestructura del hábitat de las comunidades, sistemas de salud, educación, cultura, deporte y recreación, recuperación total de su casco y sitios históricos, construcción de un sistema de pequeñas y medianas ciudades a lo largo de sus ejes territoriales de expansión y, en general, lograr la mayor suma de humanización posible en la Cuna de Simón Bolívar, El Libertador, y Reina del Warairarepano”.

Esa “nueva geometría del poder” determinó que en la reforma propuesta y rechazada popularmente el 2 de diciembre de 2007, se estableciera en el artículo 156 constitucional, que sería competencia del poder nacional, entre otros aspectos obviamente, la ordenación y gestión del terri-

153 Artículo 18 de la reforma constitucional rechazada el 2 de diciembre de 2007.



LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES

torio y el régimen territorial del Distrito Federal, los estados, los municipios, dependencias federales y demás entidades regionales; así como la creación, supresión, ordenación y gestión de provincias federales, regiones estratégicas de defensa, territorios federales, municipios federales, ciudades federales y comunales, distritos funcionales, regiones marítimas y distritos insulares.

En consecuencia, se arrebataría a los estados su poder para definir su división político-territorial, así como para organizar sus municipios y demás entidades locales; designándolos como “coordinadores” de municipios y demás entidades locales; incluso, se pretendió arrebatarles su poder exclusivo para dictar su propia constitución, la cual sería sustituida por un “estatuto para organizar sus poderes públicos”¹⁵⁴.

En el mismo orden, se dejaría al municipio sin la posibilidad de crear parroquias, al tiempo que se reservó al poder nacional la legislación para definir los mecanismos de creación de “otras” entidades locales¹⁵⁵. Además, aun cuando se reconoció su “autonomía” en los términos actuales, se pretendió obligar al municipio a “incorporar, dentro del ámbito de sus competencias, la participación ciudadana, a través de los Consejos del Poder Popular y de los medios de producción socialista”¹⁵⁶.

Sobre esa base, se atribuiría *al Presidente de la República*, entre otras funciones, la ordenación y gestión del territorio y régimen territorial del Distrito Federal, los estados, los municipios, dependencias federales y demás entidades regionales, de acuerdo con la ley nacional; crear o suprimir las provincias federales, territorios federales, ciudades federales, distritos funcionales, municipios federales, regiones marítimas, distritos insulares y regiones estratégicas de defensa; designar y remover sus autoridades conforme a la ley, asimismo podría decretar ciudades comunales de acuerdo con la *constitución*¹⁵⁷. En otros, términos, se sustraería de la reserva legal (nacional, estatal y municipal) la materia inherente a uno de los elementos esenciales del Estado, cual es el *territorio*, para que el mismo fuera regulado y gestionado por el Presidente de la República (en Consejo

154 Ver artículo 164 de la reforma constitucional rechazada el 2 de diciembre de 2007.

155 Ver artículo 173 de la reforma constitucional rechazada el 2 de diciembre de 2007.

156 Ver artículo 168 de la reforma constitucional rechazada el 2 de diciembre de 2007.

157 Ver artículo 236 de la reforma constitucional rechazada el 2 de diciembre de 2007.



CLAUDIA NIKKEN

de Ministros), con independencia además de las administraciones estatales y municipales, incluso en detrimento de ellas.

B. *El poder popular y sus consejos comunales.*

De acuerdo con la reforma constitucional rechazada popularmente el 2 de diciembre de 2007, el poder popular “se expresa constituyendo las comunidades, las comunas y el autogobierno de las ciudades, a través de los consejos comunales, consejos de trabajadores y trabajadoras, consejos estudiantiles, consejos campesinos, consejos artesanales, consejos de pescadores y pescadoras, consejos deportivos, consejos de la juventud, consejos de adultos y adultas mayores, consejos de mujeres, consejos de personas con discapacidad y otros entes que señale la ley”. No hay duda, pues, de que el consejo comunal era uno de los medios de expresión del poder popular “diseñado” en la reforma que nos ocupa. Es poder popular tiene aspectos políticos (a) y aspectos económicos (b).

a. *Aspectos políticos*

Los aspectos políticos más relevantes del poder popular tienen que ver con la ordenación territorial del poder y, con la participación y el protagonismo del pueblo,

a' *La ordenación territorial del poder*

En la reforma constitucional rechazada el 2 de diciembre de 2007, se pretendió incluir una norma de acuerdo con la cual el Estado debía promover como *política nacional*, “la participación protagónica del pueblo, *restituyéndole el poder* y creando las mejores condiciones para la construcción de una *Democracia Socialista*”. Esta norma sustituiría la disposición de acuerdo con la cual *la política nacional* es la descentralización, cuyo fin es “profundizar la democracia, acercando el poder a la población y creando las mejores condiciones tanto para el ejercicio de la democracia como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales¹⁵⁸.”

Por lo anterior, se pretendió que la llamada “cláusula de descentralización” contenida en el artículo 157, inicialmente dirigida a la transferencia de competencias del poder nacional hacia los estados y municipio, *dirigiera* esa descentralización hacia los órganos del poder popular, al Distrito Federal, a los estados y a los municipios, “a fin de promover la

158 Ver artículo 158 constitucional vigente, y el contenido en la reforma rechazada el 2 de diciembre de 2007.



LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES

democracia protagónica y participativa y el ejercicio directo de la soberanía", en aras de la construcción de una *Democracia Socialista*".

En el mismo orden, se pretendió reformar el artículo 184 constitucional, inherente a la descentralización de la competencia de los estados y municipios hacia la comunidad organizada, en los siguientes términos:

Una ley nacional creará mecanismos para que *el Poder Nacional*, los estados y los municipios descentralicen y transfieran a las comunidades organizadas, a los consejos comunales, a las comunas y otros entes del Poder Popular, los servicios que éstos gestionen, promoviendo:

1. La transferencia de servicios en materia de vivienda, deporte, cultura, programas sociales, ambiente, mantenimiento de áreas industriales, mantenimiento y conservación de áreas urbanas, prevención y protección vecinal, construcción de obras y prestación de servicios públicos.
2. La participación y asunción por parte de las organizaciones comunales de la gestión de las empresas públicas municipales o estatales.
3. La participación en los procesos económicos estimulando las distintas expresiones de la economía social y el desarrollo endógeno sustentable, mediante cooperativas, cajas de ahorro, empresas de propiedad social, colectiva y mixta, mutuales y otras formas asociativas, que permitan la construcción de la economía socialista.
4. La participación de los trabajadores y trabajadoras en la gestión de las empresas públicas.
5. La creación de organizaciones, cooperativas y empresas comunales de servicios, como fuentes generadoras de empleo y de bienestar social, propendiendo a su permanencia mediante el diseño de políticas en las cuales aquellas tengan participación.
6. La transferencia a las organizaciones comunales de la administración y control de los servicios públicos estatales y municipales, con fundamento en el principio de corresponsabilidad en la gestión pública.
7. La participación de las comunidades en actividades de recreación, deporte, esparcimiento, privilegiando actividades de la cultura popular y el folclor nacional¹⁵⁹.

159 Nótese la diferencia entre este texto, y el contenido del vigente artículo 184 constitucional:

"La ley creará mecanismos abiertos y flexibles para que los Estados y los Municipios descentralicen y transfieran a las comunidades y grupos vecinales organizados los servicios que éstos gestionen previa demostración de su capacidad para prestarlos, promoviendo:



CLAUDIA NIKKEN

Todo lo anterior debía incidir en los ingresos de los estados y municipios, por lo que se propuso en el artículo 167 de la reforma constitucional rechazada el 2 de diciembre de 2007, la modificación del situado constitucional en los siguientes términos:

1) El situado sería una partida equivalente a un mínimo del veinticinco por ciento (no ya del veinte por ciento) de los ingresos ordinarios estimados en la Ley de Presupuesto anual, el cual se distribuiría -como ahora- entre los estados y el Distrito Federal de la forma siguiente: un treinta por ciento de dicho porcentaje por partes iguales, y el setenta por ciento restante en proporción a la población de cada una de dichas entidades.

2) En cada ejercicio fiscal, los estados y el Distrito Federal debían seguir destinando a la inversión un mínimo del cincuenta por ciento del monto que les correspondiera por concepto de situado; y a los municipios

1. La transferencia de servicios en materia de salud, educación, vivienda, deporte, cultura, programas sociales, ambiente, mantenimiento de áreas industriales, mantenimiento y conservación de áreas urbanas, prevención y protección vecinal, construcción de obras y prestación de servicios públicos. A tal efecto, podrán establecer convenios cuyos contenidos estarán orientados por los principios de interdependencia, coordinación, cooperación y corresponsabilidad.
2. La participación de las comunidades y de ciudadanos o ciudadanas, a través de las asociaciones vecinales y organizaciones no gubernamentales, en la formulación de propuestas de inversión ante las autoridades estatales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión, así como en la ejecución, evaluación y control de obras, programas sociales y servicios públicos en su jurisdicción.
3. La participación en los procesos económicos estimulando las expresiones de la economía social, tales como cooperativas, cajas de ahorro, mutuales y otras formas asociativas.
4. La participación de los trabajadores y trabajadoras y comunidades en la gestión de las empresas públicas mediante mecanismos autogestionarios y cogestionarios.
5. La creación de organizaciones, cooperativas y empresas comunales de servicios, como fuentes generadoras de empleo y de bienestar social, propendiendo a su permanencia mediante el diseño de políticas en las cuales aquellas tengan participación.
6. La creación de nuevos sujetos de descentralización a nivel de las parroquias, las comunidades, los barrios y las vecindades a los fines de garantizar el principio de la corresponsabilidad en la gestión pública de los gobiernos locales y estatales y desarrollar procesos autogestionarios y cogestionarios en la administración y control de los servicios públicos estatales y municipales.
7. La participación de las comunidades en actividades de acercamiento a los establecimientos penales y de vinculación de éstos con la población.



LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES

de cada estado seguiría correspondiéndoles, en cada ejercicio fiscal, una participación no menor del veinte por ciento del situado y de los demás ingresos ordinarios del respectivo estado.

3) A las comunidades, a los consejos comunales, a las comunas y otros entes del poder popular, les correspondería una transferencia constitucional equivalente a un mínimo del cinco por ciento del ingreso ordinario estimado en la Ley de Presupuesto anual. Esta transferencia tendría lugar a través del *Fondo Nacional del Poder Popular*, que debía ser establecido mediante ley.

En el mismo artículo 167 se señaló como nueva fuente de financiamiento para los estados, el Fondo Nacional de Financiamiento Compensatorio, establecido en una ley nacional, destinado a corregir los desequilibrios socioeconómicos y ambientales en las regiones y comunidades. Sin embargo, se advirtió que los recursos que se asignaran mediante esta ley, serían administrados por los estados, Distrito Federal, municipios y entes del poder popular.

La reforma también incidiría en el Consejo Federal de Gobierno, pues en el propuesto artículo 185 fue sustituido por un *Consejo Nacional de Gobierno* que, a diferencia de aquel, sería un órgano no permanente, encargado de evaluar los diversos proyectos comunales, locales, estatales y provinciales, para articularlos al plan de desarrollo integral de la nación, dar seguimiento a la ejecución de las propuestas aprobadas y realizar los ajustes convenientes a los fines de garantizar el logro de sus objetivos. Estaría presidido por el Presidente de la República, quien debía convocarlo, e integrado por el Primer Vicepresidente, los vicepresidentes, los ministros, los gobernadores. El Presidente de la República estaba *facultado* para convocar alcaldes y voceros del poder popular. Su objeto no sería ya coordinar el proceso de descentralización desde el poder nacional hacia los estados y municipios.

No es posible concluir este acápite sin señalar que, escondido en el artículo 184, aparecía en el texto de la reforma constitucional rechazada el 2 de diciembre de 2007, el régimen constitucional del consejo comunal. Ese régimen, cuya definición se dejó a la legislación nacional, era el siguiente:

1) Se entendía que la "Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas del Poder Popular" era la máxima autoridad de la "comunidad organizada" y que, en tanto que tal, era la llamada a designar y revocar a los órganos del poder comunal en las comunidades, comunas y otros entes político-territoriales que se conformen en la ciudad, como la unidad política primaria del territorio.



CLAUDIA NIKKEN

2) El consejo comunal sería –como ya era– el órgano ejecutor de las decisiones de las asambleas de ciudadanos, articulando e integrando diversas organizaciones comunales y grupos sociales. Igualmente, asumiría la justicia de paz y la prevención y protección vecinal, ambas materia de la competencia municipal.

3) Los proyectos de los consejos comunales se financiarían con los recursos contemplados en el Fondo nacional del Poder Popular.

b' *El sentido de la participación y el protagonismo del pueblo.*

Obviamente la introducción del poder popular y sus consejos comunales en el ordenamiento constitucional, debía aparejar una modificación del sentido de la participación y el protagonismo del pueblo en los asuntos públicos.

Así, el propuesto artículo 70 de la reforma constitucional rechazada el 2 de diciembre de 2007, establecía como “medios de participación y protagonismo del pueblo, en ejercicio directo de su soberanía y para la construcción del socialismo” los siguientes:

1) La elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocación del mandato, las iniciativas legislativas, constitucional y constituyente, el cabildo abierto, la “Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas”, advirtiendo que las decisiones de esta última tendrían carácter vinculante en el ámbito territorial respectivo, “siempre que no contrav[iniera] con (sic) lo establecido en esta Constitución y las leyes”;

2) Los “Consejos del Poder Popular”, a través de los consejos comunales, consejos de trabajadores y trabajadoras, consejos estudiantiles, consejos campesinos, consejos artesanales, consejos de pescadores y pescadoras, consejos deportivos, consejos de la juventud, consejos de adultos y adultas mayores, consejos de mujeres, consejos de personas con discapacidad, entre otros;

3) La gestión democrática de los trabajadores y trabajadoras de cualquier empresa de propiedad social directa o indirecta, la autogestión comunal, las organizaciones financieras y microfinancieras comunales, las cooperativas de propiedad comunal, las cajas de ahorro comunales, las redes de productores libres asociados, el trabajo voluntario, las empresas comunitarias y demás formas asociativas constituidas para desarrollar los valores de la mutua cooperación y la solidaridad socialista.

Dejando de lado otras consideraciones, recordemos que el propuesto artículo 136 señalaba que el pueblo, depositario de la soberanía, “la ejerce directamente a través del Poder Popular”; que este poder popular, según la misma norma, *no nacería del sufragio ni de elección alguna, sino de la condi-*



LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES

ción de los grupos humanos organizados como base de la población, a pesar de que, según la misma norma, sería uno de los “poderes públicos” territoriales.

Ahora bien, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 5 constitucional, si el poder popular estaba llamado a ser uno de los poderes públicos, no podía no emanar del sufragio como se pretendió en la propuesta de reforma constitucional. Menos aún, si sería el mecanismo para el ejercicio directo de la soberanía.

Lo anterior, salvo a considerar que el poder popular estaba supuesto a sustituir al pueblo; lo que explicaría que sus órganos no emanaran del sufragio ni de elección alguna, sino de *la condición de los grupos humanos organizados como base de la población*, y que se expresaría constituyendo las comunidades, las comunas y el autogobierno de las ciudades, a través de los consejos comunales, consejos de trabajadores y trabajadoras, consejos estudiantiles, consejos campesinos, consejos artesanales, consejos de pescadores, consejos deportivos, consejos de la juventud, consejos de adultos y adultas mayores, consejos de mujeres, consejos de personas con discapacidad, y otros entes que señalara la ley.

En todo caso, la lógica conclusión es que si el pueblo habría de ejercer su soberanía directamente a través del poder popular, serían sus órganos -los del poder popular- los que contarían con los medios de participación y protagonismo previstos en el artículo 70¹⁶⁰.

En concordancia con el anterior 70, se propuso la modificación del ámbito del referendo consultivo (artículo 71), sustituyéndose el referendo parroquial por el referendo comunal, cuya iniciativa correspondería los consejos del poder popular ¿o a un número no menor del veinte por ciento del total de electores inscritos en la circunscripción correspondiente, que lo soliciten?

También incidió el asunto en los mecanismos para la designación de los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, de los titulares de los órganos del poder ciudadano, y de los miembros del Consejo Nacional Electoral.

Así, el propuesto artículo 264 estableció que la Asamblea Nacional convocaría un comité de postulaciones judiciales, integrado por diputados, voceros del poder popular y representantes de los sectores vinculados con la actividad jurídica; que dicho comité realizaría un proceso público de cuyo resultado debía obtenerse por lo menos una terna por

160 Ver al respecto, C. Nikken, *Soberanía popular y reforma constitucional. (...)*, op. cit., pp. 87-89.



CLAUDIA NIKKEN

cargo a elegir, a ser sometida a consideración de la plenaria de la Asamblea Nacional. Señala la norma propuesta que, en todo caso, podrían postular ante el comité, los consejos del poder popular, sectores sociales y organizaciones vinculadas con la actividad jurídica.

Por su parte, el propuesto artículo 279 dispuso que la Asamblea Nacional convocaría un comité de evaluación de postulaciones del poder ciudadano, también integrado por diputados, voceros del poder popular y, ahora, por representantes de organizaciones y sectores sociales; que dicho comité realizaría un proceso público de cuyo resultado se obtendrá por lo menos una terna por cada uno de los cargos a designar, a ser sometida a consideración de la plenaria de la Asamblea Nacional.

El artículo 295 propuesto estableció que, para la designación de los rectores del Consejo Nacional Electoral, la Asamblea Nacional convocaría un comité de postulaciones electorales, integrado por diputados, voceros del poder popular y representantes de organizaciones y sectores sociales, que dicho comité realizaría un proceso público de cuyo resultado se obtendría por lo menos una terna por cada uno de los cargos a elegir, que sería sometida a consideración de la plenaria de la Asamblea Nacional. En adición, el artículo 295 facultó a los consejos del poder popular, a los representantes de instituciones, sectores educativos y otros sectores sociales, para postular candidaturas.

Por último, sin ser exhaustivos en todo caso, de acuerdo con el propuesto artículo 252, el Consejo de Estado, ahora presidido por el Presidente de la República, estaría además conformado por el Presidente de la Asamblea Nacional, el Presidente del Tribunal Supremo de Justicia, el Presidente del Consejo Moral Republicano, el Presidente del Consejo Nacional Electoral; aunque el Presidente de la República podría convocar a voceros o voceras del poder popular y las personas que considerara necesario para tratar la materia a la que se refiere la consulta. Quedaría así eliminada la participación de los estados, a través de un gobernador designado por el conjunto de gobernadores.

Es de notar que, diversas normas contenidas en la reforma constitucional rechazada hacen mención expresa del modelo político, social y económico que se conoce como “socialismo”. En particular, el artículo 70 propuesto expresa los medios de participación y protagonismo del “pueblo” en ejercicio directo de su soberanía “y para la construcción del socialismo”.

El socialismo es, sin lugar a dudas, una *ideología política*. Designa las teorías y acciones políticas que definen un sistema económico y político que, por una parte, se basa en la propiedad (o posesión) y control administrativo de los sistemas de producción por los realizadores de las activi-



LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES

dades económicas (trabajadores) y; por la otra, en el control de las estructuras políticas por parte de los ciudadanos.

Es una ideología política distinta a la *socialdemocracia*¹⁶¹, y al llamado “Estado Social (de Derecho)”¹⁶².

En el marco del Estado Social de Derecho –postulado como principio fundamental en el artículo 2 de la *constitución*–, pueden desarrollarse todas las ideologías políticas y económicas, siempre que se respeten los límites “mínimos” que postula esa forma de Estado. La socialdemocracia es una de ellas. No ocurre lo mismo con el liberalismo económico extremo, ni con el socialismo extremo.

La última acotación se hace en virtud de lo expuesto en el que hubiera sido el nuevo artículo 70 constitucional (y en otras normas propuestas en el proyecto de reforma): Venezuela habría pasado a ser un Estado socialista.

Ese artículo 70 establecería, de hecho, que los medios de participación y protagonismo del pueblo (poder popular) tienen por finalidad el ejercicio directo de la soberanía “y” la construcción del socialismo. La soberanía “popular” se ejercería entonces para construir el socialismo...

De hecho, en el proyecto de reforma se propuso la *eliminación de la libertad económica* y, a cambio, se planteó una fuerte planificación de la economía, basada en la propiedad social y pública de los bienes de producción. Esto, sin contar con la ausencia de reales garantías del *derecho de propiedad* planteada en la propuesta de reforma, que sólo reconocía la propiedad privada (derecho de propiedad) sobre bienes de uso y de consumo y, en el caso de los bienes de producción, se limitaba a reconocer la propiedad adquirida “legítimamente”. No se señaló el significado de

161 Ideología que trata de reducir las diferencias económicas, a través de la aplicación de medidas que tiendan a la redistribución de la riqueza en la sociedad y ofrecer o facilitar oportunidades que individuos de clase baja no podrían tener (impuesto progresivo, seguridad social, gratuidad de ciertos servicios públicos, subvenciones, pensiones, ayudas, etc.).

162 El Estado Social asume una “constitución económica” que se fundamenta en una teoría intermedia entre el liberalismo y el comunismo, y que postula que todo Estado debe de intervenir, gestionar, una parte de la actividad económica, y planificar la economía. Como esa intervención se justifica por el cumplimiento de fines sociales, el Estado no debe de perseguir el beneficio económico, sino la protección del débil a través de una distribución equitativa de la riqueza. Esto se suma a dos principios básicos de su antecesor, el “Estado de Derecho”: el reconocimiento por el Estado de los derechos fundamentales de sus ciudadanos, la limitación de los órganos del Estado por el Derecho, en particular de la administración que está sujeta al principio de la legalidad y al control judicial de su actividad.



CLAUDIA NIKKEN

“legítimamente” (¿legalmente?, ¿moralmente?, ¿de acuerdo con la moral de quién?); y se habrían subvertido los términos del principio (general del derecho) de la buena fe, al presuponer la norma que fuera el propietario quien demostrara lo legítimo de su titularidad.

Lo anterior hubiera acabado con varios principios asumidos como propios soberanamente, de antaño, por el pueblo de Venezuela: el principio (derecho) de igualdad, pues quien no es socialista no hubiera podido ejercer la soberanía y, por lo tanto, no formaría parte del pueblo; el principio del pluralismo político, pues quien no es socialista no hubiera podido ejercer la soberanía y, por lo tanto, no formaría parte del pueblo. ¿Para qué asociarse en partidos políticos no socialistas? ¿Para qué asociarse en defensa de principios y derechos distintos a los socialistas?

La soberanía del pueblo supone que nadie puede atarlo a una ideología política específica, sino que tiene él y sólo él, la potestad de inclinarse hacia una u otra ideología según vayan cambiando los tiempos y pareceres¹⁶³.

b. Aspectos económicos

Ya se adelantó el trasfondo económico de la reforma constitucional rechazada el 2 de diciembre de 2007. Queremos detenernos un poco aquí, para ver cómo los consejos comunales y, en general, los consejos del poder popular debían tener una incidencia fundamental en ese sistema económico.

Para comenzar, cabe señalar que se pretendió que “el régimen socioeconómico de la República Bolivariana de Venezuela” se fundamentara en los “principios socialistas, antiimperialistas, humanistas, de cooperación, de eficiencia, de protección del ambiente y de solidaridad, a los fines de asegurar el desarrollo humano integral y una existencia digna y provechosa para la colectividad”. Se estableció que “el Estado, conjuntamente con la iniciativa comunitaria, social y personal”, garantizaría el desarrollo armónico de la economía nacional “con el fin de generar fuentes de trabajo, alto valor agregado nacional, elevar la calidad de vida de la población, lograr la suprema felicidad social y fortalecer la soberanía económica del país, garantizando la solidez, dinamismo, sustentabilidad, permanencia y equidad del crecimiento de la economía, para lograr una justa distribución

163 Sobre esto, ver C. Nikken, *Soberanía popular y reforma constitucional (...)*, op. cit., pp. 89-91.



LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES

social de la riqueza mediante una planificación estratégica, democrática, participativa, política, económica y de consulta abierta”¹⁶⁴.

En ese espíritu, se dispuso que el Estado promovería el desarrollo de un modelo económico “productivo, intermedio, diversificado e independiente, fundado en los valores humanísticos de la cooperación y la preponderancia de los intereses comunes sobre los individuales, que garantice la satisfacción de las necesidades sociales y materiales del pueblo, la mayor suma de estabilidad política y social y la mayor suma de felicidad posible”. Se previó igualmente que el Estado fomentaría y desarrollaría distintas formas de “empresas y unidades económicas de propiedad social, tanto directa o comunal como indirecta o estatal, así como empresas y unidades económicas de producción o distribución social, pudiendo ser éstas de propiedad mixta entre el Estado, el sector privado y el poder comunal, creando las mejores condiciones para la construcción colectiva y cooperativa de una economía socialista”¹⁶⁵.

Al regularse la prohibición de monopolios, de prácticas de competencia desleal, falseamiento de mercado, etc., se las dirigió a la “empresa privada”, distinta a la empresa de propiedad social o mixta. Se agregó, luego de las prohibiciones, que cuando se tratara de la explotación de recursos naturales o “de cualquier otro bien del dominio de la Nación”, “considerados de carácter estratégico”, así como cuando se trate de la “prestación de servicios públicos vitales”, “el Estado podrá reservarse la explotación o ejecución de los mismos, directamente o mediante empresas de su propiedad, sin perjuicio de establecer empresas de propiedad social directa, empresas mixtas o unidades de producción socialistas, que aseguren la soberanía económica y social, respeten el control del Estado, y cumplan con las cargas sociales que se le impongan, todo ello conforme a los términos que desarrollen las leyes respectivas de cada sector de la economía”. Luego, más o menos en los mismos términos actuales, se estableció que en los demás casos de explotación de bienes de la Nación, o de prestación de servicios públicos, el Estado, mediante ley, seleccionaría el mecanismo o sistema de producción y ejecución de los mismos, pudiendo otorgar concesiones por tiempo determinado, asegurando siempre la existencia de contraprestaciones o contrapartidas adecuadas al interés público, y el establecimiento de cargas sociales directas en los beneficios¹⁶⁶.

164 Artículo 299 de la reforma constitucional rechazada el 2 de diciembre de 2007.

165 Artículo 112 de la reforma constitucional rechazada el 2 de diciembre de 2007.

166 Artículo 113 de la reforma constitucional rechazada el 2 de diciembre de 2007.



CLAUDIA NIKKEN

El derecho de propiedad... Según el propuesto y rechazado artículo 115:

Se reconocen y garantizan las diferentes formas de propiedad. La *propiedad pública* es aquella que pertenece a los entes del Estado; la *propiedad social* es aquella que pertenece al pueblo en su conjunto y las futuras generaciones, y podrá ser de dos tipos: la *propiedad social indirecta* cuando es ejercida por el Estado a nombre de la comunidad, y la *propiedad social directa*, cuando el Estado la asigna, bajo distintas formas y en ámbitos territoriales demarcados, a una o varias comunidades, a una o varias comunas, constituyéndose así en *propiedad comunal* o a una o varias ciudades, constituyéndose así en *propiedad ciudadana*; la *propiedad colectiva* es la perteneciente a grupos sociales o personas, para su aprovechamiento, uso o goce en común, pudiendo ser de origen social o de origen privado; la *propiedad mixta* es la conformada entre el sector público, el sector social, el sector colectivo y el sector privado, en distintas combinaciones, para el aprovechamiento de recursos o ejecución de actividades, siempre sometida al respeto absoluto de la soberanía económica y social de la Nación; y la *propiedad privada* es aquella que pertenece a personas naturales o jurídicas y que se reconoce sobre bienes de uso, consumo y medios de producción legítimamente adquiridos, con los atributos de uso, goce y disposición y las limitaciones y restricciones que establece la ley. Igualmente, toda propiedad, estará sometida a las contribuciones, cargas, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o de interés general. Por causa de utilidad pública o interés social, mediante sentencia firme y pago oportuno de justa indemnización, podrá ser declarada la expropiación de cualquier clase de bienes, sin perjuicio de la facultad de los órganos del Estado de ocupar previamente, durante el proceso judicial, los bienes objeto de expropiación, conforme a los requisitos establecidos en la ley (énfasis añadido).

Como ya se dijo, con esas tres normas, el proyecto de reforma se propuso eliminar la libertad económica y, a cambio, planteaba una fuerte planificación de la economía, basada en la propiedad social y pública de los bienes de producción. Esto, sin contar con la ausencia de reales garantías del *derecho de propiedad*, pues sólo reconocía la propiedad privada (derecho de propiedad) sobre bienes de uso y de consumo y, en el caso de los bienes de producción, se limitaba a reconocer la propiedad adquirida "legítimamente". No se señaló el significado de "legítimamente"; y se subvirtieron los términos del principio general del derecho de la buena fe, al presuponer la norma que fuera el propietario quien demostrara lo legítimo de su titularidad.

Adicionalmente, en la reforma rechazada se planteó que la ley nacional estableciera las condiciones para la creación de empresas o entidades regionales, para la promoción y realización de actividades económicas o sociales "bajo principios de la economía socialista, estableciendo los mecanismos de control y fiscalización que aseguren la transparencia en el



LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES

manejo de los recursos públicos que en ellas se inviertan y su razonable productividad económica y social”¹⁶⁷. El Estado se reservaba el uso de la política comercial “para defender y promover las actividades económicas de las empresas nacionales públicas, comunales, mixtas, colectivas, sociales y privadas”¹⁶⁸.

En cuanto al sistema monetario nacional¹⁶⁹, se señaló que el mismo debía “propender al logro de los fines esenciales del Estado Socialista y el bienestar del pueblo, por encima de cualquier otra consideración”.

Se estableció que el Poder Ejecutivo Nacional, a través del Banco Central de Venezuela, fijaría las políticas monetarias y ejercerá las competencias monetarias del Poder Nacional. Se afirmó que el “objetivo específico” del Banco Central de Venezuela era “lograr las condiciones monetarias, cambiarias y financieras necesarias para promover el crecimiento y el desarrollo económico y social de la Nación”, “para alcanzar los objetivos superiores del Estado Socialista y la mayor suma de felicidad posible para todo el pueblo”.

Para el adecuado cumplimiento de su objetivo específico, el Banco Central de Venezuela tendría entre sus funciones, compartidas con el Poder Ejecutivo Nacional, las de participar en la formulación y ejecución de la política monetaria, en el diseño y ejecución de la política cambiaria, en la regulación de la moneda, el crédito y fijación de las tasas de interés.

No podemos dejar de mencionar que, entre los nuevos ámbitos de competencia del poder nacional, en la reforma rechazada se incluyeron:

- 1) La gestión y administración de los ramos de la economía nacional, así como su eventual transferencia a sectores de economía de propiedad social, colectiva o mixta.
- 2) La promoción, organización y registro de los Consejos del Poder Popular, así como el apoyo técnico y financiero para el desarrollo de proyectos socioeconómicos de la economía social, de acuerdo a las disponibilidades presupuestarias y fiscales.

Más adelante veremos cómo se coló esto en el ordenamiento jurídico vigente.

167 Artículo 300 de la reforma constitucional rechazada el 2 de diciembre de 2007.

168 Artículo 301 de la reforma constitucional rechazada el 2 de diciembre de 2007.

169 Artículo 318 de la reforma constitucional rechazada el 2 de diciembre de 2007.



CLAUDIA NIKKEN

III. LA CARRETA DELANTE DE LOS CABALLOS: LA LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES Y LAS NORMAS QUE LA ACOMPAÑAN.

El consejo comunal es el exordio del discurso presidencial mediante el cual explica su visión personalísima del Estado venezolano; es la primera parte del discurso oratorio, con el objeto de excitar la atención y preparar el ánimo de los oyentes¹⁷⁰. Es la primera parte de su visión personalísima del Estado venezolano, y tiene por objeto llamar la atención y preparar el ánimo de los ciudadanos.

El consejo comunal apareció tímidamente en la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (2002); fue recogido y de alguna manera – pero aún tímidamente– complementado en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2005). Luego se dictó una Ley de los Consejos Comunales (2006), a través de la cual, si se quiere, se afianzó la institución.

Ese consejo comunal se ató a la figura de la asamblea de ciudadanos prevista constitucionalmente, pero carente de definición hasta que ocurrió esta *atadura*. Con ello, se le dio base constitucional.

Luego, como acabamos de ver, el ciudadano Presidente de la República intentó constitucionalizar formalmente, sin éxito, la institución del consejo comunal. Este consejo comunal, evidentemente, tomó elementos de la Ley de los Consejos Comunales y de las normas que la precedieron; no obstante, precisamente por el fenómeno de la constitucionalización, pasaría a ser el medio de expresión esencial del llamado poder popular y, en cualquier caso, sería uno de los “consejos del poder popular”. Este consejo comunal, a diferencia del *introducido* originalmente en el ordenamiento jurídico, tenía una ideología política obligatoria: el socialismo.

La reforma constitucional rechazada el 2 de diciembre de 2007, como ya se vio, pretendió el establecimiento de un Estado socialista desde el punto de vista económico, sin duda; y también desde el punto de vista político, contra principios fundamentales del Estado que permanecerían vigentes, incluso los de libertad, democracia y pluralismo político.

Lo cierto es que, mientras el Presidente de la República y su Consejo Presidencial para la Reforma de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, preparaban el proyecto de reforma constitucional para presentarlo a la Asamblea Nacional, y con base en una *Ley Habilitante*

170 Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.



LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES

promulgada el 1º de febrero de 2007¹⁷¹, dictó durante los años 2007 y 2008 un número importante de decretos con rango, valor y fuerza de ley fundados en su nueva idea de *constitución*, lo que incluyó a los consejos comunales. Todo, a pesar del rechazo popular de la reforma constitucional propuesta, el 2 de diciembre de 2007.

Para poder engranar, si se quiere, al consejo comunal aún regido por la ley del año 2006 con las nuevas instituciones fundadas en los señalados decretos con rango, valor y fuerza de ley, hubo que cambiar la regulación de la institución, lo cual se hizo a través de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales, a finales del año 2009.

Pero esta Ley Orgánica de los Consejos Comunales parecía estar *sola* en el ordenamiento jurídico, visto su tinte evidentemente socialista. El año 2010 fue entonces el año de las leyes del poder popular.

Antes de continuar, es necesario señalar que, antes de la entrada en vigencia de la Ley Habilitante y de que se iniciara el proceso de reforma constitucional, ya había hecho aparición el *poder popular*. El Decreto sobre Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Nacional, al designar el número y denominación de los ministerios, se refirió a todos como "*ministerio del poder popular para...*"¹⁷². Esa Ley Habilitante, en su momento, fue el primero de los cinco "*motores constituyentes*", tal como fue planteado el asunto por el Presidente de la República. Esos motores eran los siguientes:

- 1) La Ley Habilitante, identificada como la vía directa al socialismo.
- 2) La reforma constitucional o Estado de Derecho socialista.
- 3) Moral y Luces: educación con valores.
- 4) La nueva geometría del poder: reordenamiento socialista de la geopolítica de la nación.
- 5) Explosión del poder comunal: ¡Democracia protagónica, revolucionaria y socialista!

171 Ley que Autoriza al Presidente de la República para Dictar Decretos con Rango, Valor y Fuerza de Ley, en las Materias que se le Delegan, G.O. N° 38.617 del 1º de febrero de 2007.

172 Artículo 5 del Decreto sobre Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Nacional, al designar el número y denominación de los ministerios (G.O. N° 5.836 Extraordinario del 8 de enero de 2007). En ese periodo, este decreto fue sustituido por otro con igual objeto, publicado en la G.O. N° 38.654 del 28 de marzo de 2007. En nuestro tema, interesa que el Ministerio del Poder Popular para la Economía Popular pasó a llamarse Ministerio del Poder Popular para la Economía Comunal.



CLAUDIA NIKKEN

Veremos seguidamente lo que ocurrió desde el punto de vista legislativo, en cuanto a los consejos comunales y la participación en los asuntos públicos, durante los años 2007-2008, con base en la Ley Habilitante (1); analizaremos la Ley Orgánica de los Consejos Comunales promulgada a finales del año 2009 (2); y terminaremos con el año 2010, “año del poder popular” (3).

1. 2007-2008: *La preparación del terreno mediante decretos con rango, valor y fuerza de ley.*

El 1º de febrero de 2007, luego de iniciado el procedimiento para la preparación de una propuesta de reforma constitucional por parte del Presidente de la República, entró en vigencia una Ley Habilitante durante dieciocho meses; es decir, desde el 1º de febrero de 2007 hasta el 1º de agosto de 2008¹⁷³. Esta ley autorizó al Presidente de la República para legislar, durante esos dieciocho meses, en los siguientes ámbitos: transformación de las instituciones del Estado; participación popular; valores esenciales del ejercicio de la función pública; económico y social; financiero y tributario; seguridad ciudadana y jurídica; ciencia y tecnología; ordenación territorial; seguridad y defensa; infraestructura, transporte y servicios; energético.

Aunque todos los ámbitos eran y son esenciales, a los efectos de este trabajo resulta pertinente referirnos sólo a cuatro de ellos: transformación de las instituciones del Estado; participación popular; económico y social; ordenación territorial¹⁷⁴.

Los lineamientos que nos interesan, de acuerdo con lo establecido en el artículo 1 de la Ley Habilitante son los siguientes:

173 Artículo 3 de la Ley Habilitante. Esta ley se dictó conforme a lo previsto en el artículo 203 de la *constitución*.

174 A título meramente informativo, copiamos los lineamientos inherentes al *ámbito energético*: “Dictar normas relativas a los hidrocarburos y sus derivados, que adecuen la normativa vigente a las transformaciones del Estado y en armonía con el principio de la plena soberanía de los recursos naturales; tales como las relativas a las potestades regulatorias de supervisión y control del Ministerio del Poder Popular para la Energía y Petróleo; (...). Dictar normas que permitan al Estado *asumir directamente, o mediante empresas de su exclusiva propiedad, el control de las actividades realizadas por las asociaciones que operan en la Faja Petrolífera del Orinoco*, incluyendo los mejoradores y las asociaciones de exploración a riesgo y ganancias compartidas, para regularizar y ajustar sus actividades dentro del marco legal que rige a la industria petrolera nacional, a través de la figura de empresas mixtas o de empresas de la exclusiva propiedad del Estado. (...)”.



LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES

1. **En el ámbito de transformación de las instituciones del Estado:** Dictar normas con el objeto de actualizar y transformar el ordenamiento legal que regula a las instituciones del Estado, a los fines de que éstas orienten su actuación al servicio de los ciudadanos, en forma eficaz, eficiente, honesta, participativa, simple, imparcial, racional y transparente, evitando el sobredimensionamiento estructural y garantizando la participación popular.

2. **En el ámbito de la participación popular:** Dictar normas que establezcan los mecanismos de participación popular de la comunidad organizada en la aplicación del ordenamiento jurídico y ámbito económico y social del Estado, a través de la planificación, el control social, la inspección técnica social y la práctica del voluntariado, y que adecuen la estructura organizativa de las instituciones del Estado, para permitir el ejercicio directo de la soberanía popular.

3. (...)

4. **En el ámbito económico y social:** Dictar normas que adapten la legislación existente a la construcción de un nuevo modelo económico y social sustentable, destinadas a los sectores de salud, educación, seguridad social, seguridad agroalimentaria, turístico, de producción y empleo, entre otros, que permita la inserción del colectivo en el desarrollo del país, para lograr la igualdad y la equitativa distribución de la riqueza, actualizando el Sistema Público Nacional de Salud y elevando la calidad de vida de los ciudadanos y de los pueblos y comunidades indígenas, en aras de alcanzar los ideales de justicia social e independencia económica, así como las relativas a la utilización de los remanentes netos acumulados de capital.

5. (...)

6. (...)

7. (...)

8. **En el ámbito de la ordenación territorial:** Dictar normas que establezcan una nueva distribución y ocupación de los espacios subnacionales, a los fines de que se constituya una nueva regionalización del país, para optimizar la acción del Estado, y que regulen la creación de asentamientos de las comunidades en el territorio nacional que estimulen el desarrollo endógeno.

(...)

Sobre esa base, primero se prepararía el terreno para la reforma constitucional y, luego de su rechazo popular, para la recomposición del poder, a través de los consejos comunales.

En total, el Presidente de la República –en Consejos de Ministros– dictó cerca de sesenta decretos con rango, valor y fuerza de ley. Entre ellos se dictó un decreto con rango, valor y fuerza de ley de amnistía



CLAUDIA NIKKEN

(¡inédito!)¹⁷⁵; se dictó y derogó en menos de un mes el régimen del sistema nacional de inteligencia y contrainteligencia¹⁷⁶; se ordenó la migración a empresas mixtas de los convenios de asociación de la faja petrolífera del Orinoco, así como los convenios de exploración a riesgo y ganancias compartidas¹⁷⁷.

En la materia que nos interesa, muchas leyes fueron objeto de reformas parciales o, bien, se dictaron nuevas leyes para incorporar, entre otros aspectos, a los consejos comunales a esas regulaciones. Entre esas leyes, la de mayor relevancia, por ser esencial a los fines perseguidos por el Presidente de la República –la instauración de un régimen socialista–, es el decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Creación de la Comisión Central de Planificación¹⁷⁸.

De acuerdo con esta ley (decreto-ley, en realidad), la Comisión Central de Planificación debe cumplir, entre otras, con las siguientes finalidades¹⁷⁹: la transición hacia un modelo integrado de planificación centralizada, asegurando la gestión social y planificada de la función pública administrativa; el establecimiento “de un modelo capaz de garantizar la satisfacción de las necesidades espirituales y materiales de la sociedad, logrando la suprema felicidad social, esto es, el modelo socialista”; mientras tanto, preservar la soberanía nacional y la integridad territorial.

Entre las atribuciones de la Comisión Central de Planificación cuenta la de elaborar el mapa central de la estructura económica nacional, públi-

175 G.O. N° Extraordinario 5.870 del 31 de diciembre de 2007.

176 Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley del Sistema Nacional de Inteligencia y Contrainteligencia (G.O. N° 38.940 del 28 de mayo de 2008). Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley Derogatorio del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley del Sistema Nacional de Inteligencia y Contrainteligencia (G.O. N° 38.949 del 10 de junio de 2008)

177 Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Migración a Empresas Mixtas de los Convenios de Asociación de la Faja Petrolífera del Orinoco, así como de los Convenios de Exploración a Riesgo y Ganancias Compartidas G.O. N° 38.632 del 26 de febrero de 2007.

178 G.O. N° Extraordinario 5.841 del 22 de junio de 2007. Este decreto fue parcialmente reformado mediante Decreto con Rango, valor y Fuerza de Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Creación de la Comisión Central de Planificación (G.O. N° 39.604 del 28 de enero de 2011). Los cambios no fueron realmente sustanciales. Sobre esta ley, ver A.R. Brewer-Carías, “Comentarios sobre la inconstitucional creación de la Comisión Central de Planificación centralizada y obligatoria”, *Revista de Derecho Público* N° 110, EJV, Caracas 2007, pp. 79-89.

179 Artículo 1, numerales 1, 3 y 4, de la Ley Orgánica de Creación de la Comisión Central de Planificación.



LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES

ca y privada, que sirva de base para planificar y controlar la construcción del modelo socialista venezolano¹⁸⁰.

De acuerdo con esta ley, son materias prioritarias, entre otras, planificar y controlar el proceso de transformación de las empresas del Estado en empresas socialistas y; ejercer una nueva distribución y ocupación de los espacios subnacionales, garantizando la seguridad y la defensa integral de la nación, aprovechando las fortalezas de cada región para crear cooperación y complementariedad entre ellas, desconcentrando actividades y poblaciones¹⁸¹.

En cuanto a lo último, se acuerda a la Comisión Central de Planificación la facultad de crear las comisiones regionales que considere pertinentes “en función de la nueva geometría del poder”, además de la posibilidad de crear comisiones sectoriales, entre las cuales deben contar las de economía, política, “social”, científico-tecnológica, militar, geopolítica interna e internacional¹⁸².

En la actualidad, la Comisión Central de Planificación está conformada por el Vicepresidente Ejecutivo, quien lo preside y coordina; el ministro del poder popular con competencia en materia de planificación y finanzas; los vicepresidentes sectoriales del Consejo de Ministros y demás ministros designados por el Presidente de la República; los demás ciudadanos que sean designados por el Presidente de la República. Adicionalmente, la comisión cuenta con una Secretaría Ejecutiva, cuyo titular es designado por el Presidente de la República y tiene las atribuciones que éste le asigne o le delegue¹⁸³.

El 31 de julio de 2008 entró en vigencia el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Creación del Fondo Social para la Captación y Disposición de los Recursos Excedentarios de los Entes de la Administración Pública Nacional¹⁸⁴.

En la exposición de motivos de este acto se señala que “[l]a transición del modelo capitalista, hacia un nuevo modelo de justicia social que genere y proporcione al pueblo la mayor suma de felicidad posible, debe considerar la urgente

180 Artículo 4, numeral 2, de la Ley Orgánica de Creación de la Comisión Central de Planificación.

181 Artículo 5, numerales 2 y 9, de la Ley Orgánica de Creación de la Comisión Central de Planificación.

182 Artículo 8 de la Ley Orgánica de Creación de la Comisión Central de Planificación.

183 Artículos 6 y 7 de la Ley Orgánica de Creación de la Comisión Central de Planificación.

184 G.O. N° Extraordinario 5.890 del 31 de julio de 2008.



CLAUDIA NIKKEN

transformación sustancial de los principios y lineamientos de funcionamiento y organización de la Administración Pública; del sistema de planificación y articulación de la acción del Estado con los distintos actores públicos, privados y mixtos, así como la armonización y adecuación de las actividades y actuaciones de sus órganos y entes con el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, bajo un esquema de administración soberana, independiente y sustentable de los recursos de que dispone la República, dentro del marco de cumplimiento de los derechos humanos consagrados en la Constitución". Se habla luego, en la exposición de motivos, de "[l]a construcción del Estado social de derecho y de justicia, garante de la plena participación despueblo venezolano que contemple el fomento del elemento ético como valor de máxima consideración al normar el manejo del erario público". Se concluye afirmando que la ley que nos ocupa "coadyuva en la evolución y dinamismo de la gestión y ejecución de proyectos de envergadura necesarios para la satisfacción de las necesidades colectivas".

En efecto, el Fondo Social para la Captación y Disposición de los Recursos Excedentarios de los Entes de la Administración Pública Nacional está destinado "a la ejecución y desarrollo de programas y proyectos de inversión social"¹⁸⁵. Este fondo está bajo la dependencia de la Comisión Central de Planificación¹⁸⁶.

Se trata, ante la evidencia, de un medio de financiamiento de programas "sociales" que permitirían la transición hacia la sociedad socialista.

En ninguna de las leyes a las cuales hicimos referencia se habla de consejos comunales o de participación. Sin embargo, como se advirtió, están íntimamente vinculadas a nuestro estudio, desde el momento en que son herramientas clave en el proceso de transición de la forma de Estado que conocemos, hacia el Estado socialista.

En cualquier caso, son múltiples las menciones de los consejos comunales y su participación en los asuntos públicos contenidas en los decretos con rango, valor y fuerza de ley dictados por el Presidente de la República durante los años 2007 y 2008.

185 Artículo 1 de la Ley de Creación del Fondo Social para la Captación y Disposición de los Recursos Excedentarios de los Entes de la Administración Pública Nacional.

186 Artículo 5 de la Ley de Creación del Fondo Social para la Captación y Disposición de los Recursos Excedentarios de los Entes de la Administración Pública Nacional.



LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES

Así, por ejemplo, el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Contrataciones Públicas¹⁸⁷ incluye en su ámbito de aplicación a los consejos comunales o cualquier otra organización comunitaria de base que maneje fondos públicos¹⁸⁸. Define para ellos un régimen especial de contrataciones.

El Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley de Simplificación de Trámites Administrativos¹⁸⁹, obliga a los órganos y entes de la administración a tomar en consideración la opinión “de la comunidad organizada, a través de cualesquiera formas de participación popular y en especial a través de los consejos comunales”, en el diseño de los trámites administrativos¹⁹⁰.

2. 2009: La Ley Orgánica de los Consejos Comunales.

Luego del fallido intento de reformar la “constitución”, lo que dejó “sin base” una serie de decretos con rango y fuerza de ley dictados mientras se preparaba y discutía el proyecto de aquella reforma; luego también de que acaeciera una nueva *legislación* presidencial..., el 28 de diciembre de 2009 fue publicada la *Ley Orgánica de los Consejos Comunales*¹⁹¹.

Con respecto a la Ley de los Consejos Comunales del año 2006, la regulación de esta “institución” cambió, en pocas palabras, pero de manera esencial. El consejo comunal es ahora, también como entonces “en el marco constitucional de la democracia participativa y protagónica”, una “instancia de participación, articulación e integración” pero “entre los ciudadanos y las diversas organizaciones comunitarias, movimientos sociales y populares, que permiten al pueblo organizado ejercer el gobierno comunitario y la gestión directa de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades, potencialidades y aspiraciones de las comunidades en la construcción del nuevo modelo de sociedad socialista, de igualdad, equidad y justicia social” (todo el énfasis ha sido añadido)¹⁹².

187 G.O. N° Extraordinario 5.877 de fecha 14 de marzo de 2008, reimpresso por error material en G.O. N° 38.895 del 25 de marzo de 2008. La ley fue parcialmente reformada el año 2009 y el año 2010.

188 Artículo 3, numeral 7, de la Ley de Contrataciones Públicas.

189 G.O. N° Extraordinario 5.891 de 31 de julio de 2008.

190 Artículo 43 de la Ley de Simplificación de Trámites Administrativos.

191 *Gaceta Oficial* N° 39.335 del 28 de diciembre de 2009.

192 La Ley de los Consejos Comunales (2006) definió al consejo comunal, “en el marco constitucional de la democracia participativa y protagónica”, como “instancia de participación, articulación e integración entre las diversas organizaciones comunitarias, grupos sociales y los ciudadanos y ciudadanas, que permiten



CLAUDIA NIKKEN

Se trata, a nuestro juicio, de la *ley* que desarrolla los consejos comunales previstos en la fallida reforma constitucional iniciada por el ciudadano Presidente de la República el año 2007. Veamos, para dejarlo claro, cómo regula esta nueva ley la integración, organización y funcionamiento de los consejos comunales (A); su constitución (B); y sus relaciones con los órganos y entes del poder público (C).

A. *Integración, organización y funcionamiento de los consejos comunales.*

Nos corresponde analizar los órganos del consejo comunal, su financiamiento y la figura -incorporada en esta nueva ley- del "ciclo comunal".

a. *Los órganos del consejo comunal*

De acuerdo con lo establecido en el artículo 19 de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales, cada consejo comunal está integrado por una asamblea de ciudadanos, un colectivo de coordinación comunitaria, una unidad ejecutiva, una unidad administrativa y financiera comunitaria, y una unidad de contraloría social. Aparece luego, en los artículos 36 y 37, la comisión electoral.

a' *La asamblea de ciudadanos*

La institución de la asamblea de ciudadanos está prevista de manera confusa en el artículo 70 constitucional como "*medio de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía*".

Ya sabemos que la regulación de la asamblea de ciudadanos aparece en la primera versión de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, cuyo artículo 265 señala que se trata de un medio de participación en el ámbito local de carácter deliberativo, en la que todos los ciudadanos tienen derecho a participar por sí mismos, y cuyas decisiones tienen carácter vinculante. En el artículo 266 se dice que la misma esta referida a las materias que establece la "ley correspondiente"; que debe ser convocada de manera expresa, anticipada y pública; que sus decisiones son vinculantes para las autoridades; que deben contribuir a fortalecer la gobernabilidad, impulsar la planificación, la descentralización de servicios y recursos; pero nunca deben ser contrarias a la legislación y a los fines e intereses de la comunidad y del Estado. Aclara la norma que todo lo referido al fun-

al pueblo organizado ejercer directamente la gestión de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades y aspiraciones de las comunidades en la construcción de una sociedad de equidad y justicia social".



LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES

cionamiento de las asambleas de ciudadanos debe ser regulado en una ley especial.

La ley especial terminó siendo la Ley de los Consejos Comunales, que la definió como *la instancia primaria para el ejercicio del poder, la participación y el protagonismo popular, cuyas decisiones son vinculantes para el consejo comunal respectivo*, atándose así la asamblea de ciudadanos a los consejos comunales, pues son, expresamente, *su máxima instancia*. Sin embargo, no se trata de una asamblea de ciudadanos en los términos de la *constitución*, pues no está conformada únicamente por “ciudadanos”.

La vigente Ley Orgánica de los Consejos Comunales define la *asamblea de ciudadanos* como “la máxima instancia de deliberación y decisión para el ejercicio del poder comunitario, la participación y el protagonismo popular”, declarando en “sus decisiones son de carácter vinculante para el Consejo Comunal en el marco de la Ley”¹⁹³. No cambió sustancialmente la definición.

Veamos cómo se integra y cuáles son las atribuciones de esta *asamblea de ciudadanos* de acuerdo con la Ley Orgánica de los Consejos Comunales.

a” Integración de la asamblea de ciudadanos.

De acuerdo con la nueva ley, la asamblea de ciudadano sigue estando conformada por todos los habitantes de una comunidad mayores de quince años, sin importar su nacionalidad¹⁹⁴. Es decir, a pesar de que la institución y la norma se refieren a “ciudadanos”, la “asamblea de ciudadanos” sigue estando conformada por “habitantes” de la comunidad, ciudadanos y no ciudadanos¹⁹⁵.

Como se hizo al analizar la Ley de los Consejos Comunales, corresponde ahora hacer mención de tres elementos esenciales de la definición de asamblea de ciudadanos: comunidad, área geográfica y base poblacional, definiciones contenidas todas en el artículo 4 de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales.

La “comunidad” es el “*núcleo espacial básico e indivisible constituido por personas y familias que habitan en un ámbito geográfico determinado, vinculadas por características e intereses comunes; comparten una historia, necesidades y potencialidades culturales, económicas, sociales, territoriales y de otra índole*”¹⁹⁶.

193 Artículo 20 de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales.

194 Artículo 21 de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales.

195 Ver *supra* reflexiones con respecto a la integración de la asamblea de ciudadanos de acuerdo con la Ley de los Consejos Comunales.

196 Artículo 4, numeral 1, de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales.



CLAUDIA NIKKEN

De acuerdo con esta definición, el “área geográfica determinada” mencionada en la ley anterior, pasa ser la comunidad misma, que es un “núcleo espacial básico” y, las familias y ciudadanos que “se conocen y se relacionan entre sí” que la conformaban, son ahora simplemente “un grupo de personas y familias” que habitan en ese espacio.

No obstante, el “área geográfica de la comunidad” que aparece den las definiciones de la ley anterior, sigue apareciendo en la nueva ley bajo la denominación “ámbito geográfico”; pero sigue definiéndose como “*el territorio que ocupan los habitantes de la comunidad, cuyos límites geográficos se establecen o ratifican en Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas, de acuerdo con sus particularidades y considerando la base poblacional de cada comunidad*”¹⁹⁷.

La “base poblacional de la comunidad” carecía de definición específica. Ahora se la tiene como “*el número de habitantes dentro del ámbito geográfico que integra una comunidad*”. Se señala, adicionalmente, que para constituir un consejo comunal, se tienen las siguientes referencias: en el ámbito urbano, entre ciento cincuenta y cuatrocientas familias; en el ámbito rural, a partir de veinte familias; y para las comunidades indígenas, a partir de diez familias. Se establece además que debe mantenerse la indivisibilidad de la comunidad y garantizarse el ejercicio del gobierno comunitario y la democracia protagónica¹⁹⁸.

En todo caso, a diferencia de la Ley de los Consejos Comunales, la Ley Orgánica de los Consejos Comunales establece el *quórum* de instalación de la asamblea de ciudadanos, así como la regla de la mayoría para la toma de decisiones. Así, el artículo 22 dispone que las decisiones de la asamblea de ciudadanos se toman con el voto favorable de la mayoría simple de los *asistentes* a la asamblea; siempre que haya concurrido al menos el treinta por ciento de sus integrantes, en una primera convocatoria; o el veinte por ciento, en la segunda convocatoria.

b” *Atribuciones de la asamblea de ciudadanos.*

Las atribuciones de la asamblea de ciudadanos de acuerdo con la Ley Orgánica de los Consejos Comunales no difieren, en esencia, de las atribuciones que le fueron conferidas por la Ley de los Consejos Comunales. Sin embargo, esas atribuciones se adecuan a la nueva realidad de los consejos comunales¹⁹⁹:

197 Artículo 4, numeral 2, de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales.

198 Artículo 4, numeral 3, de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales.

199 Artículo 23 de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales.



LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES

1. Aprobar el ámbito geográfico del consejo comunal.
2. Aprobar la creación de comités de trabajo u otras formas de organización comunitaria, con carácter permanente o temporal.
3. Elegir y revocar a los voceros del consejo comunal, a través del proceso de elección popular comunitaria, conforme a lo que establece la misma ley.
4. Elegir y revocar a los integrantes de la comisión electoral.
5. Aprobar el plan comunitario de desarrollo integral y demás planes, de acuerdo a los aspectos esenciales de la vida comunitaria, a los fines de contribuir con la transformación integral de la comunidad.
6. Garantizar el funcionamiento del ciclo comunal.
7. Aprobar los proyectos comunitarios (comunicación alternativa, educación, salud, cultura, recreación, actividad física y deporte, socioproductivos, vivienda y hábitat, infraestructura, funcionamiento, etc.), y la creación de organizaciones socioproductivas, a ser propuestos “ante distintos órganos y entes del Poder Público o instituciones privadas”.
8. Evaluar la gestión de cada una de las unidades que conforman el consejo comunal.
9. Aprobar las normas de convivencia de la comunidad, *sin menoscabo de lo dispuesto en el ordenamiento jurídico vigente.*
10. Designar a los voceros del consejo comunal para las distintas instancias de participación popular y de gestión de políticas públicas.
11. Aprobar la solicitud de transferencia de servicios.
12. Designar a los miembros de la comisión de contrataciones públicas, de conformidad con la Ley de Contrataciones Públicas.
13. Aprobar el acta constitutiva y estatutos del consejo comunal.
14. Las demás establecidas en la ley.

Esta asamblea de ciudadanos, a diferencia de la prevista en la ley del año 2006, parece un cuerpo colegiado que opera en el seno de un órgano de la administración pública.

b' El colectivo de coordinación comunitaria.

Aparece en la Ley Orgánica de los Consejos Comunales un nuevo órgano, inexistente formalmente en la Ley de los Consejos Comunales de 2006: el colectivo de coordinación comunitaria.

El colectivo de coordinación comunitaria es definido como “la instancia de articulación, trabajo conjunto y funcionamiento” del consejo comu-



CLAUDIA NIKKEN

nal. Está conformado por los voceros de la unidad ejecutiva, de la unidad administrativa y financiera comunitaria y, de la unidad de contraloría social²⁰⁰.

El sistema de trabajo debe ser definido en el reglamento interno que al efecto se dicte; pero colectivo de coordinación comunitaria debe reunirse al menos quincenalmente²⁰¹. Sus atribuciones son las siguientes²⁰²:

1. Hacer seguimiento a las decisiones aprobadas “en” asamblea de ciudadanos.
2. Coordinar la elaboración, ejecución y evaluación del plan comunitario de desarrollo integral, articulado con los planes de desarrollo municipal y estatal, de conformidad “con las líneas generales del Proyecto Nacional Simón Bolívar”²⁰³.
3. Conocer la gestión de la unidad administrativa y financiera comunitaria.
4. Presentar propuestas aprobadas por la asamblea de ciudadanos, para la formulación de políticas públicas.
5. Garantizar información permanente y oportuna sobre las actuaciones de las unidades del consejo comunal a la asamblea de ciudadanos.
6. Convocar a las demás unidades del consejo comunal para los asuntos de interés común²⁰⁴.
7. Coordinar la aplicación del ciclo comunal para la elaboración del plan comunitario de desarrollo integral.
8. Coordinar con la milicia bolivariana lo referente a la defensa integral de la nación.
9. Coordinar acciones estratégicas que impulsen el modelo socioproductivo comunitario y redes socioproductivas vinculadas al plan comunitario de desarrollo integral.

200 Artículo 24 de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales. Este colectivo de coordinación comunitario, sin esa denominación, estaba previsto en la Ley de los Consejos Comunales (artículo 24) como reunión de coordinación y seguimiento.

201 Artículo 26 de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales.

202 Artículo 25 de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales.

203 El Proyecto Nacional Simón Bolívar o Primer Plan Socialista –PPS– es el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación para el período 2007-2013, formulado por el ciudadano Presidente de la República en septiembre de 2007. Para ver el Plan, consulte <http://www.gobiernoenlinea.ve/noticias-view/shareFile/PPSN.pdf>.

204 Vista la composición del colectivo de coordinación comunitaria, no se entiende esta atribución.



LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES

10. Promover la formación y capacitación comunitaria en los voceros del consejo comunal y en la comunidad en general.
11. Elaborar la propuesta de informe sobre la solicitud de transferencia de servicios, y presentarla ante la asamblea de ciudadanos.
12. Coordinar acciones con los distintos comités que integran la unidad ejecutiva en sus relaciones con los órganos y entes de la administración pública para el cumplimiento de sus fines.
13. Elaborar los estatutos del consejo comunal.
14. Las demás que establezcan la Ley Orgánica de los Consejos Comunales, los estatutos del consejo comunal, y la asamblea de ciudadanos.

Este colectivo de coordinación comunitaria se parece a la secretaría de nuestro cuerpo colegiado.

c' La unidad ejecutiva.

La Ley de los Consejos Comunales definió un “órgano ejecutivo” del consejo comunal, estableciendo que se trataba de la instancia del consejo comunal *“encargada de promover y articular la participación organizada de las y los integrantes de la comunidad, los grupos sociales y organizaciones comunitarias en los diferentes comités de trabajo; se reunirá a fin de planificar la ejecución de las decisiones de la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas, así como conocer las actividades de cada uno de los comités y de las áreas de trabajo”*²⁰⁵. Ese órgano ejecutivo estaba conformado por los comités de trabajo, la unidad de gestión financiera y la unidad de contraloría social.

En la Ley Orgánica de los Consejos Comunales se separan el órgano ejecutivo, que pasa a llamarse, *unidad ejecutiva*, y los órganos financiero y contralor, que pasaron a denominarse unidad administrativa financiera y comunitaria y unidad de contraloría social, respectivamente.

No obstante lo anterior, de acuerdo con el artículo 27 de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales, la unidad ejecutiva sigue siendo la instancia del consejo comunal *“encargada de promover y articular la participación organizada de los habitantes de la comunidad, organizaciones comunitarias, los movimientos sociales y populares en los diferentes comités de trabajo; se reunirá a fin de planificar la ejecución de las decisiones de la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas, así como conocer las actividades de cada uno de los comités y de las áreas de trabajo”*.

205 Artículo 8 de la Ley de los Consejos Comunales.



CLAUDIA NIKKEN

Corresponde a la asamblea de ciudadanos establecer el número de voceros, de acuerdo con la cantidad de comités de trabajo u otras organizaciones comunitarias que existan o se conformen en la comunidad, tales como²⁰⁶: comité de salud, comité de tierra urbana; comité de vivienda y hábitat; comité de economía comunal; comité de seguridad y defensa integral; comité de medios alternativos comunitarios; comité de recreación y deportes; comité de alimentación y defensa del consumidor; comité de mesa técnica de agua; comité de mesa técnica de energía y gas; comité de protección social de niños, niñas y adolescentes; comité comunitario de personas con discapacidad; comité de educación, cultura y formación ciudadana; comité de familia e igualdad de género; los demás comités que la comunidad estime necesario.

Si hubiera otras formas organizativas establecidas en la comunidad, deberán ser incorporadas a la constitución, funcionamiento y atribuciones de los comités de trabajo de la unidad ejecutiva, de conformidad con la normativa que los regula. En todo caso, las funciones de los comités de trabajo deben ser definidas en los estatutos del consejo comunal (y en el reglamento de la ley!).

En el caso de los pueblos y comunidades indígenas, se señala que, atendiendo a sus culturas, prácticas tradicionales y necesidades colectivas, pueden constituir comités de trabajo adicionales a los señalados en la ley, expresándose los siguientes: comité de ambiente y demarcación de tierra en los hábitats indígenas; comité de medicina tradicional indígena; comité de educación propia, educación intercultural bilingüe e idiomas indígenas.

La unidad ejecutiva del consejo comunal tiene las siguientes funciones²⁰⁷:

1. Ejecutar las decisiones de la asamblea de ciudadanos en el área de su *competencia*.
2. Crear y organizar el sistema de información comunitario interno.
3. Coordinar y articular todo lo referido a la organización, funcionamiento y ejecución de los planes de trabajo de los comités y su relación con la unidad de contraloría social, la unidad administrativa y financiera comunitaria y las demás organizaciones sociales de la comunidad.

206 Artículo 28 de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales. Se trata, nuevamente, de temas muy sensibles los que se emplearon para designar a los comités de trabajo de los consejos comunales.

207 Artículo 29 de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales.



LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES

4. Promover la creación de nuevas organizaciones con la aprobación de la asamblea de ciudadanos en defensa del interés colectivo y el desarrollo integral de la comunidad.
5. Organizar el voluntariado social como escuela generadora de conciencia y activadora del deber social en cada comité de trabajo.
6. Promover la participación de los comités de trabajo u otras formas de organización comunitaria en la elaboración y ejecución de políticas públicas, mediante la presentación de propuestas a los órganos y entes del poder público.
7. Promover, participar y contribuir, conjuntamente con la milicia bolivariana, en la seguridad y defensa integral de la Nación.
8. Coadyuvar con los órganos y entes del poder público en el levantamiento de información relacionada con la comunidad, conforme al ordenamiento jurídico vigente.
9. Impulsar y promover la formulación de proyectos comunitarios que busquen satisfacer las necesidades, aspiraciones y potencialidades de la comunidad.
10. Conocer las solicitudes y emitir las constancias de residencia de los habitantes de la comunidad, a los efectos de las actividades inherentes del consejo comunal, sin menoscabo del ordenamiento jurídico vigente.
11. Las demás que establezca la ley, los estatutos del consejo comunal y las que sean aprobadas por la asamblea de ciudadanos.

Esta unidad ejecutiva es la que hace el *trabajo de fondo* en la comunidad; la llamada a resolver sus verdaderos problemas. Es, además, la que articula a los ciudadanos y a los movimientos sociales y populares, a los ciudadanos y a las organizaciones comunitarias.

d' *La unidad de administrativa y financiera comunitaria.*

La Ley de los Consejos Comunales, en su artículo 10, definió a la unidad de gestión financiera como un "ente de ejecución financiera de los consejos comunales para administrar recursos financieros y no financieros, servir de ente de inversión y de crédito, y realizar intermediación financiera con los fondos generados, asignados o captados", que se denominó "*banco comunal*". El banco comunal debía "pertenecer a un consejo comunal o a una mancomunidad de consejos comunales"; aun cuando se advertía que eran "socios" "todos los ciudadanos que habitaran en el ámbito geográfico definido por la asamblea de ciudadanos y que conforman el consejo comunal o la mancomunidad de consejos comunales.



CLAUDIA NIKKEN

La Ley Orgánica de los Consejos Comunales, en su artículo 30, habla de una unidad administrativa y financiera comunitaria, y la define como “la instancia del Consejo Comunal que funciona como un ente de administración, ejecución, inversión, crédito, ahorro e intermediación financiera de los recursos y fondos de los consejos comunales, de acuerdo a las decisiones y aprobaciones de la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas, privilegiando el interés social sobre la acumulación de capital”. A pesar de sus funciones, no se habla ya de *banco comunal*.

Según el mismo artículo 30, esta unidad administrativa y financiera comunitaria está integrada por cinco habitantes de la comunidad, electos en “elección popular”. Sus voceros “incurrirán en responsabilidad civil, penal y administrativa, según sea el caso, por los actos, hechos u omisiones que alteren el destino de los recursos del Consejo Comunal, por lo cual serán sancionados conforme a las leyes que regulen la materia”²⁰⁸.

Las funciones de la unidad administrativa y financiera comunitaria son las siguientes²⁰⁹:

1. Ejecutar las decisiones de la asamblea de ciudadanos en el área de su *competencia*.
2. Elaborar los registros contables con los soportes que demuestren los ingresos y egresos efectuados.
3. Presentar trimestralmente el informe de gestión y la rendición de cuenta pública cuando le sea requerido por la asamblea de ciudadanos, por el colectivo de coordinación comunitaria o por cualquier otro órgano o ente del poder público que le haya otorgado recursos.
4. Prestar servicios financieros y no financieros en el área de su competencia.
5. Realizar la intermediación financiera comunitaria, privilegiando el interés social sobre la acumulación de capital.
6. Apoyar las políticas de fomento, desarrollo y fortalecimiento de la economía social, popular y alternativa.
7. Proponer formas alternativas de intercambio de bienes y servicios para lograr la satisfacción de las necesidades y fortalecimiento de la economía local.
8. Promover el ahorro familiar.

208 Artículo 32 de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales.

209 Artículo 31 de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales.



LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES

9. Facilitar herramientas que permitan el proceso de evaluación y análisis de los créditos de las organizaciones socioproductivas previstas en el Decreto N° 6.129 con Rango, Valor y Fuerza de Ley para el Fomento y Desarrollo de la Economía Popular, del 31 de julio de 2008.
10. Consignar ante la unidad de contraloría social del consejo comunal, el comprobante de la declaración jurada de patrimonio de los voceros de la unidad administrativa y financiera comunitaria al inicio y cese de sus funciones.
11. Administrar los fondos del consejo comunal con la consideración del colectivo de coordinación comunitaria y la aprobación de la asamblea de ciudadanos.
12. Elaborar y presentar el proyecto anual de gastos de los fondos del consejo comunal.
13. Presentar y gestionar ante el colectivo de coordinación comunitaria el financiamiento de los proyectos aprobados por la asamblea de ciudadanos y ciudadanas.
14. Las demás que establezca la Ley, los estatutos del consejo comunal y las que sean aprobadas por la asamblea de ciudadanos.

En las disposiciones transitorias de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales se establece que los consejos comunales constituidos bajo el régimen legal anterior debían adecuarse a dicha ley, a los fines de su registro por ante el ministerio del poder popular con competencia en materia de participación ciudadana, en un lapso no mayor de ciento ochenta días contado a partir de su publicación.

A partir de la adecuación del consejo comunal, quedarían disueltas las asociaciones cooperativas banco comunal, en su carácter de unidad de gestión financiera de los consejos comunales; debiendo transferir al consejo comunal, en un lapso no mayor a treinta días, los recursos financieros y no financieros, los provenientes de la intermediación financiera con los fondos generados, asignados o captados, bienes, obligaciones, deudas, compromisos, planes, programas, proyectos y cualquier otro adquirido en el ejercicio de sus funciones. Una vez efectuada la transferencia, el consejo comunal debía asumir los compromisos económicos, la ejecución y tramitación de los proyectos y los procesos administrativos y judiciales en curso causados durante la gestión de la asociación cooperativa banco comunal.

Se termina diciendo que los voceros de la instancia de gestión financiera de la asociación cooperativa banco comunal son responsables civil, penal y administrativamente conforme a la ley, por la omisión, retardo e incumplimiento de la transferencia indicada en la disposición transitoria tercera; advirtiéndose que los integrantes de las instancias de gestión fi-



CLAUDIA NIKKEN

nanciera de la asociación cooperativa banco comunal mantendrían su condición de voceros en la unidad administrativa y financiera comunitaria a los efectos del cumplimiento de la continuidad del período para los cuales fueron electos.

e' La unidad de contraloría social.

La Ley de los Consejos Comunales, en su artículo 11, definió la unidad de contraloría social, en el seno del órgano ejecutivo del consejo comunal, como el órgano encargado de *“realizar la contraloría social y la fiscalización, control y supervisión del manejo de los recursos asignados, recibidos o generados por el consejo comunal, así como sobre los programas y proyectos de inversión pública presupuestados y ejecutados por el gobierno nacional, regional o municipal”*. La Ley Orgánica de los Consejos Comunales sustrae y distingue a la unidad de contraloría social de la unidad ejecutiva, definiéndola como la *“instancia del Consejo Comunal para realizar la evaluación de la gestión comunitaria y la vigilancia de las actividades, recursos y administración de los fondos del Consejo Comunal”, “sin menoscabo del control social que ejerza la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas y otras organizaciones comunitarias, de conformidad con el ordenamiento jurídico”*. Según la misma norma, la unidad de contraloría social está integrada por cinco habitantes de la comunidad, electos mediante *“elección popular”*.

Según el artículo 34 de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales, son funciones de la unidad de contraloría social:

1. Ejecutar las decisiones de la asamblea de ciudadanos que correspondan a sus funciones.
2. Ejercer seguimiento, vigilancia, supervisión y control de la ejecución de los planes, proyectos comunitarios y socioproductivos, organizaciones socioproductivas, fases del ciclo comunal y gasto anual generado con los fondos y los recursos financieros y no financieros asignados por órganos y entes del poder público o instituciones privadas al consejo comunal.
3. Rendir anualmente cuenta pública de sus actuaciones.
4. Presentar informes de sus actuaciones cuando les sean solicitados por la asamblea de ciudadanos, por el colectivo de coordinación comunitaria o cuando lo considere pertinente.
5. Cooperar con los órganos y entes del poder público en la función de control, conforme a la legislación y demás instrumentos normativos vigentes. En concreto, *debe coordinar el ejercicio de sus funciones con los órganos del poder ciudadano*²¹⁰.

210 Artículo 35 de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales.



LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES

6. Conocer y procesar los planteamientos presentados por los ciudadanos y ciudadanas con relación a la gestión de las unidades del consejo comunal e informar de manera oportuna a la asamblea de ciudadanos.
7. Remitir al ministerio del poder popular con competencia en materia de participación ciudadana, las declaraciones juradas de patrimonio de los voceros de la unidad administrativa y financiera comunitaria del consejo comunal.
8. Las demás que establezca la ley, los estatutos del consejo comunal y las que sean aprobadas por la asamblea de ciudadanos.

f' *La comisión electoral.*

Puede decirse que la comisión electoral, en tanto que *instancia* del consejo comunal, es una innovación de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales (2009), pues la comisión electoral prevista en la Ley de los Consejos Comunales (2006) era de carácter provisional, como se vio, pues tenía como única función llevar adelante la primera elección de los voceros del consejo comunal. Esto, obviamente, no impedía a cada consejo comunal establecer una comisión electoral, pero esa *unidad* no estaba prevista en la ley.

No se entiende lo anterior, pues al referirse al modo de escogencia de los voceros de los consejos comunales, la Ley de los Consejos Comunales hablaba de una elección mediante sufragio directo y secreto; y no mediante "voto en asamblea".

No ocurre lo mismo, aparentemente, en el seno del consejo comunal regulado en la Ley Orgánica de los Consejos Comunales; que contiene incluso un régimen de elección y revocación de los voceros que conforman cada una de sus *instancias*; pero ello "en asamblea de ciudadanos"; y una elección en asamblea, cualquiera que esta sea, sin previsión expresa en contrario, no se manifiesta a través del sufragio secreto, aunque sea universal y directo. El voto se hace públicamente, mediante "la señal de costumbre" (la mano alzada).

a'' *Integración y atribuciones de la comisión electoral.*

De acuerdo con lo establecido en el artículo 36 de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales, la comisión electoral es "*la instancia del Consejo Comunal encargada de organizar y conducir de forma permanente, los procesos de elección o revocatoria de los voceros o voceras del Consejo Comunal y las consultas sobre aspectos relevantes de la vida comunitaria, así como cualquier otro que decida la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas*".



CLAUDIA NIKKEN

Según la misma norma, esta comisión electoral está integrada por cinco habitantes de la comunidad, quienes “serán electos y electas, con sus respectivos suplentes”, por dos años, contados a partir de su elección “en” asamblea de ciudadanos; advirtiéndose que quienes integren la comisión electoral no podrán postularse a las unidades del consejo comunal.

Para ser miembro de la comisión electoral del consejo comunal, se requiere²¹¹: ser venezolano o extranjero “residente”, habitante de la comunidad con al menos un año de residencia en la misma, salvo en los casos de comunidades recién constituidas; ser mayor de quince años; estar inscrito en el registro electoral de la comunidad; ser de reconocida solvencia moral y honorabilidad; tener capacidad de trabajo colectivo con disposición y tiempo para el trabajo comunitario; tener espíritu unitario y compromiso con los intereses de la comunidad; no poseer parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo grado de afinidad con los voceros integrantes de la unidad administrativa y financiera comunitaria y de la unidad de contraloría social, salvo en las comunidades de áreas rurales y comunidades indígenas; no ocupar cargos de elección popular; no estar sujeto a interdicción civil o inhabilitación política; no ser requerido por instancias judiciales, asumimos que penales.

Las funciones de la comisión electoral son las siguientes²¹²:

1. Elaborar y mantener actualizado el registro electoral de la comunidad, conformado por todos sus habitantes mayores de quince años.
2. Informar a la comunidad todo lo relativo a la elección, reelección o revocatoria de los voceros del consejo comunal, así como los temas objeto de consulta.
3. Elaborar y custodiar el material electoral.
4. Convocar a los habitantes de la comunidad para que se postulen como aspirantes a voceros de las unidades del consejo comunal.
5. Coordinar el proceso de votación.
6. Verificar los requisitos exigidos a los postulados para ocupar los cargos de vocero en las instancias del consejo comunal.
7. Escrutar y totalizar los votos, firmando los resultados con los testigos electorales designados.
8. Conocer y decidir sobre las impugnaciones presentadas sobre los procesos electorales o las consultas formuladas.

211 Artículo 15 de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales.

212 Artículo 37 de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales.



LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES

9. Levantar el acta del proceso de elección y sus resultados.
10. Proclamar y juramentar a los que resulten electos como voceros de las unidades del consejo comunal.
11. Organizar y coordinar los procesos electorales en los lapsos establecidos en la presente ley y en los estatutos del consejo comunal.
12. Informar los resultados de las consultas realizadas en la comunidad.
13. Velar por la seguridad y transparencia de los procesos electorales.
14. Cuidar y velar por la preservación de los bienes y archivos electorales de la comunidad.
15. Elaborar y presentar ante el colectivo de coordinación comunitaria un estimado de los recursos, a los fines de llevar los procesos electorales, de revocatoria y las consultas sobre los aspectos relevantes de la comunidad.
16. Notificar al colectivo de coordinación comunitaria, con dos meses de anticipación al cese de las funciones de la comisión electoral, a los fines de la preparación del proceso de elección de sus nuevos integrantes.
17. Coordinar el ejercicio de sus funciones con el poder electoral.
18. Las demás que establezca la ley.

De lo anterior, son varios los aspectos que llaman la atención, pero queremos poner el acento en tres de ellos: 1) los miembros de la comisión electoral no necesariamente son “ciudadanos”; 2) los miembros de la comisión electoral son designados “en asamblea de ciudadanos”, esto es, mediante voto público; 3) la comisión electoral debe coordinar sus funciones con el poder electoral (¿?)

b'' Elección y revocación de los integrantes del consejo comunal.

La Ley Orgánica de los Consejos Comunales designa como “voceros” a los integrantes de las distintas unidades que conforman el consejo comunal (unidad ejecutiva, unidad de gestión administrativa y financiera comunitaria y unidad de contraloría social).

En los términos de la ley, el ejercicio de las funciones de los voceros tiene carácter voluntario y debe desarrollarse “con espíritu unitario y compromiso con los intereses de la comunidad y de la Patria”²¹³. Sus deberes son “la disciplina, la participación, la solidaridad, la integración, la ayuda mutua, la corresponsabilidad social, la rendición de cuentas, el manejo transparente, oportuno y eficaz de los recursos que dispongan

213 Artículo 13 de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales.



CLAUDIA NIKKEN

para el funcionamiento del Consejo Comunal”²¹⁴. Si mandato es de dos años contados a partir del momento de su elección y pueden ser reelectos²¹⁵.

Para postularse como vocero del consejo comunal se requiere²¹⁶:

1. Ser venezolano o extranjero residente, habitante de la comunidad con al menos un año de residencia en la misma, salvo en los casos de comunidades recién constituidas.
2. Presentación de la carta de postulación o manifestación de voluntad por escrito, identificando nombre, apellido y cédula de identidad.
3. Ser mayor de quince años, salvo para ser vocero de la unidad administrativa y financiera comunitaria y de la unidad de contraloría social, para lo cual se requiere ser mayor de edad.
4. Estar inscrito en el registro electoral de la comunidad.
5. Ser de reconocida solvencia moral y honorabilidad.
6. Tener capacidad de trabajo colectivo con disposición y tiempo para el trabajo comunitario.
7. Tener espíritu unitario y compromiso con los intereses de la comunidad.
8. No poseer parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo grado de afinidad con los demás voceros integrantes de la unidad administrativa y financiera Comunitaria y de la unidad de contraloría social que conforman el consejo comunal, salvo en las comunidades de áreas rurales y comunidades indígenas.
9. No ocupar cargos de elección popular.
10. No estar sujeto a interdicción civil o inhabilitación política.
11. No ser requerido por instancias judiciales (¿penales?).

De acuerdo con el artículo 11 de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales, los “ciudadanos”, de manera individual o colectiva, tienen derecho a participar y postular voceros a las unidades del consejo comunal²¹⁷;

214 Artículo 14 de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales.

215 Artículo 12 de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales.

216 Artículo 15 de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales.

217 En el contexto de la ley, asumimos que no son los “ciudadanos” constitucionalmente hablando quienes tienen derecho a postular candidatos, sino los habitantes de la comunidad integrados a la asamblea de ciudadanos correspondiente.



LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES

advirtiéndose que los postulados sólo pueden serlo para una unidad del consejo comunal.

Según la misma norma, la elección de los voceros debe ser uninominal, con exclusión expresa de la “plancha” o lista electoral; es decir, sin representación proporcional de las minorías. En los pueblos y comunidades indígenas la postulación y elección de voceros o voceras se hará según lo previsto en la ley y tomando en cuenta su uso, costumbres y tradiciones.

Para terminar, cabe señalar que la elección de los voceros de las distintas unidades del consejo comunal es un proceso “popular comunitario”²¹⁸, a pesar de que en la definición de “vocero”, se diga que los mismos son electos mediante un “proceso de elección popular”²¹⁹.

El matiz es absolutamente relevante para nuestro tema. La elección “popular”, sin apellido, en la constitución, se realiza mediante sufragio universal, directo y secreto²²⁰. Pero no sabemos qué quiere decir “elección popular comunitaria”. En la medida en que esa elección tiene lugar en el seno de la asamblea de ciudadanos, y a falta de disposición expresa que diga otra cosa, puede afirmarse que se trata de una elección abierta, “a mano alzada”, *en asamblea*²²¹.

La ley considera como causas de la pérdida de la condición de vocero del consejo comunal²²² -y también de miembro de la comisión electoral-, la renuncia; la revocatoria; el cambio de residencia debidamente comprobado, fuera del ámbito geográfico del consejo comunal respectivo; la enfermedad que imposibilite el ejercicio de las funciones; resultar electo en un cargo *público* de elección popular; estar sujeto a una sentencia definitivamente firme dictada por los órganos jurisdiccionales y; la innombrada muerte, por supuesto. En cualquiera de los casos, el suplente asumirá las funciones del vocero del consejo comunal que ha perdido esta condición²²³.

218 Artículo 23, numeral 3, de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales.

219 Artículo 4, numeral 6, de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales.

220 Artículo 63 constitucional.

221 En el mismo sentido, A.R. Brewer-Carías, *Introducción general al régimen de los consejos comunales, op. cit.*, pp. 47-48.

222 Artículo 43 de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales.

223 A falta de disposición expresa, asumimos que los suplentes son elegidos conjuntamente con los principales.



CLAUDIA NIKKEN

Importaría un análisis de prácticamente todas las causales de la pérdida de la investidura de vocero del consejo comunal²²⁴, pero vamos a concentrarnos en la *revocatoria*.

En los términos de la ley, la revocatoria consiste en “la separación definitiva de los voceros o voceras del Consejo Comunal del ejercicio de sus funciones por estar incurso en alguna de las causales de revocatoria establecidas en la presente Ley”²²⁵, por decisión de la asamblea de ciudadanos. Las causales de la revocatoria son las siguientes²²⁶:

1. Actuar de forma contraria a las decisiones tomadas por la asamblea de ciudadanos o el colectivo de coordinación comunitaria.
2. Haber cometido falta evidente a las funciones conferidas, salvo que medien caso fortuito o fuerza mayor.
3. La omisión o negativa por parte de los voceros del consejo comunal, en cuanto a presentar los proyectos comunitarios decididos por la asamblea de ciudadanos por ante la instancia del gobierno nacional, estatal o municipal correspondiente o cualquier otro órgano o ente del poder público, a los fines de su aprobación.
4. Presentar los proyectos comunitarios, en orden distinto a las prioridades establecidas por la asamblea de ciudadanos.
5. Representar o negociar individualmente asuntos propios del consejo comunal, cuya decisión corresponda a la asamblea de ciudadanos.
6. No rendir cuentas en el tiempo legalmente establecido para ello o en el momento exigido por el colectivo de coordinación comunitaria o la asamblea de ciudadanos.
7. Incurrir en malversación, apropiación, desviación de los recursos asignados, generados o captados por el consejo comunal o cualquier otro delito previsto en la Ley Contra la Corrupción y el ordenamiento jurídico penal.

224 Así, por ejemplo, no establece la ley a quién corresponde determinar el cambio de residencia debidamente comprobado, fuera del ámbito geográfico del consejo comunal respectivo; o que una enfermedad imposibilite el ejercicio de las funciones. Suponemos, por otra parte, que la sentencia definitivamente firme dictada por los órganos jurisdiccionales a que se hace referencia, debe tener relación directa con la titularidad del cargo de vocero; es decir, debe haber sido dictada en proceso penal e implicar la pérdida de la investidura, o bien en proceso (¿civil, contencioso-administrativo, electoral?) relativo al estado y capacidad de la persona de que se trate, al proceso electoral mismo o a la decisión, de quien la haya dictado, inherente a la pérdida de la investidura por las dos razones que señalamos inmediatamente antes.

225 Artículo 38 de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales.

226 Artículo 39 de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales.



LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES

8. Omisión o falsedad comprobada de los datos de la declaración jurada de patrimonio de inicio y cese de funciones.
9. Desproteger, dañar, alterar o destruir el material electoral, archivos o demás bienes electorales del consejo comunal.
10. Proclamar y juramentar como electos o electas, a personas distintas de las indicadas en los resultados definitivos.
11. No hacer la respectiva y amplia publicidad a los fines de la realización de los procesos electorales.
12. No llevar el registro electoral, o no actualizarlo conforme con lo establecido en la presente Ley.

La iniciativa de solicitud para la revocatoria de los voceros o voceras del consejo comunal, así como los de la comisión electoral, puede ejercerla el diez por ciento (10%) de la población mayor de quince años de la comunidad; y también la unidad de contraloría social del consejo comunal²²⁷.

El procedimiento a seguir para la revocatoria, tomando en cuenta que durante el mismo debe garantizarse el derecho a la defensa y al debido proceso, es el siguiente²²⁸:

1) Si la iniciativa es popular, la solicitud debe formalizarse ante la unidad de contraloría social; a fin de que esta prepare el informe respectivo en un lapso no mayor de quince días continuos, a ser presentado ante el colectivo de coordinación comunitaria para su consideración. Si la iniciativa parte de la unidad de contraloría social, la formalización debe hacerse ante el colectivo de coordinación comunitaria del consejo comunal.

2) Recibido el informe de la unidad de contraloría social o bien la solicitud de revocatoria formulada por ésta directamente, el colectivo de coordinación comunitaria, en un lapso no mayor de quince días continuos, lo presentará ante la asamblea de ciudadanos para la toma de decisiones correspondiente.

3) La decisión revocatoria será tomada por mayoría simple de los asistentes a la asamblea de ciudadanos y ciudadanas, siempre que la misma cuente con un quórum del veinte (20%) de la población mayor de quince años de esa comunidad. Nuevamente, a falta de disposición expresa en contrario, por voto "a mano alzada".

227 Artículo 40 de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales.

228 Artículo 41 de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales.



CLAUDIA NIKKEN

4) De ser aprobada la revocatoria, asumirá el suplente y la comisión electoral organizará el proceso para suplir la vacante respectiva²²⁹.

Los voceros del consejo comunal –y suponemos que los miembros de la comisión electoral-, que hayan sido revocados, no pueden postularse a una nueva elección durante los dos períodos siguientes a la fecha de la revocatoria²³⁰.

b. *El financiamiento de los consejos comunales.*

Los consejos comunales que estamos analizando están, por supuesto, dotados de más y mejores recursos. La Ley Orgánica de los Consejos Comunales habla incluso de “recursos” y “fondos” de los consejos comunales. Veamos.

a' *Los recursos del consejo comunal.*

Los consejos comunales cuentan con “recursos financieros” y con “recursos no financieros”. Los recursos financieros “son los expresados en unidades monetarias propios o asignados, orientados a desarrollar las políticas, programas y proyectos comunitarios establecidos en el Plan Comunitario de Desarrollo Integral, se clasifican en:

1. Recursos retornables: son los recursos que están destinados a ejecutar políticas, programas y proyectos de carácter socioproductivo con alcance de desarrollo comunitario que deben ser reintegrados al órgano o ente financiero mediante acuerdos entre las partes.

2. Recursos no retornables: son los recursos financieros para ejecutar políticas, programas y proyectos con alcance de desarrollo comunitario, que tienen características de donación, asignación o adjudicación y no se reintegran al órgano o ente financiero y a la Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria²³¹.

Los recursos no financieros, por su parte, son “los que no tienen expresión monetaria y son necesarios para concretar la ejecución de las políticas, planes y proyectos comunitarios”²³².

229 El colectivo de coordinación comunitaria debe informar sobre los resultados de la revocatoria al ministerio del poder popular con competencia en materia de participación ciudadana.

230 Artículo 42 de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales.

231 Artículo 48 de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales.

232 Artículo 49 de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales.



LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES

De acuerdo con el artículo 47 de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales, los recursos de los consejos comunales siguen siendo los siguientes: los que le sean transferidos por la República, los estados y los municipios; los derivados de la Ley de Creación del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) y de la Ley de Asignaciones Económicas Especiales derivadas de Minas e Hidrocarburos (LAEE); los provenientes de la administración de los servicios públicos que les sean transferidos por el Estado; los generados por su actividad propia, incluido el producto del manejo financiero de todos sus recursos; los recursos provenientes de donaciones de acuerdo con lo establecido en el ordenamiento jurídico; cualquier otro generado de actividad financiera que permitan la constitución y la ley.

Reza el artículo 50 de la ley que analizamos, que los recursos aprobados y transferidos para los consejos comunales deben ser destinados a la ejecución de políticas, programas y proyectos comunitarios contemplados en el plan comunitario de desarrollo integral y deben ser manejados de manera eficiente y eficaz para lograr la transformación integral de la comunidad. Adicionalmente, se dice, como cuando se trata de fondos públicos, que los recursos aprobados por los órganos o entes del poder público para un determinado proyecto no pueden ser utilizados para fines distintos a los aprobados y destinados inicialmente, salvo que medie autorización previa de parte del órgano o ente que otorgó los recursos.

b' *Los fondos del consejo comunal.*

De acuerdo con la ley que se analiza, para facilitar el desenvolvimiento armónico de sus actividades y funciones, el consejo comunal debe formar cuatro fondos internos: acción social; gastos operativos y de administración; ahorro y crédito social; y, riesgos. Todos estos fondos deben ser administrados por la unidad administrativa y financiera comunitaria, previa aprobación de la asamblea de ciudadanos, con la justificación del colectivo de coordinación comunitaria²³³.

El fondo de acción social, según el artículo 52 de la ley, se constituye mediante:

1. Los intereses anuales cobrados de los créditos otorgados con recursos retornables del financiamiento.
2. Los ingresos por concepto de los intereses y excedentes devengados de los recursos de inversión social no retornables.
3. Los recursos generados de la autogestión comunitaria.

233 Artículo 51 de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales.



CLAUDIA NIKKEN

El fondo de acción social debe ser destinado a cubrir necesidades sociales como situaciones de contingencia, de emergencia o problemas de salud, que no puedan ser cubiertas por los afectados debido a su situación socioeconómica. Al efecto, el interesado presentará una propuesta para la utilización de estos recursos que deberá ser aprobada por la asamblea de ciudadanos, excepto en los casos de emergencia o fuerza mayor.

El artículo 53 se refiere al fondo de gastos operativos y de administración, que se constituye mediante tres fuentes:

1. Los intereses anuales cobrados de los créditos otorgados con recursos retornables de la línea de crédito o contrato de préstamo.
2. Los que sean asignados para estos fines, por los órganos y entes del poder público en los respectivos proyectos que le sean aprobados.
3. Recursos generados por la autogestión comunitaria.

El fondo de gastos operativos y de administración tiene por finalidad “contribuir” con el pago de los gastos que se generen en la operatividad y manejo administrativo del consejo comunal.

El artículo 54 de la ley, por su parte, regula el fondo de ahorro y crédito social, conformado por la captación de recursos monetarios de forma colectiva, unipersonal y familiar; recursos generados de las organizaciones autogestionarias; los excedentes de los recursos no retornables y los propios intereses generados de la cuenta de ahorro y crédito social. Este fondo debe ser destinado a incentivar el ahorro en las comunidades *con una visión socialista* y promover los medios socioproductivos mediante créditos solidarios.

Por último, el artículo 55 versa sobre el fondo de riesgo, constituido por:

1. Los intereses anuales cobrados de los créditos otorgados con recursos retornables del financiamiento. La unidad administrativa y financiera comunitaria debe realizar un informe donde se contemple la voluntad por parte de las organizaciones socioproductivas de no pagar el saldo adeudado, o cualquier circunstancia que imposibilite el pago del mismo, por situación de emergencia, enfermedad o muerte. La unidad administrativa y financiera comunitaria está en la capacidad de proponer formas alternativas para el pago de un crédito. Para su trámite administrativo se tendrá una cuenta bancaria en la que se depositará mensualmente el monto.
2. El interés de mora de los créditos otorgados con recursos retornables.
3. Los recursos generados por la autogestión comunitaria.



LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES

Este fondo debe ser destinado a cubrir los montos no pagados de los créditos socioproductivos, que incidan u obstaculicen el cumplimiento y continuidad de los proyectos comunitarios, en situación de riesgos y asumidos por el consejo comunal.

c. *El ciclo comunal.*

El capítulo V de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales habla del “ciclo comunal como proceso de participación popular”.

Este ciclo comunal “es un proceso para hacer efectiva la participación popular y la planificación participativa que responde a las necesidades comunitarias y contribuye al desarrollo de las potencialidades y capacidades de la comunidad. Se concreta como una expresión del Poder Popular, a través de la realización de cinco fases: diagnóstico, plan, presupuesto, ejecución y contraloría social”²³⁴. El artículo 45 de la ley define cada una de esas fases así:

1. Diagnóstico: fase en la cual se identifican las necesidades, las aspiraciones, los recursos, las potencialidades y las relaciones sociales propias de la localidad.

2. Plan: es la fase que determina las acciones, programas y proyectos que atendiendo al diagnóstico, tiene como finalidad el desarrollo del bienestar integral de la comunidad. Según el artículo 46 de la ley, el comité de economía comunal debe elaborar los proyectos socioproductivos, con base a las potencialidades de la comunidad, impulsando la propiedad social, en aras de la satisfacción de las necesidades colectivas, con base en el plan comunitario de desarrollo integral.

3. Presupuesto: esta fase comprende la determinación de los fondos, costos y recursos financieros y no financieros con los que cuenta y requiere la comunidad, destinados a la ejecución de las políticas, programas y proyectos establecidos en el plan comunitario de desarrollo integral.

4. Ejecución: es la fase de concreción de las políticas, programas y proyectos en espacio y tiempo establecidos en el plan comunitario de desarrollo integral, garantizando la participación activa, consciente y solidaria de la comunidad.

5. Contraloría social: esta fase es “permanente” y consiste en la prevención, vigilancia, supervisión, seguimiento, control y evaluación de las fases del ciclo comunal para la concreción del plan comunitario de desarrollo integral y, en general sobre las acciones realizadas por el consejo comunal, ejercida articuladamente por los habitantes de la comunidad, la

234 Artículo 44 de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales.



CLAUDIA NIKKEN

asamblea de ciudadanos, las organizaciones comunitarias y la unidad de contraloría social del consejo comunal.

Las fases del ciclo comunal deben ser avaladas y previamente aprobadas por la asamblea de ciudadanos.

B. *La constitución del consejo comunal.*

La Ley Orgánica de los Consejos Comunales retoma el procedimiento de constitución de los consejos comunales definido en la ley de 2006 y, de alguna manera, lo “mejora” (en el espíritu de la ley). Veamos en qué consiste ahora el proceso de formación del consejo comunal, para luego analizar el proceso de registro y adquisición de la personalidad jurídica.

Cabe aquí señalar que, conforme a las disposiciones transitorias de la ley orgánica, en un lapso no mayor de ciento ochenta días contado a partir de su publicación, los consejos comunales constituidos bajo el régimen legal anterior debían ser objeto de un proceso de adecuación a la nueva ley, a los fines de su registro por ante el ministerio del poder popular con competencia en materia de participación ciudadana. Durante ese período se garantizaría la continuidad de sus diferentes instancias en su gestión, para la ejecución de sus planes, programas y proyectos comunitarios aprobados conforme al régimen legal anterior.

Al respecto, el consejo comunal debía convocar una asamblea de ciudadanos para informar sobre la adecuación de sus estatutos de acuerdo a lo establecido en la nueva ley, la continuidad de la gestión de los voceros hasta cumplir su período y la liquidación de la asociación cooperativa banco comunal.

a. *El proceso de formación del consejo comunal.*

Como bajo la vigencia de la Ley de los Consejos Comunales (2006), la ley orgánica que analizamos prevé la existencia de un equipo promotor y la realización de una primera asamblea de ciudadanos, así como la convocatoria de una asamblea constituyente comunitaria.

a’ *El equipo promotor y la primera asamblea de ciudadanos.*

Para constituir un consejo comunal, de acuerdo con la Ley de los Consejos Comunales era menester conformar dos comisiones promotoras, una provisional y la otra definitiva.

La comisión promotora provisional estaba integrada por ciudadanos de la comunidad, con la participación de un representante designado por la Comisión Presidencial del Poder Popular respectivo y, tenía por fun-



LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES

ción organizar la elección de la comisión promotora y de la comisión electoral²³⁵. La comisión promotora “definitiva” debía encargarse de convocar, conducir y organizar la asamblea constituyente comunitaria²³⁶. La comisión electoral, por su parte, era la instancia encargada de organizar y conducir el proceso de elección de los voceros y demás integrantes de los órganos del consejo comunal²³⁷. La comisión promotora y la comisión electoral cesaban en sus funciones al momento de la conformación del consejo comunal.

De acuerdo con la Ley Orgánica de los Consejos Comunales debe existir un *equipo promotor* cuyas funciones cesan con la instalación de la asamblea de ciudadanos. Es una instancia conformada por un grupo de ciudadanos, que asumen la iniciativa de difundir, promover e informar la organización de su comunidad a los efectos de la constitución del consejo comunal, debiendo notificar su conformación y actuaciones ante el órgano rector²³⁸. El equipo promotor tiene las siguientes funciones²³⁹:

1. Difundir entre los habitantes de la comunidad el alcance, objeto y fines del consejo comunal.
2. Elaborar un croquis del ámbito geográfico de la comunidad.
3. Organizar la realización del censo demográfico y socioeconómico de la comunidad.
4. Convocar la primera asamblea de ciudadanos, en un lapso no mayor de sesenta días a partir de su conformación.

La primera Asamblea de ciudadanos que, como se dijo, debe ser convocada por el equipo promotor dentro de los sesenta días de su conformación, debe contar con la participación mínima del diez por ciento de los habitantes de la comunidad mayores de quince años. Esta asamblea debe constituirse para elegir el equipo electoral provisional y someter a consideración los comités de trabajo que serán creados para conformar la unidad ejecutiva del consejo comunal, dejando constancia en el acta respectiva²⁴⁰.

235 Artículo 15 de la Ley de los Consejos Comunales.

236 Artículo 16 de la Ley de los Consejos Comunales.

237 Artículo 18 de la Ley de los Consejos Comunales.

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

239 Artículo 6 de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales.

240 Artículo 7 de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales.



CLAUDIA NIKKEN

Por su parte, el equipo electoral provisional debe estar conformado por tres habitantes de la comunidad, electos en la primera asamblea de ciudadanos, y debe regir el proceso electoral para la elección del primer consejo comunal. Cesa en sus funciones al momento de la constitución definitiva del consejo comunal²⁴¹.

b' *La asamblea constituyente comunitaria.*

De acuerdo con lo establecido en el artículo 9 de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales, el equipo electoral provisional y el equipo promotor son las instancias encargadas de convocar la asamblea constitutiva comunitaria, previa notificación al órgano rector, en un lapso no mayor de noventa días, contados a partir de la constitución de la primera asamblea de ciudadanos. Una vez instalada la asamblea constitutiva comunitaria, el equipo promotor cesa en sus funciones. El equipo electoral provisional, por su parte, dirige la asamblea constitutiva comunitaria para la elección de los voceros de las distintas unidades del consejo comunal, así como los de la comisión electoral permanente.

La asamblea constitutiva comunitaria en referencia es la asamblea de ciudadanos en la cual se eligen, por primera vez, los voceros del consejo comunal. Para que se conforme válidamente, debe contar con la participación efectiva de, al menos, el treinta por ciento de los habitantes mayores de quince años de la población censada electoralmente, en una primera convocatoria y; de al menos el veinte por ciento de esa población, en una segunda convocatoria. Una vez electos los voceros, debe levantarse el acta constitutiva del consejo comunal a los efectos del registro respectivo²⁴².

El acta constitutiva del consejo comunal debe contener el nombre del consejo comunal, su ámbito geográfico con su ubicación y linderos; fecha, lugar y hora de la asamblea constitutiva comunitaria; identificación completa de los participantes en la asamblea constitutiva comunitaria; resultados del proceso de elección de los voceros para las unidades del consejo comunal; identificación por cada una de las unidades de los voceros electos, con sus respectivos suplentes²⁴³.

Veamos ahora en qué consisten las formalidades del registro.

241 Artículo 8 de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales.

242 Artículo 10 de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales.

243 Artículo 16 de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales.



LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES

b. *El registro del consejo comunal y su personalidad jurídica.*

Los consejos comunales constituidos y organizados conforme a la Ley Orgánica de los Consejos Comunales adquieren su personalidad jurídica, mediante el registro ante el ministerio del poder popular con competencia en materia de participación ciudadana, atendiendo al siguiente procedimiento²⁴⁴:

1. Dentro de los quince días siguientes a la constitución y organización del consejo comunal, los responsables designados por la asamblea constitutiva comunitaria deben presentar, ante la oficina competente del ministerio del poder popular con competencia en materia de participación ciudadana, su solicitud de registro, acompañada del acta constitutiva, estatutos, censo demográfico y socioeconómico y el croquis del ámbito geográfico²⁴⁵.

2. El funcionario responsable del registro recibirá los documentos y, en un lapso no superior a diez días, se efectuará el registro del consejo comunal; con lo cual adquirirá personalidad jurídica plena para todos los efectos legales.

3. Si el funcionario encuentra alguna deficiencia, lo comunicará a los solicitantes, quienes gozarán de un lapso de treinta días para corregirla. Subsanada la falta, el funcionario del ministerio del poder popular con competencia en materia de participación ciudadana procederá al registro; pero si la falta no es subsanada, en el lapso señalado, el ministerio del poder popular con competencia en materia de participación ciudadana se abstendrá de registrar al consejo comunal²⁴⁶.

En todo caso, el ministerio del poder popular con competencia en materia de participación ciudadana, únicamente puede abstenerse del registro de un consejo comunal en los siguientes supuestos²⁴⁷:

244 Artículo 17 de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales.

245 Estos documentos pasarán a formar parte del expediente administrativo del consejo comunal en los términos señalados en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

246 Contra la decisión del ministerio del poder popular con competencia en materia de participación ciudadana, puede interponerse el recurso jerárquico correspondiente de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, con lo cual queda agotada la vía administrativa. Los actos administrativos dictados por el ministerio del poder popular con competencia en materia de participación ciudadana pueden ser recurridos ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

247 Artículo 18 de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales.

1. Cuando tenga por objeto finalidades distintas a las previstas en la Ley Orgánica de los Consejos Comunales.

2. Si el consejo comunal no se ha constituido con la determinación exacta del ámbito geográfico, o si dentro de éste ya existiera un consejo comunal.

3. Si no se acompañan los documentos exigidos en la ley o si éstos presentan alguna deficiencia u omisión.

De las causales que justifican el rechazo del registro de los consejos comunales llama la atención la primera, es decir, que el objeto del consejo comunal persiga una finalidad distinta a la prevista en la ley: *construir el nuevo modelo de sociedad socialista de igualdad, equidad y justicia social*. ¿Es esto aceptable en un Estado que proclama entre sus principios el pluralismo político?

Más adelante veremos lo grave de esta situación.

C. *Las relaciones entre el consejo comunal y los órganos y entes del poder público.*

La Ley Orgánica de los Consejos Comunales establece y regula mecanismos de relación entre los consejos comunales y los órganos del poder público. Esto conduce lógicamente a afirmar que ¡los consejos comunales no son órganos del poder público!

De acuerdo con el artículo 56, el ministerio del poder popular con competencia en materia de participación ciudadana es el órgano rector de los consejos comunales. Al efecto, debe dictar las políticas estratégicas, planes generales, programas y proyectos para la participación comunitaria en los asuntos públicos; acompañar a los consejos comunales en el cumplimiento de sus fines y propósitos y; facilitar la articulación en las relaciones entre éstos y los órganos y entes del poder público²⁴⁸.

El ministerio del poder popular con competencia en materia de participación ciudadana, como órgano rector de los consejos comunales, tiene las siguientes atribuciones²⁴⁹:

1. Diseñar, realizar el seguimiento y evaluar las políticas, lineamientos, planes y estrategias que deben atender los órganos y entes del poder público en todo lo relacionado con el apoyo a los consejos comunales.

248 En cuanto a esto, el artículo 58 dispone que el ministerio debe articular los mecanismos para facilitar y simplificar toda tramitación ante los órganos y entes del poder público vinculados a los consejos comunales.

249 Artículo 57 de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales.



LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES

2. El registro de los consejos comunales y la emisión del certificado correspondiente.
3. Diseñar y coordinar el sistema de información comunitario y los procedimientos referidos a la organización y desarrollo de los consejos comunales.
4. Diseñar y dirigir la ejecución de los programas de capacitación y formación de los consejos comunales.
5. Orientar técnicamente en caso de presunta responsabilidad civil, penal y administrativa derivada del funcionamiento de las instancias del consejo comunal.
6. Recabar, sistematizar, divulgar y suministrar la información proveniente de los órganos y entes del poder público relacionada con el financiamiento y características de los proyectos de los consejos comunales.
7. Promover los proyectos sociales que fomenten e impulsen el desarrollo endógeno de las comunidades articulados al plan comunitario de desarrollo.
8. Prestar asistencia técnica en el proceso del ciclo comunal.
9. Coordinar con la Contraloría General de la República, mecanismos para orientar a los consejos comunales sobre la correcta administración de los recursos.
10. Fomentar la organización de consejos comunales.
11. Financiar los proyectos comunitarios, sociales y productivos presentados por los consejos comunales en sus componentes financieros y no financieros, con recursos retornables y no retornables, en el marco de esta Ley.

Por su parte, el artículo 59 dispone que los órganos y entes del Estado, en sus relaciones con los consejos comunales, deben dar preferencia a la atención de los requerimientos que éstos formulen y a la satisfacción de sus necesidades, asegurando el ejercicio de sus derechos cuando se relacionen con éstos. Esta preferencia comprende:

1. Especial atención de los consejos comunales en la formulación, ejecución y control de todas las políticas públicas;
2. Asignación privilegiada y preferente, en el presupuesto de los recursos públicos para la atención de los requerimientos formulados por los consejos comunales.
3. Preferencia de los consejos comunales en la transferencia de los servicios públicos.

En particular, el Ministerio Público debe contar con fiscales especializados para atender las denuncias y acciones interpuestas, relacionadas



CLAUDIA NIKKEN

con los consejos comunales, que se deriven directa o indirectamente del ejercicio del derecho a la participación²⁵⁰.

Además, los consejos comunales están exentos de todos los tributos nacionales y derechos de registro. Se señala que, mediante leyes y ordenanzas, pueden los estados y municipios establecer exenciones para los consejos comunales²⁵¹.

3. 2010: El año del “poder popular”.

Luego de su aparición oficial en 2007 como parte de la denominación de los ministerios y en la reforma constitucional rechazada el 2 de diciembre de 2007, puede decirse que el año 2010 fue el año del “poder popular”, dado que se dictó un gran número de leyes que se refieren a esta forma de poder, incluso una Ley Orgánica del Poder Popular y la reforma parcial de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal.

Del análisis de todas estas leyes surge claramente que se pretende que el eje de ese “poder popular” sea la institución del consejo comunal. Eso se nota claramente en el ámbito de las finanzas públicas, en el cual aparecieron las primeras leyes inherentes al poder popular en 2010 y, por supuesto, en las llamadas “leyes del poder popular”, publicadas en diciembre de 2010.

Entre esas leyes, se dictó la reforma parcial de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, cuya causa fue precisamente la necesidad de adaptarse a ese *poder popular*. No nos detendremos en su análisis, pues no atañe directamente a los consejos comunales. Se harán referencias puntuales en cuanto atienda al ejercicio de la participación ciudadana.

Veamos.

A. Finanzas y consejo comunal.

Durante el año 2010 fueron dictadas cinco leyes en el ámbito de las finanzas públicas, en cuya aplicación juegan un papel decisivo los consejos comunales: la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno²⁵², la Ley Especial de Liquidación del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES), la Ley de Reforma Parcial de la Ley de Asignaciones Económicas Especiales²⁵³, la Ley de Reforma Parcial de la Ley de los Con-

250 Artículo 61 de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales.

251 Artículo 62 de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales.

252 G.O. N° Extraordinario 5.963 del 22 de febrero de 2010.

253 Estas dos leyes fueron publicada en la G.O. N° Extraordinario 5.991 del 29 de julio de 2010.



LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES

sejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas y, la Ley de Reforma Parcial de la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública²⁵⁴.

- a. *El consejo comunal en la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno.*

El Consejo Federal de Gobierno es uno de los órganos a través de los cuales el constituyente de 1999 pretendió articular *descentralización* y *participación ciudadana*.

De acuerdo con el artículo 185 de la Constitución, el Consejo Federal de Gobierno es el encargado de la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo *del proceso de descentralización y transferencia de competencias del poder nacional a los estados y municipios*. Está conformado por el Vicepresidente Ejecutivo, los ministros, los gobernadores, un alcalde por cada estado y representantes de la sociedad organizada. Debe contar con una Secretaría, integrada por el Vicepresidente Ejecutivo, dos Ministros o Ministras, tres gobernadores y tres alcaldes.

Según la misma norma, del Consejo Federal de Gobierno depende del Fondo de Compensación Interterritorial, destinado al *financiamiento de inversiones públicas* para promover el desarrollo equilibrado de las regiones, la cooperación y complementación de las políticas e iniciativas de desarrollo de las distintas entidades públicas territoriales, y a *apoyar la dotación de obras y servicios esenciales* en las regiones y comunidades de menor desarrollo relativo. Corresponde al Consejo Federal de Gobierno, con base en los desequilibrios regionales, definir los recursos que se destinarán al Fondo de Compensación Interterritorial y las áreas de inversión prioritarias a las cuales se aplicarán dichos recursos.

No fue sino hasta el 22 de febrero de 2010 (más de diez años después de la pretendida entrada en vigencia de la “constitución”), que se publicó la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno. Pero desde su primer artículo desnaturaliza la institución prevista constitucionalmente, pasando por la desnaturalización de la ordenación territorial del Estado venezolano y de la participación ciudadana en el cuerpo.

En efecto, según el artículo 1º de esta ley orgánica, su objeto –el de la ley– es regular la organización y el funcionamiento del Consejo Federal de Gobierno, ante lo cual afirma que su objeto es también: 1) establecer los lineamientos de la planificación y coordinación de las acciones necesarias

254 Estas dos últimas leyes fueron publicadas en la G.O. N° Extraordinario 6.017 del 30 de diciembre de 2010.



CLAUDIA NIKKEN

para el “adecuado” desarrollo regional y; 2) establecer el régimen para la transferencia de las competencias *entre los entes territoriales “y a las organizaciones detentadoras de la soberanía originaria del Estado”*.

El artículo 2 se refiere a la *finalidad* del Consejo Federal de Gobierno, copiando el encabezamiento del artículo 185 de la Constitución (es el órgano encargado de la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo *del proceso de descentralización y transferencia de competencias del poder nacional a los estados y municipios*). Pero seguido, la ley dice que “en consecuencia, el Consejo Federal de Gobierno establece los lineamientos que se aplican a los procesos de transferencia de las competencias y atribuciones de las entidades territoriales, *hacia las organizaciones de base del poder popular*”.

Conforme a estas dos normas *legales*, el Consejo Federal de Gobierno, entre sus atribuciones, debe velar por la transferencia de competencias y atribuciones desde los entes político-territoriales hacia las “*organizaciones detentadoras de la soberanía originaria del Estado*” u “*organizaciones de base del poder popular*”, lo cual no se menciona nunca en la “*constitución*”. En todo caso, como se verá, cuando la ley se refiere a la transferencia de competencias de los entes político-territoriales hacia las “*organizaciones detentadoras de la soberanía originaria del Estado*” u “*organizaciones de base del poder popular*”, implica que esa transferencia se haga hacia los consejos comunales, las comunas y demás “*organizaciones de base del poder popular*”.

En otro orden, el artículo 3 de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno establece que el cuerpo está integrado *por los representantes de los poderes públicos aludidos en la constitución y, además, por “representantes de la sociedad organizada expresamente señalados en la presente Ley”*. Y... según el artículo 4, “*la sociedad organizada está constituida por consejos comunales, comunas y cualquier otra organización de base del Poder Popular*”. Entonces, el Consejo Federal de Gobierno está integrado por el Vicepresidente Ejecutivo (quien lo preside), los ministros, los gobernadores, un alcalde por cada estado y por representantes de los consejos comunales, comunas y cualquier otra organización de base del poder popular.

En todo caso, la integración del Consejo Federal de Gobierno implica que los alcaldes de cada estado, por una parte y, por la otra, las organizaciones de base del poder popular deben elegir a sus representantes en el cuerpo.

De acuerdo con el artículo 12 de la ley, corresponde al Presidente del Consejo Federal de Gobierno convocar una reunión especial, para que los alcaldes de cada estado, por mayoría, escojan a aquel que los representará en el cuerpo durante un año (renovable).



LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES

Según los artículos 11 y 13, el número de representantes de la sociedad organizada ante el Consejo Federal de Gobierno y su mecanismo de selección deben ser fijados en el reglamento de la ley. El Reglamento en cuestión²⁵⁵ establece, en su artículo 11, que los voceros o voceras de las organizaciones de base del poder popular son veinte (20), y deben ser escogidos atendiendo dos criterios:

1) De la división político-territorial, atendiendo a un criterio poblacional: dos (2) voceros de los *consejos comunales* de las regiones central, centro-occidental, occidental, oriental, Los Llanos, y un (1) vocero de los *consejos comunales* en la región sur, alcanzando once (11) voceros.

2) De la postulación que realicen los movimientos y organizaciones sociales de campesinos, trabajadores, juventud, intelectuales, pescadores, deportistas, mujeres, cultores e indígenas: un (1) vocero nacional por sector, alcanzando la totalidad de nueve (9) voceros.

La selección de los voceros debe realizarse con el “acompañamiento” del ministerio del poder popular con competencia en materia de participación ciudadana, quien avalará los resultados, y podrá contar con la “asistencia técnica” del Consejo Nacional Electoral. Vale señalar que este ministerio es el *rector* de los consejos comunales²⁵⁶.

Así, el consejo comunal es “la” organización de base del poder popular en cuanto se refiere a la “división político-territorial”; dando la oportunidad de participar también a los “movimientos y organizaciones sociales de campesinos, trabajadores, juventud, intelectuales, pescadores, deportistas, mujeres, cultores e indígenas”, los cuales, según se infiere del artículo 29, numeral 4, de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales son únicamente los creados desde el seno de los consejos comunales mismos.

Relevante el papel del consejo comunal en el seno del Consejo Federal de Gobierno, de acuerdo con la ley orgánica que lo regula... Sigamos.

Tal como lo prevé la constitución, la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno señala que el cuerpo está conformado por la *plenaria* y la Secretaría.

255 Reglamento de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, publicado en la G.O. N° 39.382 del 9 de marzo de 2010.

256 Ver artículos 56 al 58 de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales. De acuerdo con la disposición transitoria segunda de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, mientras no se estableciera reglamentariamente el mecanismo de selección de los voceros de las organizaciones de base del poder popular, los mismos serían seleccionados por el ministerio del poder popular con competencia en materia de participación ciudadana, mediante “consulta” con los sectores sociales.



CLAUDIA NIKKEN

La plenaria reúne a todos los miembros del Consejo Federal de Gobierno: el Vicepresidente Ejecutivo (quien lo preside), los ministros, los gobernadores, un alcalde por cada estado, y por representantes de los consejos comunales, comunas y cualquier otra organización de base del poder popular, expresamente señalada en la ley²⁵⁷; esto es, de acuerdo con el reglamento, once (11) representantes de los consejos comunales y; nueve (9) representantes de “movimientos y organizaciones sociales de campesinos, trabajadores, juventud, intelectuales, pescadores, deportistas, mujeres, cultores e indígenas”.

La Secretaría es definida como el órgano de administración y ejecución del Consejo Federal de Gobierno²⁵⁸. Se señala que está conformada por el Vicepresidente Ejecutivo, dos ministros –uno de los cuales debe ser el vicepresidente del Consejo de Ministros encargado del desarrollo territorial-, tres gobernadores (seleccionados por los gobernadores) y tres alcaldes (seleccionados por los alcaldes que forman parte del cuerpo)²⁵⁹. Además, el artículo 16 del Reglamento, al referirse a la composición de la Secretaría del Consejo Federal de Gobierno, señala que, atendiendo al principio constitucional de ejercicio del poder protagónico del pueblo, dicho órgano *puede* incorporar a sus reuniones a tres voceros de las organizaciones de base del poder popular que sean miembros de la plenaria, es decir, a tres voceros de consejos comunales o de movimientos u organizaciones sociales vinculadas a ellos.

Sin entrar en detalles sobre las funciones del Consejo Federal de Gobierno en pleno o de su Secretaría, puede decirse que entre las más trascendentes, se encuentran las vinculadas al Fondo de Compensación Interterritorial.

En efecto, en aparente acuerdo con la “constitución”, el artículo 22 de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno establece que el Fondo de Compensación Interterritorial *“está destinado al financiamiento de inversiones públicas para promover el desarrollo equilibrado de las regiones, la cooperación y complementación de las políticas e iniciativas de desarrollo de las distintas entidades públicas territoriales y la realización de obras y servicios esenciales en las regiones y comunidades de menor desarrollo relativo”*²⁶⁰. Seguido y muy

257 Artículo 11 de la Ley Orgánica del Consejo Federal del Gobierno.

258 Artículo 18 de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno.

259 Artículo 19 de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno.

260 Si recordamos, de acuerdo con la “constitución”, el fondo está destinado al *financiamiento de inversiones públicas* para promover el desarrollo equilibrado de las regiones, la cooperación y complementación de las políticas e iniciativas de desarrollo de las distintas entidades públicas territoriales, y a *apoyar la dotación de obras y servicios esenciales* en las regiones y comunidades de menor



LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES

solapadamente, en el artículo 23 se establece que el Fondo de Compensación Interterritorial se distribuye anualmente entre los estados, los municipios, *“las organizaciones de base del Poder Popular y la estructura de los Distritos Motores de Desarrollo”*. De hecho, según el artículo 38 del Reglamento, la asignación anual de recursos debe ser aprobada en Plenaria, respondiendo a los requerimientos de los entes territoriales, los Distritos Motores de Desarrollo y las organizaciones de base del Poder Popular, con base en los proyectos estructurantes contemplados en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, en el Plan de Trabajo de cada Distrito Motor de Desarrollo, en el Plan Regional de Ordenación del Territorio, en el Plan Regional de Desarrollo, y en el Plan Comunal; así como los proyectos presentados por las instituciones comunitarias para el equipamiento, infraestructura y servicios requeridos para el fortalecimiento de las cadenas productivas locales, los asentamientos humanos las ciudades y las comunas.

Cuando entraron en vigencia la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno y su Reglamento, las disposiciones en referencia –y otras además– causaron estupor. Volvamos atrás.

Según la *constitución*, el Consejo Federal de Gobierno es el órgano encargado de la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo *del proceso de descentralización y transferencia de competencias del poder nacional a los estados y municipios*. Del Consejo Federal de Gobierno depende del Fondo de Compensación Interterritorial, destinado al *financiamiento de inversiones públicas* para promover el desarrollo equilibrado de las regiones, la cooperación y complementación de las políticas e iniciativas de desarrollo de las distintas entidades públicas territoriales, y a *apoyar la dotación de obras y servicios esenciales* en las regiones y comunidades de menor desarrollo relativo.

Ahora bien, de acuerdo con la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, la misma persigue establecer los lineamientos de la planificación y coordinación de las acciones necesarias para el “adecuado” desarrollo regional y; establecer el régimen para la transferencia de las competencias *entre los entes territoriales “y a las organizaciones detentadoras de la soberanía originaria del Estado”*. Por ello, luego de copiar el encabezamiento del artículo 185 de la Constitución, señala que “en consecuencia, el Consejo Federal de Gobierno establece los lineamientos que se aplican a los procesos de transferencia de las competencias y atribuciones de las entidades territoriales, *hacia las organizaciones de base del poder popular”*.

desarrollo relativo, no a “financiar” *la realización de obras y servicios esenciales en las regiones y comunidades de menor desarrollo relativo*.



CLAUDIA NIKKEN

Conforme a la ley, el Consejo Federal de Gobierno, entre sus atribuciones, debe velar por la transferencia de competencias y atribuciones desde los entes político-territoriales hacia las “organizaciones detentadoras de la soberanía originaria del Estado” u “organizaciones de base del poder popular”, la cuales, de acuerdo con el artículo 4 de la ley, son los *consejos comunales* y las comunas, entre otras, como consejos de trabajadores, consejos de campesinos y consejos de pescadores, todas inscritas en el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de participación ciudadana²⁶¹.

De hecho, el artículo 11 dispone que “la 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, en el marco del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación”²⁶². Nótese que en ninguna parte se habla de estados y municipios, protagonistas constitucionales de la descentralización y la transferencia de competencias, cuya planificación y financiamiento están a cargo del Consejo Federal de Gobierno²⁶³. Se habla, sí, de distritos motores de desarrollo... ¿O serán los distritos funcionales de la fallida reforma constitucional?

261 Esto, conforme a la definición de “sociedad organizada” contenida en el artículo 3 del Reglamento de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno.

262 Según el artículo 3 del Reglamento de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, la “transferencia de competencias” es un “[p]roceso mediante el cual las entidades territoriales restituyen al Pueblo Soberano, a través de las comunidades organizadas y las organizaciones de base del Poder Popular, las competencias en las materias que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 14 de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, en concordancia con el artículo 184 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, decrete el Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros, sin que ello obste para que, por cuenta propia, cualquier entidad territorial restituya al Pueblo Soberano otras competencias, de acuerdo a lo establecido en el correspondiente Plan Regional de Desarrollo y previa autorización de la Secretaría del Consejo Federal de Gobierno”.

263 De hecho, el Reglamento de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, en su artículo 3, define la “descentralización” como una “[p]olítica estratégica para la restitución plena del poder al Pueblo Soberano, mediante la transferencia paulatina de competencias y servicios desde las instituciones nacionales, regionales y locales hacia las comunidades organizadas y otras organizaciones de base del Poder Popular, dirigidas a fomentar la participación popular, alcanzar la democracia auténtica restituyendo las capacidades de gobierno al pueblo, instalando prácticas eficientes y eficaces en la distribución de los recursos financieros e impulsar el desarrollo complementario y equilibrado de las regiones del país”.



LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES

Al respecto, el artículo 5 de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno señala que la función de planificación del cuerpo está destinada a establecer “los lineamientos de los entes descentralizados territorialmente y a las organizaciones populares de base”, así como el estudio y la planificación de los distritos motores de desarrollo, “que se creen para apoyar especialmente la dotación de obras y servicios esenciales en las regiones y comunidades de menor desarrollo relativo”. Así, el distrito motor de desarrollo está llamado, en principio, a apoyar la dotación de obras y servicios esenciales en las regiones y comunidades de menor desarrollo relativo, lo cual aparece en la “constitución” como una de las finalidades del Fondo de Compensación Interterritorial.

En cualquier caso, según el artículo 6 de la ley, el Presidente de la República, en Consejo de Ministros, “sin perjuicio de la organización política territorial de la República”, puede crear “Distritos Motores de Desarrollo” con la finalidad de impulsar en el área, comprendida en cada uno de ellos un conjunto de proyectos económicos, sociales, científicos y tecnológicos, destinados a lograr el desarrollo integral de las regiones y el fortalecimiento del Poder Popular en aras de facilitar la transición hacia el socialismo²⁶⁴.

Y a partir de allí, el Reglamento de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, creó una nueva organización territorial, en la que puede decirse que están incluidos los consejos comunales:

- **Eje estratégico de desarrollo territorial:** unidad territorial de carácter estructural supra-local y articuladora del poder popular y de la distribución espacial del desarrollo sustentable, endógeno y socialista.

- **Unidad de gestión territorial:** distritos motores de desarrollo, comunas, ejes comunales, zonas de desarrollo, ejes de desarrollo, corredores productivos y las entidades territoriales delimitadas por competencias político-administrativas derivadas de la división político-territorial.

En este momento debemos detenernos a reflexionar. Los consejos comunales son los únicos que pueden incorporarse al Consejo Federal de Gobierno, por sí o a través de las organizaciones sociales articulados en ellos, en representación de la sociedad. Los consejos comunales deben tener por norte la construcción de la sociedad socialista; ergo, deben estar representar a comunidades que, en su mayoría, son socialistas. Si no son

264 De acuerdo con el artículo 3 del Reglamento de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, el *socialismo* es un modo de relaciones sociales de producción, centrado en la convivencia solidaria y la satisfacción de necesidades materiales e intangibles de toda la sociedad, que tiene como base fundamental la recuperación del valor del trabajo como productor de bienes y servicios; para lo cual, es necesario el desarrollo de la propiedad social sobre los factores y medios de producción básicos y estratégicos



CLAUDIA NIKKEN

socialistas no pueden ser registrados; si no son registrados, no tienen personalidad jurídica, ni pueden participar.

- b. *La Ley Especial de Liquidación del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) y la Ley de Asignaciones Económicas Especiales Derivadas de Minas e Hidrocarburos y el consejo comunal.*

Cuando entró en vigencia la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno el 22 de febrero de 2010, se entendió que la sola existencia del Fondo de Compensación Interterritorial, sobre el cual ya hemos hablado extensamente, aparejaba la eliminación del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES), e incluso la eliminación de las asignaciones económicas especiales por hidrocarburos y minas. Este fue un asunto de opinión pública, pues la ley no lo estableció así y, en todo caso, el objeto del Fondo de Compensación Interterritorial y del Fondo Intergubernamental para la Descentralización o las asignaciones especiales por minas e hidrocarburos no son lo mismo.

En efecto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 22 de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, a pesar de que el cuerpo, constitucionalmente, es el órgano encargado de la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo *del proceso de descentralización y transferencia de competencias del poder nacional a los estados y municipios* (aunque legalmente se agrega que, “en consecuencia, el Consejo Federal de Gobierno establece los lineamientos que se aplican a los procesos de transferencia de las competencias y atribuciones de las entidades territoriales, *hacia las organizaciones de base del poder popular*”); el Fondo de Compensación Interterritorial “*está destinado al financiamiento de inversiones públicas para promover el desarrollo equilibrado de las regiones, la cooperación y complementación de las políticas e iniciativas de desarrollo de las distintas entidades públicas territoriales y la realización de obras y servicios esenciales en las regiones y comunidades de menor desarrollo relativo*”.

El Fondo Intergubernamental para la Descentralización, según la ley aún vigente durante el primer semestre de 2010, tenía por finalidad “*promover la descentralización, la solidaridad interterritorial y el desarrollo de los estados, de los municipios, del Distrito Metropolitano de Caracas, del Distrito Alto Apure y de los Consejos Comunales, así como propiciar la participación ciudadana para un mejor logro de tales fines*”²⁶⁵.

265 Artículo 1 de la Ley que crea el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES).



LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES

Así, no puede decirse que ambos fondos tuvieran el mismo objeto, aunque sí puede afirmarse que sus objetos eran complementarios, pues coincidían en el ámbito de la promoción del desarrollo *igual* de estados, municipios, etc.

En cuanto a la Ley de Asignaciones Económicas Especiales Derivadas de Minas e Hidrocarburos, la situación no es distinta. Lo primero es que el texto constitucional dispone que, mediante ley, debe establecerse un sistema de asignaciones económicas especiales en beneficio de los estados en cuyo territorio se encuentren situados minas e hidrocarburos, entre otros recursos naturales explotables; sin perjuicio de que se puedan prever asignaciones económicas especiales para otros estados²⁶⁶.

Sobre esa base, la finalidad de la ley es establecer el régimen de asignaciones económicas especiales derivadas de minas e hidrocarburos, en beneficio de los estados, municipios, Distrito Metropolitano de Caracas, Distrito Alto Apure y de los consejos comunales²⁶⁷; entendiéndose por *asignación económica especial*, “la constituida con el equivalente de un porcentaje mínimo de veinticinco por ciento (25%) del monto de los ingresos fiscales recaudados, durante el respectivo ejercicio presupuestario, por concepto de tributos y regalías contemplados en la Ley de Hidrocarburos y en la Ley de Minas, una vez deducido de dichos ingresos el porcentaje correspondiente al Situado Constitucional”²⁶⁸. El setenta por ciento del total de los recursos designado como “asignación económica especial” se destinaría a los estados en cuyos territorios existen yacimientos petroleros y minas en explotación, mientras que el treinta por ciento se distribuiría entre los demás estados²⁶⁹.

A pesar de lo anterior, el Reglamento de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, que entró en vigencia el 9 de marzo de 2010, definió los siguientes como ingresos del Fondo de Compensación Interterritorial²⁷⁰:

- 1) Los aportes que le suministre el poder ejecutivo nacional.
- 2) Los recursos que le asignen las entidades políticas territoriales.

266 Artículo 156, numeral 16, del texto constitucional.

267 Artículo 1 de la Ley de Asignaciones Económicas Especiales Derivadas de Minas e Hidrocarburos.

268 Artículo 2 de la Ley de Asignaciones Económicas Especiales Derivadas de Minas e Hidrocarburos.

269 Ver artículos 6 al 10 de la Ley de Asignaciones Económicas Especiales Derivadas de Minas e Hidrocarburos.

270 Artículo 35 del Reglamento de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno.



CLAUDIA NIKKEN

- 3) Los demás ingresos que obtenga de su propia gestión o administración.
- 4) Donaciones “de cualquier naturaleza”.
- 5) Los provenientes de las asignaciones establecidas por otras leyes, tales como las correspondientes a la Ley de Asignaciones Económicas Especiales derivadas de Minas e Hidrocarburos.

Estos ingresos son los mismos previstos en el artículo 27 de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, salvo por la mención expresa de la Ley de Asignaciones Económicas Especiales derivadas de Minas e Hidrocarburos, que es una innovación reglamentaria.

Lo cierto es que, con base en esto, el 29 de julio de 2010 fueron publicadas dos leyes esenciales para el desarrollo de nuestro tema: la Ley Especial de Liquidación del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) y la Ley de Reforma Parcial de la Ley de Asignaciones Económicas Especiales Derivadas de Minas e Hidrocarburos²⁷¹.

Como su nombre lo indica, mediante la primera se ordenó la liquidación del Fondo Intergubernamental para la Descentralización, estableciéndose que, a partir del ejercicio fiscal 2011, los recursos que venían siendo asignados a este fondo serían destinados al Fondo de Compensación Interterritorial. Esos recursos son los siguientes²⁷²:

1. Un monto no inferior al quince por ciento del ingreso real estimado por concepto de impuesto al valor agregado (IVA).
2. Recursos provenientes de préstamos otorgados por organismos internacionales para los proyectos cuya ejecución sea aprobada por el ejecutivo nacional para el Fondo.
3. Los ingresos previstos en las programaciones de cooperación técnica, cuya administración le fuera encomendada por el ejecutivo nacional.
4. Los beneficios obtenidos en la gestión de los programas de financiamiento e inversiones dirigidos a las políticas de desarrollo promovidas por el Fondo.
5. Los recursos asignados por el ejecutivo nacional, los gobiernos estatales y municipales, e instituciones privadas.
6. Los beneficios obtenidos como producto de sus operaciones financieras.
7. Cualesquiera otros recursos que le fueran asignados.

271 G.O. N° Extraordinario 5.991 del 29 de julio de 2010.

272 Ver artículo 2 de la Ley que Crea el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) del 22 de marzo de 2006.



LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES

En cuanto a la Ley de Asignaciones Económicas Especiales Derivadas de Minas e Hidrocarburos, conforme al Reglamento de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, entre los recursos del Fondo de Compensación Interterritorial cuentan los provenientes de las asignaciones establecidas por otras leyes, tales como nombrada ley.

En razón de ello, el mismo 29 de julio de 2010 intervino una reforma de la ley en cuestión, señalándose en su artículo 7 que, para determinar “los porcentajes de distribución de las asignaciones económicas especiales derivadas de minas e hidrocarburos para las entidades político territoriales y las organizaciones de base del Poder Popular, la Secretaría del Consejo Federal de Gobierno aplicará el Índice Relativo de Desarrollo (IRD), tomando como base las variables necesarias que permitan determinar los desequilibrios territoriales a través de estadísticas suministradas por los órganos y entes competentes a requerimiento de la Secretaría del Consejo Federal de Gobierno”. En ese mismo sentido, se dispone que el cálculo del Índice Relativo de Desarrollo (IRD) “será efectuado por la Secretaría del Consejo Federal de Gobierno, con base en las variables que considere convenientes, entre las cuales se considerarán el Índice de Desarrollo Humano (IDH), el ingreso per cápita, el índice de pobreza y el esfuerzo tributario relativo”.

Nótese el contraste de lo anterior con respecto a la ley del año 2006. De acuerdo con esta ley (2006), el cuarenta y dos por ciento del monto resultante de la asignación económica especial debía destinarse al financiamiento de proyectos presentados por las gobernaciones; el veintiocho por ciento al financiamiento de proyectos presentados por las alcaldías y, el treinta por ciento a proyectos presentados por los consejos comunales²⁷³.

Interesante que hasta la entrada en vigencia efectiva de estas dos leyes, correspondía a los consejos estadales de planificación y coordinación de políticas públicas y a los consejos locales de planificación pública, decidir sobre los destinos de estos fondos; consejos en los cuales, en todo caso, se aseguró un papel primordial a la sociedad organizada en general, y a los consejos comunales en particular. Luego de la entrada en vigencia de estas dos leyes, la participación ciudadana se reduce a la representación de las “organizaciones de base del poder popular” que conforman el Consejo Federal de Gobierno, con todas las limitaciones que ya fueron señaladas al respecto.

¿Participación ciudadana?

273 Artículo 3 de la Ley de Asignaciones Económicas Especiales Derivadas de Minas e Hidrocarburos (2006).



CLAUDIA NIKKEN

- c. *La Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas y la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública.*

Con la finalidad de adaptarlas a la Ley Orgánica de los Consejos Comunales, a la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno y, en general, a todas las denominadas “leyes del poder popular”, fueron parcialmente reformadas la Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas y la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública²⁷⁴.

Los cambios en ambas leyes fueron relativamente pocos en cantidad, pero cualitativamente son fundamentales. Circunscribiéndonos a nuestro espacio, la participación ciudadana en los asuntos públicos, ambas leyes son determinantes.

Recordemos que el consejo comunal apareció por primera vez en la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública el año 2002. De acuerdo con esta ley, el consejo local de planificación pública debía promover la “red de *consejos parroquiales y comunales* en cada uno de los espacios de la sociedad civil que, en general, respondan a la naturaleza misma del municipio”; adicionalmente, la función de los *consejos parroquiales y comunales* es “*convertirse en el centro principal de la participación y protagonismo del pueblo en la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas*”²⁷⁵.

Entiéndase, según la ley, cada consejo local de planificación pública debía promover una red de consejos comunales (y parroquiales); cuya función era “*convertirse en el centro principal de la participación y protagonismo del pueblo en la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas*”.

Adicionalmente la ley establecía que, para que la “comunidad organizada” pudiera postular sus representantes al consejo local de planificación pública, debía hacerlo a través “de una organización civil creada de acuerdo con la ley”, que debía inscribirse en el consejo local de planificación pública. Esa “organización civil”, aunque no estuviera expresado así, no es otra cosa que el *consejo comunal primigenio* –también llamado consejo parroquial. En tal virtud, las organizaciones vecinales que hicieron vida en los consejos locales de planificación pública fueron los consejos comunales luego regulados en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2005) y en la Ley de los Consejos Comunales (2006).

274 G.O. N° Extraordinario 6.017 de 30 de diciembre de 2010.

275 Artículo 8 de la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública.



LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES

La nueva Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública, establece que, en su relación con las instancias del poder popular, el consejo en cuestión debe garantizar *“la tutela efectiva del derecho constitucional a la participación libre y democrática en la toma de decisiones en todo el ámbito municipal, para la construcción de la sociedad socialista democrática, de igualdad, equidad y justicia social”*²⁷⁶.

Según lo establecido en el artículo 6 de la ley, en concordancia con el artículo 182 constitucional, la representación de las organizaciones vecinales y otras de la sociedad civil en el seno del consejo local de planificación pública corresponde a: un consejero por cada consejo de planificación comunal existente en el municipio; un consejero por cada parroquia del municipio, electo por los voceros de los consejos comunales de la respectiva parroquia; un consejero por cada uno de los movimientos y organizaciones sociales existentes en el municipio (campesinos, trabajadores, juventud, intelectuales, pescadores, deportistas, mujeres, cultores e indígenas)²⁷⁷. Caben aquí, adicionalmente, los presidentes de las juntas parroquiales comunales, distintas a las que conocíamos hasta la entrada en vigencia de la última reforma parcial de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal²⁷⁸. Expliquemos.

El consejo de planificación comunal es una institución creada en la Ley Orgánica de las Comunas²⁷⁹, cuyo objeto es “desarrollar y fortalecer el Poder Popular, estableciendo las normas que regulan la constitución, conformación, organización y funcionamiento de la Comuna, como entidad local (...)”²⁸⁰. La comuna “es un espacio socialista que, como entidad local, es definida por la integración de comunidades vecinas con una memoria histórica compartida, rasgos culturales, usos y costumbres, que se reconocen en el territorio que ocupan y en las actividades productivas que les 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

276 Artículo 1 de la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública. Adicionalmente, se establece que el consejo local de planificación pública, “como herramienta fundamental de la nueva sociedad, se inspira en la doctrina del Libertador Simón Bolívar, y se rige por los principios y valores socialistas de: democracia participativa y protagónica, interés colectivo, honestidad, legalidad, rendición de cuentas (...)” (artículo 3).

277 Artículo 6 de la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública.

278 Conforman, además, el consejo local de planificación pública el Alcalde y los concejales.

279 G.O. N° Extraordinario 6.011 del 21 de diciembre de 2010.

280 Artículo 1 de la Ley Orgánica de las Comunas.



CLAUDIA NIKKEN

endógeno y sustentable, contemplado en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación²⁸¹. Se constituye por iniciativa popular a través de la agregación de comunidades organizadas²⁸².

En cada comuna debe haber un consejo de planificación comunal, como “órgano encargado de coordinar las actividades para la formulación del 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”²⁸³. Está conformado por siete (7) voceros: tres voceros electos por los consejos comunales de la comuna, dos voceros en representación del parlamento comunal, un vocero designado por las organizaciones socio-productivas comunitarias, un vocero de cada consejo comunal, integrante del comité de trabajo en materia de ordenación y gestión del territorio²⁸⁴.

Cada uno de esos consejos de planificación comunal debe designar un representante ante el Consejo Local de Planificación Pública.

Luego, corresponde a los consejos comunales de cada parroquia designar un representante ante el consejo local de planificación pública²⁸⁵. Y cada uno de los movimientos sociales existentes en el municipio debe seleccionar un representante ante el mismo consejo, siendo estos movimientos únicamente: campesinos, trabajadores, juventud, intelectuales, pescadores, deportistas, mujeres, cultores e indígenas²⁸⁶.

Además de los anteriores representantes de las organizaciones vecinales y de la sociedad civil en el consejo local de planificación pública, aunque en la constitución aparecen como *autoridades municipales electas*, incluimos entre los representantes de la sociedad civil a los presidentes de

281 Artículo 5 de la Ley Orgánica de las Comunas.

282 Artículo 8 de la Ley Orgánica de las Comunas.

283 Artículo 33 de la Ley Orgánica de las Comunas.

284 Artículo 35 de la Ley Orgánica de las Comunas.

285 De acuerdo con el artículo 6 de la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública, donde no existan parroquias, debe conformarse una asamblea de voceros de los consejos comunales que elegirá un número de representantes ante el consejo local de planificación pública igual a la cantidad de concejales del municipio. ¡Qué absurdo! En el Municipio Baruta del Estado Miranda, por ejemplo, hay tres parroquias y doce concejales; en Chacao hay una parroquia y doce concejales. ¿Dónde está la proporción?

286 La elección de estos *consejeros* está contenida en el artículo 7 de la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública.



LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES

las juntas parroquiales comunales, creadas en la reforma parcial de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal de diciembre de 2010²⁸⁷.

En efecto, de acuerdo con los artículos 63 y 64 de la *constitución*, los integrantes de las juntas parroquiales sin más apellido deben ser objeto de elección popular, es decir, deben ser designados en elecciones libres, mediante sufragio universal, directo y secreto. La Ley Orgánica del Poder Público Municipal publicada el 28 de diciembre de 2010 no habla ya de esa junta parroquial sin apellido, sino de una junta parroquial *comunal*, cuyos miembros son designados (aunque diga electos) por los voceros de los consejos comunales de la parroquia en cuestión, con la “validación” de la asamblea de ciudadanos de cada consejo comunal, no por el cuerpo electoral parroquial²⁸⁸. Por ello, los presidentes de esas juntas parroquiales comunales, en el consejo local de planificación pública, son también representantes de la sociedad organizada, en los términos de la ley que se analiza²⁸⁹.

Luego, con la reforma parcial de la Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, la representación de las “comunidades organizadas” quedó como sigue²⁹⁰:

1) Tres consejeros de cada consejo local de planificación pública, uno electo de entre los representantes de los consejos comunales; uno electo de entre los representantes de los consejos de planificación comunales; uno electo de entre los representantes de los parlamentos comunales (sic)²⁹¹.

2) Un representante de los movimientos y organizaciones sociales de campesinos, trabajadores, juventud, intelectuales, pescadores, deportistas, mujeres y cultores.

287 G.O. N° Extraordinario 6.015 del 28 de diciembre de 2010.

288 Recuérdese que las asambleas de ciudadanos están conformadas por todos los habitantes de la comunidad, mayores de quince años, sin importar su nacionalidad, de modo que no son de “ciudadanos”.

289 Por ello, entre las modificaciones de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal el haber excluido a los miembros de las juntas parroquiales comunales de las prohibiciones dirigidas a los funcionarios municipales, entre otras, con motivo de las contrataciones públicas (artículo 81).

290 Artículo 8 de la Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas.

291 Esta mención constituye sin duda un error, pues los parlamentos comunales no tienen representación en el consejo local de planificación pública. Correspondería referirse a un representante electo de entre los representantes de los movimientos sociales existentes en el municipio.



CLAUDIA NIKKEN

3) Un representante de los pueblos y comunidades indígenas, donde los hubiera²⁹².

Cabe preguntarse, en concreto, si se trata de un representante por cada pueblo y comunidad indígena, o si se trata de un representante de todos los pueblos y comunidades indígenas. Lo mismo cabe preguntarse en cuanto al representante de los movimientos y organizaciones sociales de campesinos, trabajadores, juventud, intelectuales, pescadores, deportistas, mujeres y cultores. ¿Se trata de un representante por cada *sector*, como lo establece expresamente la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública, o de un representante para todos los sectores?

Cualquiera que sea la respuesta, merece especial atención el hecho de que la Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas no desarrolla de ninguna manera el tema de la representación de los movimientos sociales, como lo hace, en cambio, la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública. No obstante, del evidente entrelazamiento entre estas y otras llamadas del “poder popular”, la lógica nos lleva a pensar que debe aplicarse la regulación contenida en la última de las leyes mencionadas.

Al respecto, además de la lista aparentemente taxativa de movimientos sociales llamados a participar en el consejo local de planificación pública (campesinos, trabajadores, juventud, intelectuales, pescadores, deportistas, mujeres, cultores e indígenas), se señala que cada movimiento u organización debe estar *debidamente articulada a un consejo comunal y “registrada”* en el ministerio del poder popular con competencia en materia de participación ciudadana²⁹³.

Ahora bien, de acuerdo con la Ley Orgánica de los Consejos Comunales, el ministerio del poder popular con competencia en materia de participación ciudadana tiene competencia, únicamente, para registrar –

292 Nótese que en el ámbito municipal, no se habla de pueblos y comunidades indígenas sino de “movimientos sociales indígenas”, y se les reconoce el derecho de seleccionar un representante ante el consejo local de planificación pública. En cambio, en el consejo estadal de planificación y coordinación de políticas públicas, los pueblos y comunidades indígenas se integran no como “movimiento social”, sino como lo que son, pueblos y comunidades indígenas. Podríamos detenernos aquí a analizar este fenómeno, pues no existen pueblos y comunidades indígenas en todo el territorio nacional, según la ley de la materia, sino en algunos lugares específicos; pero eso no quiere decir, que no puedan constituirse en otras partes “movimientos indígenas”, que son una cosa distinta. Es un tema a ser tratado autónomamente y por eso dejamos aquí únicamente esta reflexión.

293 Artículo 7, numeral 1, de la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública.



LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES

en el sentido técnico del término- a los consejos comunales²⁹⁴. Y el consejo comunal es una “instancia de participación, articulación e integración entre los ciudadanos, ciudadanas y las diversas *organizaciones comunitarias, movimientos sociales y populares*, que permiten al pueblo organizado ejercer el gobierno comunitario y la gestión directa de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades, potencialidades y aspiraciones de las comunidades, *en la construcción del nuevo modelo de sociedad socialista de igualdad, equidad y justicia social*”²⁹⁵.

De acuerdo con lo anterior, podría inferirse que los movimientos y organizaciones sociales deben estar efectivamente vinculadas con un consejo comunal y hacer vida en su seno y, a nuestro juicio, deben estar “inscritas” en el sentido de “censadas” en el ministerio del poder popular con competencia en materia de participación ciudadana. Esto, pues no se les hizo expresamente extensivo el régimen especial de registro definido en la Ley Orgánica de los Consejos Comunales²⁹⁶.

Cabe recordar, en todo caso, y con relación a lo últimamente expresado, que el ministerio del poder popular con competencia en materia de participación ciudadana está facultado para negar el registro de los consejos comunales cuyo objeto persiga “finalidades distintas a las previstas en la presente Ley”²⁹⁷: *construir el nuevo modelo de sociedad socialista de igualdad, equidad y justicia social*.

De tal manera, sólo pueden registrarse y participar los consejos comunales *socialistas*, es decir, sólo pueden participar en los consejos estatales de planificación y coordinación de políticas y públicas y en los consejos locales de planificación pública, los *socialistas* organizados en consejos comunal, y en toda la organización que, a partir de allí, definieron las llamadas “leyes del poder popular”.

294 Artículos 17 y 57, numeral 2, de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales.

295 Artículo 2 de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales. El énfasis fue añadido.

296 A partir de esta reflexión podría afirmarse que se incurrió en un error material en la enumeración de los integrantes de los consejos estatales de planificación y coordinación de políticas públicas. Recuérdese que en la norma se establece que uno de los representantes de cada consejo local de planificación pública debe ser electo de entre los representantes ante ese cuerpo de los parlamentos comunales; pero los parlamentos comunales no tienen representación en ese cuerpo, representación que sí ostentan los movimientos y organizaciones sociales...

297 Artículo 18, numeral 1, de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales.



CLAUDIA NIKKEN

B. *Consejo comunal y "poder popular"*.

El 21 de diciembre de 2010 fueron publicadas en el número extraordinario 6.011 de la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela las llamadas "leyes del poder popular": Ley Orgánica del Poder Popular, Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular, Ley Orgánica de las Comunas, Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal, Ley Orgánica de Contraloría Social. Todas están indisolublemente ligadas a la Ley Orgánica de los Consejos Comunales y, por supuesto, al ejercicio del derecho a la participación ciudadana en los asuntos públicos.

El objeto de la Ley Orgánica del Poder Popular –rectora de todas las demás– es "desarrollar y consolidar el Poder Popular, generando condiciones objetivas a través de los diversos medios de participación y organización (...), para que los ciudadanos y ciudadanas ejerzan el pleno derecho a la soberanía, la democracia participativa, protagónica y corresponsable, así como a la constitución de formas de autogobierno comunitarias y comunales, para el ejercicio directo del poder"²⁹⁸.

El poder popular se define como "el ejercicio pleno de la soberanía por parte del pueblo en lo político, económico, social, cultural, ambiental, internacional, y en todo ámbito del desenvolvimiento y desarrollo de la sociedad, a través de sus diversas y disímiles formas de organización, que edifican el estado comunal"²⁹⁹. El poder popular es, pues, el ejercicio pleno de la soberanía por parte del pueblo, a través de sus disímiles formas de organización; formas de organización que "edifican el estado comunal".

De acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Popular, el estado comunal es una "[f]orma de organización político social, fundada en el Estado democrático y social de derecho y de justicia establecido en la Constitución de la República, en la cual el poder es ejercido directamente por el pueblo, con un modelo económico de propiedad social y de desarrollo endógeno sustentable, que permita alcanzar la suprema felicidad social de los venezolanos y venezolanas en la sociedad socialista. La célula fundamental de conformación del estado comunal es la comuna"³⁰⁰.

298 Artículo 1 de la Ley Orgánica del Poder Popular. Llama la atención que el legislador haya declarado que la soberanía es un derecho de los ciudadanos. Primero, el sistema no se refiere a los ciudadanos. En segundo lugar, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia ha negado que la soberanía sea un derecho (TSJ-SC, 29/11/2007, *Claudia Nikken y Flavia Pesci-Feltri*).

299 Artículo 2 de la Ley Orgánica del Poder Popular. El énfasis es nuestro.

300 Artículo 8, numeral 8, de la Ley Orgánica del Poder Popular.



LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES

Poco importa, por ahora, definir lo que es el Estado democrático y social de derecho y de justicia; el modelo económico de propiedad social y de desarrollo endógeno sustentable; o lo que es la suprema felicidad social. Importa saber qué es, para el legislador, el *socialismo*.

El socialismo “es un modo de relaciones sociales de producción centrado en la convivencia solidaria y la satisfacción de las necesidades materiales e intangibles de toda la sociedad, que tiene como base fundamental la recuperación del valor del trabajo como productor de bienes y servicios para satisfacer las necesidades humanas y lograr la suprema felicidad social y el desarrollo humano integral. Para ello es necesario el desarrollo de la propiedad social sobre los factores y medios de producción básicos y estratégicos que permita que todas las familias, ciudadanos venezolanos (...) posean, usen y disfruten d su patrimonio, propiedad individual o familiar, y ejerzan el pleno goce de sus derechos económicos, sociales, políticos y culturales”³⁰¹. Es la misma definición que aparece en el Reglamento de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, en la Ley que Crea la Comisión Central de Planificación, en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal... Es un sistema.

El poder popular se fundamenta en el principio de progresividad de los derechos humanos, “cuyo ejercicio está determinado por los niveles de conciencia política y organización del pueblo”³⁰². Tiene por finalidad “garantizar la vida y el bienestar social del pueblo, (...) procurando la igualdad de condiciones para que todos y todas desarrollen libremente su personalidad, dirijan su destino, disfruten los derechos humanos y alcancen la suprema felicidad social; sin discriminaciones por motivo de origen étnico, religioso, condición social, sexo, orientación sexual identidad y expresión de género, idioma, opinión política, nacionalidad u origen, edad, posición económica, condición de discapacidad o cualquier otra circunstancia personal, jurídica o social, que tenga por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y garantías constitucionales”³⁰³. No obstante, la organización y participación del pueblo en el ejercicio de su soberanía se inspira en la doctrina del Libertador Simón Bolívar, y se rige por principios y valores socialistas³⁰⁴.

301 Artículo 8, numeral 8, de la Ley Orgánica del Poder Popular.

302 Artículo 8, numeral 14, de la Ley Orgánica del Poder Popular.

303 Artículo 4 de la Ley Orgánica del Poder Popular.

304 Artículo 5 de la Ley Orgánica del Poder Popular. “No obstante”, pues no se puede dar garantía a los derechos humanos (lo cual se incluye en todo caso en la doctrina del Libertador), si al mismo tiempo se impone una ideología política, que parte de la negación del individuo como titular de derechos, cual es el caso del socialismo.



CLAUDIA NIKKEN

Hablando como si se tratara de un órgano o de un ente, la ley afirma que los fines del poder popular son los siguientes³⁰⁵:

1. Consolidar la democracia protagónica revolucionaria y construir las bases de la sociedad socialista, democrática, de derecho y de justicia.
2. Garantizar que la iniciativa popular “asuma” funciones, atribuciones y competencias de administración, prestación de servicios y ejecución de obras, mediante la transferencia desde los distintos entes político-territoriales hacia los autogobiernos comunitarios, comunales y los sistemas de agregación que de los mismos surja,
3. Fortalecer la cultura de la participación en los asuntos públicos para garantizar el ejercicio de la soberanía popular.
4. Promover los valores y principios de la ética socialista.
5. Coadyuvar con las políticas del Estado en todas sus instancias, con la finalidad de actuar coordinadamente en la ejecución del Plan de desarrollo Económico y Social de la Nación, entre otros planes nacionales, estatales, municipales o de otras instancias político-administrativas establecidas mediante ley.
6. Establecer las bases que permitan al pueblo organizado ejercer la contraloría social.
7. Profundizar la corresponsabilidad, la autogestión y la cogestión.

Las instancias del poder popular para el ejercicio del autogobierno son el *consejo comunal*, la comuna, la ciudad comunal y los sistemas de agregación comunal³⁰⁶.

Los ámbitos de actuación del poder comunal son la planificación de políticas públicas, la economía comunal y la contraloría social. Antes de analizar el papel que juega en cada uno de ellos el consejo comunal, es necesario definir su rol con respecto a la comuna.

a. *El consejo comunal en la comuna.*

La comuna es “un espacio socialista que, como entidad local, es definida por la integración de comunidades vecinas con una memoria histórica compartida, rasgos culturales, usos y costumbres, que se reconocen en el territorio que ocupan y en las actividades productivas que les sirven de sustento, y sobre el cual ejercen los principios de soberanía y participación protagónica como expresión del Poder Popular, en concordancia con un

305 Artículo 7 de la Ley Orgánica del Poder Popular.

306 Artículo 15 de la Ley Orgánica del Poder Popular.



LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES

régimen de producción social y el modelo de desarrollo endógeno y sustentable, contemplado en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación”³⁰⁷.

El propósito fundamental de la comuna es la edificación del estado comunal³⁰⁸ y, sus otras finalidades son las siguientes³⁰⁹:

1. Desarrollar y consolidar el estado comunal como expresión del poder popular, y soporte para la construcción de la sociedad socialista.
2. Conformar el autogobierno para el ejercicio directo de funciones en la formulación, ejecución y control de la gestión pública.
3. Promover la integración y articulación con otras comunas, en el marco de las unidades de gestión territorial establecidas por el Consejo Federal de Gobierno.
4. Impulsar la propiedad social.
5. Garantizar la existencia de formas y mecanismos de participación directa de los ciudadanos en la formulación, ejecución y control de planes y proyectos vinculados con los aspectos territoriales, políticos, económicos, sociales, culturales, ecológicos y de seguridad y defensa.
6. Promover mecanismos para la información y formación en las comunidades.
7. Impulsar la defensa popular y colectiva de los derechos humanos.

La comuna se constituye por iniciativa popular, a través de la agregación de comunidades organizadas³¹⁰. Esa iniciativa popular se canaliza a través de los *consejos comunales* y de las organizaciones que hagan vida en el ámbito territorial de la comuna en formación³¹¹, todos los cuales deberán conformarse en “comité promotor” y notificarlo al ministerio del poder popular con competencia en materia de comunas, en tanto que “órgano facilitador”³¹².

307 Artículo 5 de la Ley Orgánica de las Comunas.

308 Artículo 6 de la Ley Orgánica de las Comunas.

309 Artículo 7 de la Ley Orgánica de las Comunas.

310 Artículo 8 de la Ley Orgánica de las Comunas.

311 Según lo establecido en el artículo 9 de la Ley Orgánica de las Comunas, el ámbito geográfico de la comuna puede coincidir o no con los límites “político-administrativos” de los estados o municipios, sin que ello afecte la división político-territorial de la República.

312 Artículos 10 y 63 de la Ley Orgánica de las Comunas.



CLAUDIA NIKKEN

La constitución de la comuna requiere un proceso que no vamos a trazar aquí³¹³, que supone la aprobación mediante referendo de la carta fundacional de la comuna y, su posterior registro ante el ministerio del poder popular con competencia en materia de comunas, con lo cual adquiere personalidad jurídica.

Los órganos de la comuna son el parlamento comunal, el consejo ejecutivo, el consejo de planificación comunal, el consejo de economía comunal, el banco de la comuna, el consejo de contraloría comunal, la jurisdicción especial comunal.

El parlamento comunal es la máxima instancia del autogobierno en la comuna; y sus decisiones se expresan principalmente mediante la aprobación de normativas para la regulación de la vida social y comunitaria, coadyuvar con el orden público, la convivencia, la primacía del interés colectivo sobre el interés particular y la defensa de los derechos humanos³¹⁴. Está integrado por *un vocero (y su suplente) electo por cada consejo comunal de la comuna*; por tres voceros (y sus suplentes), electos por las organizaciones socio-productivas; un vocero (y su suplente) en representación del banco de la comuna³¹⁵.

El consejo ejecutivo es la instancia de ejecución de las decisiones del parlamento comunal. Está integrado por dos voceros (y sus suplentes) electos por el parlamento comunal y un vocero (con su suplente, electo por los voceros de las organizaciones socio-productivas ante el parlamento comunal³¹⁶.

El consejo ejecutivo consta de comités de trabajo, encargados de articular con las organizaciones sociales de la comuna proyectos y propuestas a ser presentados, a través del consejo, ante el parlamento comunal. Los comités de gestión debe conformarse de manera tal que atiendan las siguientes áreas: derechos humanos; salud; tierra urbana, vivienda y hábitat; defensa de las personas en el acceso a bienes y servicios; economía y

313 Ver artículos 10 al 17 de la Ley Orgánica de las Comunas.

314 Artículo 21 de la Ley Orgánica de las Comunas.

315 Artículo 23 de la Ley Orgánica de las Comunas. Para ser miembro del parlamento comunal, de acuerdo con lo establecido en el artículo 24, se requiere, entre otras condiciones: ser venezolano; mayor de quince años; no desempeñar cargos públicos de elección popular; no estar sujeto a interdicción civil o inhabilitación política.

316 Artículo 27 de la Ley Orgánica de las Comunas. Sus funciones están especificadas en el artículo 29. Para ser miembro del consejo ejecutivo, según el artículo 28, se requiere, entre otras condiciones: ser venezolano; mayor de quince años; no desempeñar cargos públicos de elección popular; no estar sujeto a interdicción civil o inhabilitación política.



LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES

producción comunal; mujer e igualdad de género; defensa y seguridad integral; familia y protección de niñas, niños y adolescentes; recreación y deportes; educación, cultura y formación socialista; en las comunas indígenas, ambiente y ordenación de la tierra; medicina indígena; educación propia, educación intercultural bilingüe e idiomas indígenas³¹⁷.

El consejo de planificación comunal es el “órgano encargado de coordinar las actividades para la formulación del 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”³¹⁸. Está conformado por: tres voceros electos por los consejos comunales de la comuna, dos voceros en representación del parlamento comunal, un vocero designado por las organizaciones socio-productivas comunitarias, un vocero de cada consejo comunal, integrante del comité de trabajo en materia de ordenación y gestión del territorio³¹⁹.

El consejo de economía comunal es la instancia encargada de la promoción del desarrollo económico de la comuna³²⁰. Está integrado por cinco voceros y sus respectivos suplentes, electos de entre los integrantes de los comités de economía comunal de los consejos comunales³²¹.

El consejo de contraloría comunal está encargado de la vigilancia, supervisión, evaluación y control social de los proyectos, planes y actividades de interés colectivo que ejecuten o desarrollen, en el ámbito de la comuna, las instancias del poder popular o del poder público. Esta conformado por cinco voceros (y sus respectivos suplentes), electos de entre los integrantes de las unidades de contraloría social de los consejos comunales³²².

La jurisdicción comunal, por último, prácticamente idéntica a la justicia de paz, está conformada por jueces comunales, elegidos por votación

317 Artículo 31 de la Ley Orgánica de las Comunas.

318 Artículo 33 de la Ley Orgánica de las Comunas.

319 Artículo 35 de la Ley Orgánica de las Comunas.

320 Sus funciones específicas están señaladas en el artículo 39 de la Ley Orgánica de las Comunas.

321 Artículo 37 de la Ley Orgánica de las Comunas. Según el artículo 37, entre las condiciones para ser vocero del consejo de economía comunal cuentan: ser venezolano; mayor de quince años; no desempeñar cargos públicos de elección popular; no estar sujeto a interdicción civil o a inhabilitación política.

322 Artículo 45 de la Ley Orgánica de las Comunas. Las funciones del consejo de contraloría comunal están especificadas en el artículo 47. Las condiciones esenciales para ser vocero ante esta instancia son las mismas que para ser vocero ante el parlamento comunal o ante cualquiera de los otros órganos.



CLAUDIA NIKKEN

universal, directa y secreta; que como medio alternativo de justicia que promueve el arbitraje, la conciliación, la mediación y cualquier otra forma (¿pacífica?) de solución de conflictos, ante situaciones derivadas directamente del ejercicio del derecho a la participación y a la convivencia comunal, sin contravenir las competencias legales propias del sistema de justicia ordinario³²³.

Cabe destacar que, a pesar del elevado número de procesos electorarios previstos en la ley, no se previó la existencia de un órgano con competencia electoral. Sólo al definir el procedimiento de formación de la comuna se dice que en el mismo deben coordinarse las *comisiones electorales de los consejos comunales*³²⁴. Queda claro, sin embargo, que el cuerpo electoral de la comuna está conformado por la sumatoria de los *registros electorales de los consejos comunales*³²⁵, es decir, por los habitantes de la comuna mayores de quince años (inscritos en el registro electoral del consejo comunal).

Para terminar, es necesario señalar que, de acuerdo con la Ley Orgánica de las Comunas, pueden conformarse los siguientes sistemas de agregación comunal³²⁶:

1. El consejo comunal como instancia de articulación de los movimientos y organizaciones sociales de una comunidad.
2. La comuna como instancia de articulación de varias comunidades organizadas en un ámbito territorial determinado.
3. La ciudad comunal, constituida por iniciativa popular, mediante la agregación de varias comunas en un ámbito territorial determinado.
4. La federación comunal como instancia de articulación de dos o más ciudades en el ámbito de un distrito motor de desarrollo.
5. La confederación comunal como instancia de articulación de federaciones comunales en el ámbito de un eje territorial de desarrollo.

Está claro así que la comuna está indisolublemente ligada al consejo comunal; no sólo porque supone la agregación de comunidades organizadas a cuya cabeza se encuentren tales órganos, sino porque sus integrantes emanan o son electos por ellos. ¿Participación ciudadana?

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

324 Artículo 11, numeral 4, de la Ley Orgánica de las Comunas.

325 Artículos 15 y 52 de la Ley Orgánica de las Comunas.

326 Artículos 58 y 60 de la Ley Orgánica de las Comunas.



LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES

- b. *El consejo comunal en la planificación, la economía comunal y la contraloría social.*

En virtud de su vinculación esencial con la comuna, el consejo comunal ve ampliada su regulación en la legislación aplicable a esa instancia del poder popular. Ya lo vimos con respecto a la Ley Orgánica de las Comunas, correspondiéndonos ahora estudiar la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular, la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal y la Ley Orgánica de Contraloría Social.

La Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular, cabe decirlo de una vez, derogó la Ley Orgánica de Planificación³²⁷. Tiene por objeto “desarrollar y fortalecer el Poder Popular mediante el establecimiento de los principios y normas que sobre la planificación rigen a las ramas del Poder Público y las instancias del Poder Popular, así como la organización y funcionamiento de los órganos encargados de la planificación y coordinación de las políticas públicas, a fin de garantizar un sistema de planificación, que tenga como propósito el empleo de los recursos públicos dirigidos a la consecución, coordinación y armonización de los planes, programas y proyectos para la transformación del país, a través de una justa distribución de la riqueza mediante una planificación estratégica, democrática, participativa y de consulta abierta, para la construcción de la sociedad socialista de justicia y equidad”³²⁸.

La ley crea un sistema nacional de planificación, que tiene entre sus objetivos “contribuir a la optimización de los procesos de definición, formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas en cada uno de sus niveles, a la efectividad, eficacia y eficiencia en el empleo de los recursos públicos dirigidos a la consecución, coordinación y armonización de los planes, programas y proyectos para la transformación del país, a través de una justa distribución de la riqueza, mediante una planificación estratégica, democrática, participativa y de consulta abierta, para el logro de las metas establecidas en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación”³²⁹. El sistema debe promover la coordinación, consolidación e integración equilibrada de la actividad planificadora, “en favor de una política de ordenación que permita dar el valor justo a los territorios dando relevancia a su historia, a sus capacidades y recursos físicos, naturales, ambientales y patri-

327 Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Planificación, G.O. N° Extraordinario 5.554 del 13 de noviembre de 2001.

328 Artículo 1 de la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular.

329 Artículo 8 de la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular.



CLAUDIA NIKKEN

*moniales; así como las potencialidades productivas que garanticen el bienestar social de todos los venezolanos y venezolanas”*³³⁰.

Integran el sistema nacional de planificación el Consejo Federal de Gobierno; los consejos estatales de planificación y coordinación de políticas públicas; los consejos locales de planificación pública; los consejos de planificación comunal; los consejos comunales³³¹. Sobre todos esos órganos se ha hablado ya suficientemente, por lo que nos limitaremos a mencionar algunos aspectos puntuales, relativos al papel específico de los consejos comunales en la planificación.

A ese respecto, se señala que, en el marco de las actuaciones inherentes a la planificación participativa, el consejo comunal debe apoyarse en la metodología del ciclo comunal, que consiste en la aplicación de las fases de diagnóstico, plan, presupuesto, ejecución y contraloría social, con el objeto de hacer efectiva la participación popular en la planificación, para responder a las necesidades comunitarias y contribuir al desarrollo de las potencialidades y capacidades de la comunidad³³².

Más adelante, la ley se refiere a *los planes*, señalando, en lo que nos interesa, que deben existir dos formas distintas de planes estratégicos, a saber, el plan comunal de desarrollo y el plan comunitario; así como un plan operativo comunal³³³.

El plan estratégico comunitario no aparece en la ley. Sólo está regulado el plan comunal de desarrollo, que se define como el instrumento de gobierno que permite a las comunas establecer los proyectos, objetivos, metas, acciones y recursos dirigidos a dar concreción a los lineamientos plasmados en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, “a través de la intervención planificada y coordinada de las comunidades y sus organizaciones, promoviendo el ejercicio directo del poder, de conformidad con la ley, para la construcción del estado comunal”³³⁴.

El proyecto de plan comunal de desarrollo debe ser preparado por el consejo de planificación comunal que corresponda y a los consejos comunales de la comuna. El mismo debe ser aprobado por el parlamento comunal³³⁵.

330 Artículo 9 de la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular.

331 Artículo 10 de la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular.

332 Artículo 15 de la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular.

333 Artículo 19 de la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular.

334 Artículo 40 de la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular.

335 Artículo 41 de la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular.



LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES

Corresponde al parlamento comunal, al consejo de planificación comunal, a los consejos comunales, a las organizaciones sociales y a los ciudadanos hacer seguimiento y evaluar el plan comunal de desarrollo³³⁶.

El plan operativo comunal, por su parte, es el que integra los objetivos, metas, proyectos y acciones anuales formulados por cada gobierno comunal, a fin de concretar los resultados y metas previstos en el plan comunal de desarrollo³³⁷. Este plan es aprobado por el gobierno de la comuna, previa opinión favorable del consejo de planificación comunal³³⁸.

Corresponde al consejo de planificación comunal y a los consejos comunales de la comuna hacer seguimiento y evaluar el plan operativo comunal³³⁹.

En lo que atiene a la Ley Orgánica del Sistema de Economía Comunal, cabe señalar que la misma deroga la Ley para el Fomento y Desarrollo de la Economía Popular³⁴⁰. Su objeto es desarrollar y fortalecer el poder popular, mediante el establecimiento de normas, principios, y procedimientos para la creación, funcionamiento y desarrollo del sistema económico comunal, integrado por organizaciones socioproductivas bajo un régimen de propiedad social comunal, impulsadas por las instancias del poder popular, del poder público o por acuerdo entre ambos, para la producción, distribución, intercambio y consumo de bienes y servicios, así como de saberes y conocimientos, en aras de satisfacer las necesidades colectivas y reinvertir socialmente el excedente, mediante una planificación estratégica, democrática y participativa³⁴¹.

Para que se entienda el papel que juega el consejo comunal en esto – amplísimo por demás-, es necesario traer la definición de *propiedad social comunal*, para lo cual hay que partir del concepto de *propiedad social*: “el derecho que tiene la sociedad de poseer medios y factores de producción o entidades con posibilidades de convertirse en tales, esenciales para el desarrollo de una vida plena o la producción de obras, bienes o servicios, que por condición o naturaleza propia son del dominio del Estado; bien sea por su condición estratégica para la soberanía y el desarrollo humano integral nacional, o porque su aprovechamiento garantiza el bienestar general, la satisfacción de las necesidades humanas, el desarrollo humano

336 Artículo 43 de la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular.

337 Artículo 73 de la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular.

338 Artículos 74 y 75 de la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular.

339 Artículo 77 de la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular.

340 Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley para el Fomento y Desarrollo de la Economía Popular (G.O. N° Extraordinario 5.890 del 31 de julio de 2007)-

341 Artículo 1 de la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal.



CLAUDIA NIKKEN

integral y el logro de la suprema felicidad social”³⁴². Esa propiedad social es *comunal* cuando el propietario es alguna de las instancias del poder popular. Siendo el consejo comunal una de esas instancias, en esa medida está regulado por la ley que nos ocupa.

El eje central de la ley está constituido por la regulación de las organizaciones socioproductivas³⁴³, sean estas de propiedad social comunal o bien de propiedad familiar³⁴⁴; y por el sistema alternativo de intercambio solidario, que incluye la regulación y el funcionamiento de los grupos de intercambio solidario y la moneda comunal³⁴⁵.

Este sistema de economía comunal está directamente vinculado con el ejecutivo nacional, a través del ministerio del poder popular con competencia en la materia y del Banco Central de Venezuela³⁴⁶.

Para terminar, haremos referencia a la Ley Orgánica de Contraloría Social, cuyo objeto es desarrollar y fortalecer el poder popular, mediante el establecimiento de las normas, mecanismos y condiciones para la promoción, desarrollo y consolidación de la contraloría social como medio de participación y de corresponsabilidad de los ciudadanos y sus organizaciones sociales, mediante el ejercicio compartido, entre el poder público y el poder popular, de la función de prevención, vigilancia, supervisión y control de la gestión pública y comunitaria, como de las actividades del sector privado que incidan en los intereses colectivos o sociales³⁴⁷.

La contraloría social se define en la ley como una función compartida entre las instancias del poder público y los ciudadanos y las organizaciones del poder popular, para garantizar que la inversión pública se realice de manera transparente y eficiente en beneficio de los intereses de la sociedad, y *que las actividades del sector privado no afecten los intereses colectivos o sociales*³⁴⁸. Su propósito fundamental es la prevención y corrección de comportamientos, actitudes y acciones que sean contrarios a los intereses sociales y a la ética en el desempeño de las funciones públicas, así como en las actividades de producción, distribución, intercambio, comercializa-

342 Artículo 6, numeral 15, de la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal.

343 Cuya creación depende de la aprobación de la asamblea de ciudadanos del consejo comunal.

344 Capítulos III y V de la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal.

345 Capítulo IV de la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal.

346 Artículos 7, 8 y 53 de la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal.

347 Artículo 1 de la Ley Orgánica de Contraloría Social.

348 Artículo 2 de la Ley Orgánica de Contraloría Social.



LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES

ción y suministro de bienes y servicios necesarios para la población, realizadas por el sector público o el sector privado³⁴⁹.

La ley es aplicable en todos los niveles e instancias político-territoriales de la administración pública; a las instancias y organizaciones del poder popular y; a las organizaciones y personas del sector privado que realicen actividades con incidencia en los intereses generales o colectivos; sin perjuicio de las limitaciones legales relativas a la preservación de la seguridad interior y exterior, la investigación criminal, la intimidad de la vida privada, el honor, la confidencialidad y la reputación³⁵⁰. En esa medida, la ley regula las actividades de la unidad de contraloría social de los consejos comunales.

Al respecto, interesa traer a colación el procedimiento para el ejercicio de la contraloría social³⁵¹; el cual puede llevarse a cabo en virtud de denuncia o de oficio, por toda persona natural o jurídica con conocimiento en los hechos que conlleven a una posible infracción, irregularidad o inacción que afecte los intereses individuales o colectivos de los ciudadanos y ciudadanas, de la manera siguiente:

1. La persona debe notificar directamente al órgano competente local, regional o nacional, para la apertura del inicio de la investigación a los efectos de comprobar la presunta infracción, irregularidad o inacción.

2. Realizada la función de contraloría social y de presumirse efectivamente las infracciones, omisiones o hechos irregulares, se levantará un acta suscrita por quien o quienes integren la contraloría social, en la cual se dejará constancia fiel de los hechos, acompañada de la documentación que soporte los mismos, la cual tiene carácter vinculante para los organismos receptores.

3. Remitir el acta vinculante, indicada en el numeral anterior, ante las autoridades administrativas, penales, judiciales o de control fiscal que corresponda.

4. Hacer seguimiento de los procedimientos iniciados ante las autoridades administrativas, penales, judiciales o de control fiscal que corres-

349 Artículo 3 de la Ley Orgánica de Contraloría Social. Esto último, con base en la Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a Bienes y Servicios (G.O. N° Extraordinario 5.889 del 31 de julio de 2008), que es una de los decretos con rango, valor y fuerza de ley dictado con base en la Ley Habilitante de febrero de 2007 y, por ende, luego del rechazo popular de la reforma constitucional iniciada por el Presidente de la República.

350 Artículo 4 de la Ley Orgánica de Contraloría Social.

351 Artículo 13 de la Ley Orgánica de Contraloría Social.



CLAUDIA NIKKEN

ponda, con el objeto de mantener informado a la organización de contraloría social a la que pertenezca.

Así, la comuna y el consejo comunal deben planificar como si fueran entes públicos –de hecho se los toma como “entidades locales”; se basan en la propiedad pública y en la *propiedad social* en detrimento de la propiedad privada. Son contralores de lo público y también de lo privado.

¿Qué es esto?

CONCLUSIÓN: EL NUEVO MAPA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS ASUNTOS PÚBLICOS

En la introducción de este trabajo se advirtió la necesidad de ubicarnos en el *momento constitucional*, pues está en movimiento la forma del Estado a partir de la intención de establecer un nuevo régimen político. Se afirmó, en cuanto a ello, que hoy nos encontramos en la fase de *re-constitución*, es decir, en la fase del proceso constituyente que tiene por objeto establecer y sancionar el texto que dará nuevo fundamento jurídico al Estado.

Para demostrar la validez de la afirmación, partimos de la falsa creencia de acuerdo con la cual la de-constitución iniciada por la Corte Suprema de Justicia el 19 de enero de 1999 mediante la sentencia FUNDAHUMANOS tuvo su proceso de re-constitución en todo lo que fue la discusión, aprobación y posterior *sanción popular* de lo que llamamos *constitución*. En cuanto a ello, advertimos que la realidad muestra que el Estado venezolano carece de una constitución escrita y rígida; pues ni siquiera considerando la nuestra como una *constitución flexible*, escrita o no, podría justificarse la disparidad de interpretaciones que ejecutan, según las circunstancias y no entre sí, los órganos del poder público nacional.

Lo anterior deriva, principalmente, de que la *constitución* sancionada mediante referendo el 15 de diciembre de 1999 no era aplicable, dado que careció de un verdadero régimen de transición entre el fundado en la Constitución del 23 de enero de 1961 y el que se fundaría sobre este nuevo “texto”. Esto no ha mermado, sin embargo, la convicción general de que ese texto es nuestra *constitución escrita*.

Ante, esa convicción se estableció que el contenido de la *constitución* carece de validez, pues su “norma fundamental” es ineficaz. Esto parte de que la norma fundamental de lo que llamamos *constitución* es que *el pueblo está por encima de la constitución y, además, que puede ejercer su soberanía por cualquier medio y en todo momento, incluso contra la constitución*; la cual corresponde a lo que se ha denominado “neo-absolutismo”, que con-



LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES

siste en la sustitución del monarca por el “pueblo”, en uso de un poder absoluto e incontrolado.

Antes como ahora, se advierte que lo imposible, en la práctica, de la instauración de un régimen “neo-absolutista”, ha derivado históricamente en un régimen denominado “cesarismo democrático”; es decir, la personalización del poder, legitimada a través de la manipulación de la voluntad popular expresada mediante el sufragio (o la aclamación).

En aquel momento se expresó que los ejemplos traídos a colación para demostrar la no aceptación de la “norma fundamental” de lo que llamamos *constitución*, son base cierta para afirmar que nuestro régimen político es eso, un “cesarismo democrático”. El más claro y reciente es el relativo a la transgresión de la prohibición derivada del rechazo popular de la reforma constitucional planteada en 2007 por el Presidente de la República.

En efecto, recuérdese que el 2 de diciembre de 2007 fue popularmente rechazada la reforma constitucional propuesta por el Presidente de la República el 15 de agosto de 2007, la cual versaba, entre otros aspectos, sobre la posibilidad de reeligir indefinidamente al presidente de la República y el poder popular; rechazo que tuvo por efecto que las materias objeto de la misma no podían volver a ser planteadas durante el mismo período constitucional. Esa prohibición ya ha sido absolutamente burlada por el Presente de la República y por la Asamblea Nacional. Primero, mediante la promoción de la enmienda, sancionada luego en forma plebiscitaria el 15 de febrero de 2009, relativa a la “reelección indefinida”³⁵². Ahora, con las llamadas “leyes del poder popular”; no sólo porque su contenido fue rechazado el 2 de diciembre de 2007, sino además porque contrarían el texto, el supuesto texto, de la *constitución*.

El *cesarismo democrático* parece corresponderse con regímenes políticos de corte *autoritario*; es decir, con un régimen en el cual quien detenta el poder real (autoridad) impone su voluntad sin que medie consenso, discusión y a pesar del disenso, utilizando como medio la manipulación del cuerpo electoral y de las masas en general.

El autoritarismo se ha presentado, universalmente, en las más variadas y disímiles formas. Las *clásicas* dictaduras latinoamericanas son un ejemplo de autoritarismo y algunas de cesarismo democrático. Recuérdese, en estos casos, el empleo del *plebiscito* por el dictador para ratificar su autoridad o “convalidar” alguna decisión particular.

352 G.O. N° Extraordinario 5.908 del 19 de febrero de 2009.



CLAUDIA NIKKEN

Ahora bien, más allá del mecanismo propio del cesarismo democrático consistente en *burlar* el rechazo popular de la reforma constitucional mediante una enmienda constitucional plebiscitaria; lo cierto es que lo que se pretende imponer en nuestro país es un *régimen totalitario*

Un régimen totalitario, en efecto, se caracteriza porque el Estado ejerce todo el poder sin divisiones ni restricciones y, por ello, la libertad está completamente supeditada a ese poder. Son dirigidos por un partido político que pretende ser o se comporta como “partido único” y se funde con las instituciones del Estado. Esto, no sólo mediante el desconocimiento –jurídico o práctico– de otros partidos políticos, sino también de cualquier forma de organización social.

Estos regímenes, además, suelen exaltar la figura de un personaje que tiene un poder ilimitado sobre todos los ámbitos y se manifiesta a través de la autoridad ejercida jerárquicamente; impulsan un movimiento de masas para encuadrar a toda la sociedad; hacen uso de la propaganda y de distintos mecanismos de control social y de represión como las policías secretas y los campos de concentración.

Ejemplos de tales regímenes son el fascismo, el nacionalsocialismo y el *comunismo* en todas sus expresiones: marxismo, leninismo, estalinismo, trotskismo, castrismo, maoísmo, etc.

En la Venezuela actual, más allá del uso reiterado del término *socialismo* (propio en realidad del *comunismo*) para caracterizar el sistema cuya implantación ha venido planteándose en los últimos años, es posible constatar que existe en el Presidente de la República el personaje con poderes ilimitados que se manifiesta a través de la autoridad ejercida jerárquicamente; personaje que impulsa permanentemente el movimiento de masas, que abusa de la propaganda y, que emplea medios de control social como las policías *secretas* (el SENIAT, CONATEL, el INDEPABIS, el INTI, el SAIME, CADIVI, el SNC, la Contraloría General de la República, el Ministerio Público, etc.). Se ha planteado con éxito parcial el *partido único* de gobierno. El Estado ejerce todo el poder sin restricciones.

El proceso más asombroso ha sido la apropiación del poder por el Presidente de la República en nombre del Estado. Ese proceso, que se inició como manipulación de masas, electoralmente o no, deriva hoy no sólo en la apropiación de la *sociedad civil*, sino en el secuestro de la soberanía so pretexto del ejercicio del derecho a la participación ciudadana en los asuntos públicos.

Lo lamentable es que el proceso encuentra fundamento en lo que llamamos *constitución*; específicamente en el artículo 70, que define los “medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, en lo político” y también “en lo social y económico”; y en todas las normas



LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES

que insisten en incorporar a la sociedad, organización de la sociedad civil, comunidad, comunidad organizada, etc., a la estructura estatal so pretexto de permitir, generar, avalar, promover la participación ciudadana en los asuntos públicos.

* * *

Participar en los asuntos públicos es un derecho político que consiste en *tomar parte en la formación, ejecución y control de la gestión pública*. En tanto que derecho político, es un derecho *individual* que corresponde a cada ciudadano; y que puede ejercerse individual o colectivamente.

Por su parte, la *soberanía* es el máximo poder que se ejerce en un Estado y consiste en el *monopolio del poder para dictar normas jurídicas*³⁵³; esto es, para establecer disposiciones de aplicación obligatoria y, además, para hacerlas cumplir incluso mediante el uso legítimo de la fuerza (coerción).

El derecho a participar en los asuntos públicos, como derecho político, supone que cada ciudadano pueda tomar parte en la formación, ejecución y control de la gestión pública que consiste en emitir normas jurídicas; pero ello no implica necesariamente que mediante esa participación ejerza la soberanía, pues este *poder* no corresponde a cada ciudadano sino al *pueblo* en los términos del texto constitucional. Por lo demás, no toda la gestión pública supone la emisión de normas jurídicas.

Por lo anterior, hicimos énfasis en la necesidad de entender, y por ello insistimos de nuevo, que el derecho a participar en los asuntos públicos es un derecho político, pero no es igual a ejercer la soberanía. No obstante existe la confusión y esa confusión se fundamenta en una *norma constitucional*: el artículo 70:

Son medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, en lo político: la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, las iniciativas legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas cuyas decisiones serán de carácter vinculante, entre otros; y en lo social y económico, las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas en todas sus formas incluyendo las de carácter financiero, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y la solidaridad.

La ley establecerá las condiciones para el efectivo funcionamiento de los medios de participación previstos en este artículo.

353 O. Beaud, *La puissance de l'État*, op. cit., pp. 62.



CLAUDIA NIKKEN

La soberanía es un concepto fundamental: según quien sea su titular se define el régimen político de un Estado; según sus formas de ejercicio, el sistema político de ese mismo Estado. La soberanía es establecer las normas de obligatorio cumplimiento y hacerlas cumplir, incluso con el uso de la fuerza.

Por lo anterior, resulta obvio que desde la norma transcrita se desprecia y desconoce el verdadero significado de la soberanía, disminuyéndolo a la consulta popular, al cabildo abierto y hasta a la *asamblea de ciudadanos*, sobre cuyas decisiones se afirma que son “de carácter vinculante” y; más aún, se advierte que la soberanía “en lo social y económico” consiste en la *atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria, etc.*

Esa es la soberanía cuya titularidad se atribuye al *pueblo*, quien la ejerce directamente en la forma prevista en la *constitución ¿y la ley?*; e indirectamente, mediante el sufragio, por los órganos del poder público. Aquí cabe otra reflexión: el pueblo.

El *pueblo de Venezuela* aparece en el *preámbulo* del texto constitucional decretando la *constitución*, “en ejercicio de sus poderes creadores”. Si se revisa la nota que sigue a la *disposición final* del texto, encontramos una nueva referencia al *pueblo de Venezuela*: quien aprobó (sancionó) la *constitución* mediante referendo el 15 de diciembre de 1999.

Estas dos referencias fundamentales para determinar quién es el *pueblo* titular de la soberanía, permiten afirmar que ese *pueblo* es el cuerpo electoral *nacional*. Es decir, el conjunto de los *ciudadanos*: los venezolanos mayores de edad, que no estén sujetos a interdicción civil o a inhabilitación política –que por supuesto hayan cumplido con la formalidad de inscribirse en el registro electoral.

Esta es la concepción de *pueblo* se adecua a la idea generalmente aceptada de *soberanía*, en su doble lectura: el poder que ostenta cada Estado frente a los demás estados, que excluye de toda posibilidad de que otro Estado dicte para él unilateralmente normas jurídicas (a través de sus ciudadanos, por ejemplo); y el máximo grado de poder dentro del Estado, al cual hemos venido haciendo referencia.

Ahora bien, pareciera que en la *constitución* se adopta una concepción *socio-política* de pueblo, que lo distingue del cuerpo electoral, su representante primario.

Esa concepción aparece cuando se declara que los valores de la cultura son un bien irrenunciable del pueblo (artículo 99); también en la regulación de los pueblos indígenas, sobre los cuales se advierte expresamente que el término “pueblo” no puede aplicarse según la interpretación del derecho internacional (artículo 126); se menciona el bienestar del pueblo



LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES

como causa de la reserva por el Estado, entre otras, de la actividad petrolera (artículo 302). También aparece el pueblo en la regulación de las relaciones internacionales, cuando se dice que las mismas deben responder a los fines del Estado, en función del ejercicio de *su* soberanía (la del Estado) y de los “intereses del pueblo” (artículo 152).

Lo cierto es que el “pueblo” es una noción mal empleada en la *constitución*, como lo es el concepto de soberanía. Pero ese mal empleo, como se ha dicho, es lo que permite dar fundamento al régimen político que se nos ha venido planteando.

* * *

Participar en los asuntos públicos es un derecho político que consiste en *tomar parte en la formación, ejecución y control de la gestión pública*. Es un derecho *individual* que corresponde a cada ciudadano; y que puede ejercerse individual o colectivamente, directa e indirectamente.

El ejercicio indirecto y colectivo del derecho a la participación en los asuntos públicos, tal como está planteado en la *constitución*, contraría el principio de acuerdo con el cual, la sociedad civil no puede incorporarse, sin dejar de serlo, a la estructura estatal, ni siquiera en aras de dar garantía al derecho a la participación.

Como ya se vio, la sociedad civil se incorpora a la organización estatal a través de los llamados “comités de postulaciones” (poder judicial, poder ciudadano, poder electoral); y de los órganos llamados supuestamente a articular descentralización y participación: el Consejo Federal de Gobierno, los consejos estadales de planificación y coordinación de políticas públicas y, los consejos locales de planificación pública.

Los “comités de postulaciones” fueron *secuestrados* por la Asamblea Nacional, quien mediante ley determinó que los diputados son “representantes de la sociedad” –no del “pueblo”, como lo señala expresamente la *constitución*–, para controlar y eventualmente disminuir el impacto de la intervención de la sociedad civil en el proceso de selección de los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, de los titulares de los órganos del Consejo Moral Republicano, de los integrantes del Consejo Nacional Electoral. Probablemente, en los meses que siguen, se establecerá que son los consejos comunales o las organizaciones articuladas en ellos quienes pueden designar representantes ante los comités de postulaciones.

Eso ya ocurrió, primero, con los consejos locales de planificación pública; con los consejos estadales de planificación y coordinación de políticas públicas y, finalmente, con el Consejo Federal de Gobierno. Son los consejos comunales o las organizaciones articuladas en ellos quienes pueden designar representantes ante estos cuerpos, responsables en bue-



CLAUDIA NIKKEN

na medida de la distribución territorial y el empleo de los dineros públicos.

De ese modo, la sociedad civil, sociedad organizada, comunidad organizada, organización vecinal, etc., se dejó sustituir primero en esos espacios y luego, en general, por las organizaciones del poder popular.

* * *

Lo cierto es que “pueblo”, soberanía, participación y, para resumir, organización de la sociedad civil son nociones mal empleadas en la *constitución*, conforme a los estándares de interpretación internacionales. Ese mal empleo es lo que permite dar fundamento al régimen político que se nos ha venido planteando.

En efecto, en la reforma constitucional fallida se planteó una nueva visión del principio de la separación de poderes, desconocida en la tradición constitucional venezolana, contenida en lo que sería el nuevo artículo 136 constitucional. Según esta nueva visión, el poder público se distribuiría *territorialmente* entre el “poder popular”, el poder municipal, el poder estatal y el poder nacional; “[c]on relación al contenido de las funciones que ejerce”, el poder público se “organizaría” en legislativo, ejecutivo, judicial, ciudadano y electoral.

Con esto se pretendían dos cambios evidentes en la materialización del principio de separación de poderes. En primer lugar, la inclusión de un “poder popular” en la separación vertical (territorial) del poder público. En segundo término la aparente *generalización* de la separación horizontal (funcional) del poder en legislativo, ejecutivo, judicial, ciudadano y electoral, hoy reservada al poder nacional³⁵⁴.

El poder popular, conforme a la misma norma propuesta, sería el medio a través del cual el pueblo ejercería directamente la soberanía, del cual se lo señala como “depositario”; medio que “no nace del sufragio ni de elección alguna, sino de la condición de los *grupos humanos organizados como base de la población*”. En complemento, se establece que el poder popular “*se expresa* constituyendo las comunidades, las comunas y el autogobierno de las ciudades, a través de los *consejos comunales*, consejos de trabajadores y trabajadoras, consejos estudiantiles, consejos campesinos, consejos artesanales, consejos de pescadores y pescadoras, consejos deportivos,

354 Se recordará que el poder estatal y el poder municipal se “organizan”, hoy, en un poder ejecutivo y un poder legislativo, además de contar cada nivel con un órgano administrativo acentralizado: la contraloría estatal y la contraloría municipal.



LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES

consejos de la juventud, consejos de adultos y adultas mayores, consejos de mujeres, consejos de personas con discapacidad y otros entes que señale la ley”.

Entonces, el poder popular derivaría de la separación vertical (territorial) del poder público; el poder popular sería el medio a través del cual el *pueblo* podría ejercer directamente la soberanía, de la cual sería “depositario”; el poder popular no derivaría del sufragio “ni de elección popular alguna”; el poder popular “se expresa[ría] constituyendo las comunidades, las comunas y el autogobierno de las ciudades, *a través de los consejos comunales*, consejos de trabajadores y trabajadoras, consejos estudiantiles, consejos campesinos, consejos artesanales, consejos de pescadores y pescadoras, consejos deportivos, consejos de la juventud, consejos de adultos y adultas mayores, consejos de mujeres, consejos de personas con discapacidad y otros entes que señale la ley”.

La Ley Orgánica del Poder Popular, por su parte, establece expresamente que

El Poder Popular es el ejercicio pleno de la soberanía por parte del pueblo en lo político, económico, social, cultural, ambiental, internacional, y en todo ámbito del desenvolvimiento y desarrollo de la sociedad, a través de sus diversas y disímiles formas de organización, que edifican el estado comunal.

Lo anterior trae consecuencias de trascendencia incuestionable, que debemos desarrollar.

La *constitución* establece, en su artículo 5, que la soberanía reside intransferiblemente en el pueblo, quien la ejerce directamente en los términos de la *constitución* y de la ley.

Esta ley establece que el pueblo ejerce su soberanía “a través de sus diversas y disímiles formas de organización, que edifican el estado comunal”. Las diversas y disímiles formas que edifican el estado comunal son: el consejo comunal, la comuna, la ciudad comunal, la federación comunal, la confederación comunal, etc. Todas las demás que se constituyan por iniciativa popular.

El estado comunal es una “[f]orma de organización político social, fundada en el Estado democrático y social de derecho y de justicia establecido en la Constitución de la República, en la cual el poder es ejercido directamente por el pueblo, con un modelo económico de propiedad social y de desarrollo endógeno sustentable, que permita alcanzar la suprema felicidad social de los venezolanos y venezolanas en la sociedad socia-



CLAUDIA NIKKEN

lista. La célula fundamental de conformación del estado comunal es la comuna³⁵⁵.

Ergo, las diversas y disímiles formas que edifican el estado comunal deben perseguir el establecimiento de la sociedad socialista; en la cual, por lo demás, el individuo carece de reconocimiento como actor político.

El pueblo, entonces, es el conglomerado de personas que se organiza en torno al estado comunal; y sólo pueden organizarse así las personas que profesen la *fe* socialista (y que lo demuestren con su inscripción en el partido *único*, quien tomará la precaución de determinar la veracidad de la profesión de fe). Quien no sea socialista está fuera del sistema, preso, exilado o simplemente ignorado.

La pregunta es: ¿dónde está el *pueblo* que aparece en el *preámbulo* del texto constitucional decretando la *constitución*, “en ejercicio de sus poderes creadores”; y también en la nota que sigue a la *disposición final* del texto?

* * *

Conforme a la organización del poder popular sobre base *constitucional*, es imposible que el pueblo sea el soberano, ni siquiera si se lo toma como conjunto de “sistemas de agregación comunal”. La razón es que ese pueblo no es libre de escoger su ideología: debe ser socialista.

Esa ideología ha sido impuesta por el Presidente de la República, directamente en los términos de la *constitución* y de la ley; e indirectamente, mediante la manipulación del sufragio, por los órganos de los demás poderes públicos, especialmente por la Asamblea Nacional y el Tribunal Supremo de Justicia, en cuanto se refiere a este tema particular.

Además el *cuerpo electoral* es un órgano de revisión constitucional (lo que es incorrecto de acuerdo con los estándares internacionales de interpretación), y de designa al “pueblo” como detentador y no como titular del poder constituyente originario (manifestación primera de la soberanía)³⁵⁶, imponiéndole el deber de “desconocer cualquier régimen, legislación o autoridad que contraríe los valores, principios y garantías democráticos o menoscabe los derechos humanos”³⁵⁷, propios de los sistemas *socialistas*.

Es un círculo perfecto. El soberano es Hugo Chávez Frías. Por eso no importa que los integrantes de los consejos comunales y demás organiza-

355 Artículo 8, numeral 8, de la Ley Orgánica del Poder Popular.

356 Artículo 347 constitucional.

357 Artículo 350 constitucional.



LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES

ciones del poder popular carezcan de la condición de ciudadanos, por razones de edad y hasta de nacionalidad. Lo que importa es que esos consejos comunales y demás organizaciones del poder popular, como producto del uso de la fuerza y el engaño, le permiten afirmar que existe apoyo popular para su revolución.

* * *

Hay que tomar la decisión soberana de adoptar, finalmente, una Constitución que se adecue a la realidad venezolana. Hay que tomarla por medios democráticos, pero por los medios democráticos generalmente admitidos de acuerdo con los estándares internacionales, estén dentro o fuera de la Constitución.





III
**LA LEY ORGÁNICA DE CONTRALORÍA SOCIAL:
FUNCIONALIZACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN E INSTAU-
RACIÓN DE LA DESCONFIANZA CIUDADANA**

Luis A. Herrera Orellana

*Profesor de Derecho Administrativo UCV
Investigador del Observatorio Económico Legislativo CEDICE-
Libertad*







LUIS A. HERRERA ORELLANA

INTRODUCCIÓN

El propósito de las líneas que siguen es ofrecer al lector unos comentarios críticos a la 'Ley' Orgánica de Contraloría Social, publicada junto con las restantes 'leyes'¹ del Poder Popular en la Gaceta Oficial Extraordinario N° 6.011, de 21 de diciembre de 2011 (en adelante, LOCS), dirigidos, por tanto, no a proponer interpretaciones de este texto legal que faciliten o contribuyan a su aplicación, sino a ofrecer razones para cuestionar su puesta en vigencia y aplicación, dada su radical incompatibilidad con la Norma Suprema y Tratados Internacionales de Protección de Derechos Humanos vigentes en Venezuela para la fecha de aprobación de esta normativa.

-
- 1 A lo largo de este trabajo, la palabra ley, cuando se refiera a las que crean y desarrollan el Poder Popular, aparecerá entre comillas simples, porque para quien suscribe este trabajo, esas 'leyes', lo mismo que otras tales como la Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a Bienes y Servicios, el Decreto Ley de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria, las Leyes especiales de expropiación y los recientes Decretos Ley en materia de Refugios, Atención al Sector Agrícola y Emergencia de Terrenos, dictados en el marco de la inconstitucional Ley Habilitante otorgada en diciembre de 2010 por la saliente Asamblea Nacional, no son en realidad leyes, por cuanto además de su excesiva ambigüedad, patetismo e irreversible indeterminación, estas 'leyes' no limitan el Poder, no garantizan los derechos fundamentales y no proveen certeza (seguridad jurídica), en una palabra, no respetan la Constitución, y en lugar de ello, lo que aseguran es la abolición de la economía social de mercado, la concentración del Poder en el Ejecutivo Nacional, la supresión de la libre participación de los ciudadanos, la igualdad de las personas ante la ley y la instauración de un clima de desconfianza y temor entre los integrantes de la sociedad. Sobre la imposibilidad de denominar ley a actos con semejantes vicios y defectos, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha indicado que "una norma no puede considerarse 'ley' a menos que esté redactada con suficiente precisión" (entre otras, ver sentencias *Muller y otros c. Suiza* de 24 de mayo de 1988).



LEY ORGÁNICA DE CONTRALORÍA SOCIAL

Siendo ese, y no otro, el objeto de estos comentarios, resulta apropiado fijar desde el inicio unas premisas básicas, sobre el contenido relevante de la Constitución venezolana de 1999 para el análisis de la así llamada “contraloría social”, para, a partir de ellas, estar en mejor posición de efectuar dicho análisis.

Tenemos que la Constitución vigente configura al Estado venezolano como un Estado *Federal y Descentralizado*, no como un Estado Comunal y Centralizado. Por otro lado, esa Constitución divide el Poder Público en *cinco* ramas funcionales, como son la Legislativa, Ejecutiva, Judicial, Electoral y Ciudadana, y en tres *niveles* político-territoriales. Entre ellos, huelga indicarlo, no está el Poder Popular.

Define el sistema de gobierno como democrático, *representativo y participativo a la vez*; no establece una democracia radical directa, en la que no existen ya más representantes y en donde los ciudadanos directamente se autogobiernan, básicamente porque asume que la democracia no es, ni puede ser, un valor absoluto (todos los valores son *relativos*, de lo contrario no hay pluralismo²), y porque de seguro se tomó en cuenta el rotundo fracaso de malogrados intentos en tiempos pasados por imponer utópicos modelos de auto gobiernos que degeneraron en oclocracias y tiranías de toda índole³.

La Constitución de 1999, además, reconoce y garantiza a todo ciudadano la libertad de participar en los asuntos públicos como un *derecho de ejercicio autónomo* y hasta indica mecanismos para ejercerlo; además, reconoce y garantiza la igualdad de todas las personas (sean ciudadanos o no) ante la ley. También, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en sus artículos 23.1^a y 24, reconoce y garantiza el ejercicio libre, autónomo, de estos derechos.

En este contexto normativo, la Asamblea Nacional que culminó sus funciones en el mes de enero de 2011, sancionó la LOCS, que parte de la existencia de un *Estado Comunal* y de un *Poder Popular* (creados por la ‘Ley’ Orgánica de Comunas y por la ‘Ley’ Orgánica del Poder Popular, respectivamente), en el que la participación ciudadana, tal y como se aprecia también en las restantes ‘leyes’ del Poder Popular, se concibe co-

2 Véanse los ensayos dedicados al pluralismo de valores defendido por Berlín en AAVV, Isaiah Berlín: *La Mirada Despierta de la Historia*, Madrid, Tecnos, 1999.

3 Sobre el tema, véase Raymond Aron, *Introducción a la Filosofía Política: Democracia y Revolución*, Barcelona, Paidós, 1999.



LUIS A. HERRERA ORELLANA

mo una *función ciudadana*, y no ya como un *derecho ciudadano* de ejercicio autónomo frente al Estado.

I. CONTENIDO GENERAL DE LA LOCS

1. Estructura de la LOCS y el concepto de contraloría social:

La LOCS se divide en cinco Títulos que tratan sobre (I) los objetivos, principios y fines de la contraloría social (CS), (II) la organización y 'deberes' (atribuciones, más bien) de la CS, (III) el procedimiento para ejercer la CS, (IV) las responsabilidades derivadas del ejercicio de la CS y (V) la formación del ciudadano en la función de CS.

¿Qué comprende la CS?: según la LOCS, comprende la "promoción y desarrollo de la *cultura del control social*", esto es, la "prevención, vigilancia, supervisión y control" mediante el ejercicio de "potestades" sobre la "gestión pública y comunitaria", las "actividades del sector **privado** que incidan en los intereses colectivos o sociales", los "asuntos públicos, comunitarios y **privados** que incidan en el bienestar común", y las actividades de "producción, distribución, intercambio, comercialización y suministro de bienes y servicios necesarios para la población, realizadas por el sector público o el sector **privado**".

No por casualidad, la propia LOCS define a la CS, "sobre la base del principio constitucional de la corresponsabilidad", como "una función compartida entre las instancias del Poder Público y los ciudadanos, ciudadanas y las organizaciones del Poder Popular, **para garantizar** que la inversión pública se realice de manera transparente y eficiente en beneficio de los intereses de la sociedad, y **que las actividades del sector privado no afecten los intereses colectivos o sociales**".

De allí que, la CS será de aplicación preferente al sector privado de la economía, es decir, al mercado y a la sociedad civil, y sólo marginal o secundariamente al sector estatal.

2. Objeto, fines y ámbito de aplicación de LOCS:

La LOCS señala que su objetivo es "desarrollar y fortalecer el Poder Popular, mediante el establecimiento de normas, mecanismos y condiciones para la protección, desarrollo y consolidación de la contraloría social como medio de participación y de corresponsabilidad de los ciudadanos (...) y sus organizaciones sociales, mediante el ejercicio compartido, entre el Poder Público y el Poder Popular, de la función de prevención, vigilancia, supervisión y control de la gestión pública y comunitaria, como de las



LEY ORGÁNICA DE CONTRALORÍA SOCIAL

actividades del sector privado que incidan en los intereses colectivos o sociales” (art. 1°).

Además, señala como dos de sus fines “promover y desarrollar la cultura del control social como mecanismo de acción en la vigilancia, supervisión, seguimiento y control de los asuntos públicos, comunitarios y privados que incidan en el bienestar común” y “fomentar el trabajo articulado de las instancias, organizaciones y expresiones del Poder Popular con los órganos y entes del Poder Público, para el ejercicio efectivo de la función del control social” (art. 2), con lo cual, claramente, la LOCS concibe a la CS no como ejercicio de un derecho subjetivo, sino como una función, que se ejerce a través de un conjunto de potestades (art. 7).

En cuanto al ámbito de aplicación, la LOCS establece que “...las disposiciones de la presente ley son aplicables a todos los niveles e instancias político-territoriales de la Administración Pública, a las instancias y organizaciones del Poder Popular y a las organizaciones y personas del **sector privado que realicen actividades con incidencia en los intereses generales o colectivos**”.

Podría pensarse que, deliberadamente, la LOCS no hace referencia a ninguno de los medios de participación que la Constitución de 1999 contempla en sus artículos 70 y 141 para que los ciudadanos colaboren con la Administración Pública en la toma de sus decisiones con impacto directo en la colectividad, a fin de añadir otros adicionales a los que se mencionan en esos artículos.

Habla, por ejemplo, de presentar denuncias, reclamos, peticiones, quejas y sugerencias ante los organismos competentes, lo que resulta poco coherente con su objeto, ya que éste persigue regular algunos supuestos de ejercicio del derecho a la participación en los asuntos públicos, no el derecho de petición u oportuna respuesta.

Valga apuntar, que mientras el original Proyecto de Ley de Contraloría Social indicaba en alguno de sus artículos que “...toda persona podrá dirigir denuncias o peticiones ante las Contralorías Sociales, sobre los asuntos relacionados con la gestión pública y de actividades privadas que persigan fines públicos y colectivos, así como la gestión comunitaria, que afecten negativamente los intereses individuales o colectivos”, en la LOCS sólo se indica que esas denuncias o reclamos se podrán presentar, con el apoyo o a través de quienes ejerzan la CS, ante el “órgano competente local, regional o nacional”, siendo oportuno notar que esta ‘ley’ nun-



LUIS A. HERRERA ORELLANA

ca menciona a los Municipios o a los Estados, habla de órganos locales o regionales, que pueden ser instancias diferentes a aquéllas⁴.

3. *Potestades de los Contralores Sociales, requisitos y procedimiento para el ejercicio de esta función:*

Quienes individual, colectiva u orgánicamente (art. 9) se 'organicen' para ejercer la CS, al igual que los llamados Consejos Comunales, no formarán orgánicamente parte de la Administración Pública, ya que no integran la Administración centralizada ni tampoco la Administración descentralizada.

Ahora bien, cual si fueran autoridades, dictarán algunos actos similares a los actos ejecutivos y ejecutorios que dicta la Administración Pública, en cuanto al valor probatorio que tales actos tendrán al interior de los procedimientos en los que participen los contralores sociales y poder de decisión (ver carácter vinculante del acta a la que se refiere el artículo 13, numeral 2, de la LOCS).

Sin embargo, a diferencia de los particulares habilitados por ley para dictar actos de autoridad, los cuales se encuentran sometidos al Derecho Administrativo sin excepción, tal y como sucede con los Consejos Comunales, los contralores sociales, no se estarán plena sino tangencialmente sometidos a ese Derecho.

Partiendo de tal régimen preferente, deliberadamente edificado por los Poderes Ejecutivo y Legislativo en las últimas leyes aplicables a los Consejos Comunales, establece la LOCS (art. 8) que serán 'deberes' (potestades, en realidad) de los voceros (¿?), esto es, de los contralores sociales, entre otras:

a. Cumplir sus funciones con sujeción estricta a las presentes normativas y las que regulen la materia o las materias del ámbito de su actuación en el ejercicio del control social.

b. Informar a sus colectivos sobre las actividades, avances y resultados de las acciones de prevención, supervisión, vigilancia, evaluación y control del área o ámbito de actuación de la organización.

c. Presentar informes, resultados y recomendaciones a los órganos y entidades sobre las cuales ejerzan actividades de control social (respecto

4 Sobre la incompatibilidad del modelo "comunal" como el municipalismo, véase Armando Rodríguez, "Participación ciudadana, institucionalidad local y consejos comunales", en *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas* N° 129, UCV, Caracas, 2007.



LEY ORGÁNICA DE CONTRALORÍA SOCIAL

de este 'deber', cabe preguntar: ¿con base en qué experticia los "contralores sociales" formularán recomendaciones respecto de las actividades supervisadas?, ¿con qué legitimidad podrían pretender que las autoridades impongan a otros particulares sus puntos de vista? ¿Acaso serán vinculantes todas sus recomendaciones por ser expresión del Poder Popular?

d. Remitir informe de avances y resultados de sus actividades a los organismos públicos a los que compete la materia de su actuación y a los órganos de control fiscal.

e. Hacer uso correcto de la información y documentación obtenida en el ejercicio del control social (este 'deber' suscita otras interrogantes: ¿qué harán con la información obtenida? ¿están obligados a no divulgarla o a qué se alude cuando se habla de uso 'correcto'? ¿qué sanciones se aplicarán a los "contralores sociales" si la divulgan en nombre de los intereses de la colectividad?

En vista de lo anterior, establece la LOCS (art. 12) que "los supervisores inmediatos de la administración pública o empleadores del sector privado, deben garantizar y facilitar a los trabajadores y trabajadoras el ejercicio del control social en su ámbito laboral, sin que se vea afectada la eficacia del funcionamiento de la institución o empresa".

Sorprendentemente, como requisitos para ejercer potestades como las indicadas, la LOCS (art. 10) sólo exige dos, ninguno relacionado con capacitación o conocimiento técnico sobre la materia sobre la cual se efectuará la CS: (i) ser mayor de edad (mayor de 18 años), dejando empero a salvo aquellos casos en que el propio PLCS u otro texto legal no lo exija (es decir, que menores de 18 años de edad podrían ejercer en ciertos casos las potestades antes indicadas), y (ii) sujetar su desempeño a los principios y valores que rigen el control social⁵, previstos en esta ley (el original Pro-

5 ¿Cuáles son esos principios y valores? Los indicados en el artículo 6 de la LOCS: "El ejercicio del control social, como herramienta fundamental para construcción de la nueva sociedad, se inspira en la doctrina del Libertador Simón Bolívar, y se rige por los **principios y valores socialistas** de: democracia participativa y protagónica, interés colectivo, gratuidad, equidad, justicia, igualdad social, complementariedad, diversidad cultural, defensa de los derechos humanos, corresponsabilidad, cooperación, solidaridad, transparencia, honestidad, eficacia, eficiencia, efectividad, universalidad, responsabilidad, deber social, rendición de cuentas, **control social**, libre debate de ideas, voluntariedad, sustentabilidad, defensa y protección ambiental; garantía de los derechos de la mujer, de los niños, niñas y adolescentes, y toda persona en situación de vulnerabilidad; y defensa de la integridad territorial y de la soberanía nacional" Inútil todo comentario serio respecto de este amontonamiento, incoherente, paroxístico e inútil, de valores y principios, desnaturali-



LUIS A. HERRERA ORELLANA

yecto de Ley de Contraloría Social, más explícitamente, hablaba de *fidelidad*).

En cuanto al procedimiento, que sufrió importantes cambios respecto de la versión prevista en el Proyecto de Ley de Contraloría Social, la LOCS (art. 13) establece que “el procedimiento para el ejercicio de la CS, podrá realizarse mediante denuncia, *noticia criminis* o de oficio, por toda persona natural o jurídica con conocimiento en los hechos que conlleven a una posible infracción, irregularidad o inacción que afecte los intereses individuales o colectivos de los ciudadanos y ciudadanas”, para lo cual se deberán cumplir los pasos siguientes:

1. Notificar directamente al órgano competente local, regional o nacional, para la apertura del inicio de la investigación a los efectos de comprobar la presunta infracción, irregularidad o inacción.

2. Realizada la función de contraloría social y efectivamente presumirse las infracciones, omisiones o hechos irregulares, se levantará un acta suscrita por quien o quienes integren la Contraloría Social, en la cual se dejará constancia fiel de los hechos, acompañada de la documentación que soporte los mismos, **la cual tiene carácter vinculante para los organismos receptores.**

3. **Remitir el acta vinculante**, indicada en el numeral anterior, **ante las autoridades administrativas, penales, judiciales o de control fiscal que corresponda.**

zados en su mayoría por su subordinación al socialismo (véanse las definiciones legales de éste en los artículos de las ‘leyes’ del Poder Popular y del Sistema Económico Comunal, respectivamente, y negados en forma abierta por la propia LOCS. Sí dejo constancia de mi categórico rechazo a la degradación, humillación, burla y grotesca manipulación de la figura, obra y legado de Simón Bolívar, que en estas ‘leyes’ del Poder Popular alcanza cotas sencillamente insultantes para la venezolanidad, al asociárselo a un cúmulo de propuestas, por calificarlas de algún modo, absolutamente contrarias a las ideas, proyectos y acciones que El Libertador, como hombre ilustrado del siglo XIX, defendió, con sus aciertos y también con sus errores. Más que una expresión exótica de la ideología “bolivarianista” usada por gobiernos autoritarios a lo largo de la historia de Venezuela para legitimar acciones contrarias a la Constitución, la invocación vulgar y propagandística por parte del actual Gobierno despótico y en vías de tornarse totalitario de Simón Bolívar y su obra, constituye el más despreciable intento de perversión y destrucción de su figura en la memoria histórica de la Nación, para sustituirlo por ‘insignes representantes’ del totalitarismo comunista como Lenin, Stalin, Mao, Fidel Castro, Ernesto Guevara y otros tantos ‘mitos’ destructores de la libertad, la democracia y los derechos humanos.



LEY ORGÁNICA DE CONTRALORÍA SOCIAL

4. Hacer seguimiento de los procedimientos iniciados ante las autoridades administrativas, penales, judiciales o de control fiscal que corresponda, con el objeto de mantener informado a la organización de contraloría social a la que pertenezca.

Queda claro, pues, que la CS es una función, que implica el ejercicio de potestades públicas, a través de un procedimiento administrativo especial, y que se concreta en actos con carácter ejecutivo y ejecutorio. ¿Puede ello considerarse participación ciudadana en los asuntos públicos?

II. COMENTARIOS CRÍTICOS (JURÍDICOS Y DE COSTO-BENEFICIO) A LA LOCS

1. *Análisis de constitucionalidad de la LOCS:*

A continuación, una preliminar relación de las más evidentes colisiones de la LOCS con la vigente Constitución de 1999:

En primer lugar, la LOCS funda la legitimidad de la acción individual y colectiva de la CS en el *Poder Popular* y los *Consejos Comunales*, siendo éstos las unidades básicas del Estado Comunal. Ninguno de los dos está previsto *ni es compatible*, que es en definitiva lo sustancial, con la vigente Constitución de 1999.

Y se afirma que no son compatibles con la Constitución de 1999 porque, en el caso del *Poder Popular*, tal concepto parte de afirmar que los venezolanos, para “recuperar” su soberanía y asegurar sus derechos fundamentales, deben pasar a organizarse como Poder Constituido (no otra cosa es ser una rama más del Poder Público⁶) y renunciar a ser en lo suce-

6 Tal pase es reconocido por una emblemática asesora del actual Alto Gobierno venezolano, Hildegard Rondón de Sansó, cuando, para defender la ‘legitimidad’ del Poder Popular, afirma: ‘El Poder Popular se orienta en la Constitución a la conformación de una economía socialista; a la persecución de un objetivo socialista y una economía socialista; a la persecución de una metodología socialista. Los miembros del Poder Popular son adoctrinados para perseguir la instauración de un nuevo sistema político-económico, caracterizado por la centralización de la planificación en el campo de la economía; por la prevalencia de lo público sobre lo privado; por las limitaciones de la propiedad privada; por el rechazo de los valores económicos de la sociedad capitalista; tales como los que se refieren a la búsqueda del bienestar económico, al libre desarrollo de la personalidad y a la reducción del papel y dimensión del Estado. Por el contrario, el Poder Popular refuerza el estatismo o total predominio del Estado en todas las actividades y desde el punto de vista ético tiende al desarrollo de los valores de la mutua cooperación y la solidaridad socialista’, Hildegard Rondón de Sansó, “Inclusión del Poder Popular en la



LUIS A. HERRERA ORELLANA

sivo depositarios del Poder Constituyente y de derechos fundamentales previos al Estado, el cual precisamente nace y se inviste de Poder Público, vía Constitución, para respetar y garantizar tales derechos que pertenecen a las personas por el mero hecho de serlo.

En contra de lo anterior, la Constitución de 1999 reconoce a los venezolanos como *titulares* de la soberanía, de derechos fundamentales y del Poder Constituyente, de modo que el Poder Popular es una mascarada para sustraer y privar de autonomía, derechos fundamentales y Poder Constituyente a los venezolanos, y convertirlos en instrumento sin voluntad del Poder Constituido.

Y en el caso del *Estado Comunal*, es incompatible porque éste sólo puede existir si en forma previa se priva a los Estados y a los Municipios, esto es, al Poder Estatal y al Poder Municipal, de sus competencias, recursos y límites territoriales, lo que es tanto como decir que el Estado Comunal sólo puede existir si antes existe un Estado Unitario, centralizado, en lugar de un Estado Federal, descentralizado, que es el que efectivamente está previsto en la Constitución de 1999⁷.

En segundo lugar, la LOCS no promueve la participación ciudadana; antes, por el contrario, avanza en la supresión del ejercicio autónomo de la participación y no desarrolla ningún mecanismo de participación de los previstos en la Constitución de 1999, sino que asigna a los contralores sociales⁸ funciones y *potestades parapoliciales*.

En efecto, desde que la CS implica la ejecución de potestades administrativas en función del cumplimiento de principios y valores **socialistas**, propios del Poder Popular y del Estado Comunal (opuestos al Estado democrático y social de Derecho), la misma deja de ser expresión del ejercicio libérrimo de un derecho fundamental, la participación política en los asuntos públicos, protegido por la Constitución de 1999 y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y pasa a convertirse en el ejercicio de una función estatal, la función administrativa y más concretamente, de la actividad de policía administrativa, como luego se explicará, y convierte a quienes la ejercen en suerte de vigilantes y censores paralelos a los órganos formales de policía administrativa y de investigación, en detrimento de la igualdad y la confianza entre los ciudadanos.

esfera de los Poderes Públicos”, en *Anuario de Derecho Público* N° 1, Universidad Monteávila, Caracas, 2007, p. 164

7 Antonio Canova González, “¿Extinción de los Municipios? Una propuesta más en el afán de centralizar el Poder”, en *Erga Omnes*, Ediciones de la Sindicatura Municipal de Chacao, Caracas, 2006.



LEY ORGÁNICA DE CONTRALORÍA SOCIAL

En tercer lugar, la LOCS desvirtúa el sentido y finalidad de la participación en los asuntos públicos, ya que ésta que se ejerce esencialmente *frente al Estado y frente a particulares que ejercen potestades*, no frente a otros particulares carentes de potestades públicas, esto es, de poder para en función de un interés general crear unilateralmente relaciones jurídico-administrativas de sujeción.

Prueba de lo anterior es que, como se mostró antes, la LOCS en la mayoría de sus disposiciones lleva el ejercicio de la CS hacia el control de todas las actividades privadas, a las que estigmatiza al inducir a los “contralores” a considerarlas como proclives a lesionar el bien común, cuando lo previsto en la Constitución de 1999 así como en el Derecho Comparado, es que la participación se ejerza respecto de instituciones públicas (Administración Pública, Colegios Profesionales, Academias, etc.) o privadas (Universidades, Federaciones Deportivas, etc.) en las que se toman decisiones (Políticas Públicas, Reglamentos, etc.) que afectan la calidad de vida y el libre desenvolvimiento de las personas en general o de una parte considerable de éstas, siendo el objetivo de la participación el que los ciudadanos puedan incidir en el contenido de la decisión final para así hacerlo más legítimo y eficaz.

Frente a los particulares que actúan en diversos ámbitos de la economía pero que carecen de potestades públicas, aún respecto de aquellos que realizan actividades calificadas por la ley como de interés general (casos de seguros, bancos, educación, salud, transporte, correo, etc.), lo que corresponde a las personas en general no es ejercer el derecho a la participación ciudadana sino sus *derechos como consumidores y usuarios* protegidos por el artículo 117 de la Constitución de 1999, y en caso de ver vulnerados los mismos, acudir a la autoridad administrativa o judicial que corresponda, a denunciar (en ejercicio del *derecho de petición y de oportuna respuesta* y de *tutela judicial efectiva*) la irregularidad a fin de lograr la reparación de la situación jurídica infringida.

En cuarto lugar, muy relacionado con lo anterior, la LOCS *desvirtúa y debilita los derechos de petición y de tutela judicial*, al promover la falsa e inconstitucional idea que a través de meras recomendaciones e informes de personas sin capacitación alguna para producirlas se podrán corregir irregularidades en las más diversas áreas de la economía y la sociedad en general (valga advertir que la Contraloría Social se aplicará no sólo a los particulares con fines de lucro sino a la **actividad de todos los particulares**, con o sin fines de lucro, **que afecten el interés común**, entre las que se encuentran, desde luego, las ONGs en sus diferentes expresiones), sin acudir a la Administración y a los tribunales.



LUIS A. HERRERA ORELLANA

De este modo, la LOCS, en sintonía en este punto con las restantes 'leyes' del Poder Popular comentadas en este volumen (en las que se crea también una "Justicia Comunal"), apunta a concebir la CS, en sí misma, como un medio para que unos particulares, los "contralores sociales", hagan "justicia comunal o socialista" frente a otros particulares, que ni son "contralores" ni ejercen potestades, en casos de supuestas irregularidades, mediante la divulgación de informaciones sensibles sobre estos últimos o la elaboración de actas vinculantes, informes o recomendaciones, carentes de rigor técnico, objetividad y sujeción a la ley, en detrimento de los mecanismos institucionales para poner coto a actuaciones contrarias a Derecho de los particulares, como son los procedimientos sancionatorios y la acción judicial ante los tribunales de la República.

En quinto lugar, la LOCS atenta contra el derecho a ser tratado con igualdad por la ley, pues quienes ejerzan la CS, individual, colectiva u orgánicamente (peor aún en este supuesto en el que se actuará a través de Consejos Comunales u otras organizaciones que son simples instrumentos de acción del Poder Ejecutivo Nacional en la gran mayoría de los casos, debido a la dependencia ideológica y de recursos que tienen respecto de éste según la 'Ley' Orgánica de los Consejos Comunales y la 'Ley' Orgánica del Poder Popular), *tendrán poderes sobre quienes no la ejerzan*, a pesar de no ser funcionarios ni estar habilitados para dictar actos de autoridad.

Para medir la veracidad de lo anterior, basta recordar que una de las funciones que realizarán los contralores sociales en el procedimiento que seguirán es "*levantar un acta la cual tendrá carácter vinculante para los organismos receptores*", pues de ello se desprende que no serán simples auxiliares de instancias como el INDEPABIS, SUDEBAN o PROCOMPETENCIA, o de otras instancias administrativas o judiciales, sino verdaderos centros de toma de decisiones que afectarán directamente a quienes sean objeto de la CS. Así, de forma encubierta, la LOCS, tal y como ya la lo hacía ya la Ley Orgánica de los Consejos Comunales, avanza en la peligrósima supresión de la democrática separación entre Estado y Sociedad, al ser ésta progresivamente engullida por aquél⁸.

Finalmente, en sexto lugar, la LOCS no desarrolla la rendición de cuentas, las consultas públicas, los cabildos abiertos, la cogestión, etc., sino que atribuye en forma encubierta *potestad de policía administrativa* a ciertos sectores de la población que actuarán, por el origen de sus recursos (provendrán del Ejecutivo Nacional), *subordinados al Poder Nacional*, con lo

8 Allan R. Brewer-Carías, *Ley Orgánica de los Consejos Comunales*, EJV, Caracas, 2010, p. 26.



LEY ORGÁNICA DE CONTRALORÍA SOCIAL

cual, pues, anula a la vez la descentralización, la participación e la igualdad ante la ley.

En efecto, si por actividad de policía administrativa se entiende “la intervención de los órganos administrativos, en determinadas actividades, que en ejercicio de sus derechos, desarrollan los particulares (...) intervención que encuentra su basamento en la necesidad de proteger al interés general, e implica el ordenamiento y condicionamiento de la ejecución de las actividades de los particulares, ya que debido a la importancia económica, cultural estratégica o social que revisten los sectores sobre los cuales inciden las mismas para la tutela del interés general, de ninguna manera (...) puede dejarse exclusivamente en manos de los particulares, vale decir, sin ningún tipo de limitación u ordenación por parte de la Administración Pública”⁹, es lícito afirmar que las Contralorías Sociales ejercerán tal potestad, a pesar de que ser orgánicamente parte de la Administración Pública y a pesar de no contar con la experticia técnica de instituciones como los Colegios Profesionales, Universidades y Academias para, a pesar de no ser parte del Estado, dictar actos ejecutivos y ejecutorios, siendo lo más grave de ello, el que las Contralorías, al igual que hoy día los Consejos Comunales, no se rigen plenamente por el Derecho Administrativo¹⁰.

2. Análisis costo-beneficio del PLCS:

A fin de facilitar al ciudadano interesado la evaluación, más allá de lo estrictamente jurídico, del impacto que sobre su día a día puede tener, o tendrá, la LOCS, luce pertinente acompañar el análisis precedente, de un análisis costo beneficio de este proyecto de ley.

El beneficio que hipotéticamente reportaría la LOCS es crear y desarrollar mecanismos de control adicionales a los existentes para que los ciudadanos puedan *escrutar* el ejercicio de la función pública, el destino y uso de los recursos públicos y las actividades de los particulares (sociedades y asociaciones privadas) relevantes para la colectividad (calificadas por ley como de interés general), a fin de asegurar un ejercicio, manejo y comportamiento más eficaz, transparente y conforme a Derecho tanto de órganos y funcionarios públicos como de particulares que realicen actividades de interés general. Sólo que tal beneficio, debido a todas las críticas antes formuladas, difícilmente podrá lograrse en la práctica.

9 José Peña Solís, *Manual de Derecho Administrativo*, Volumen III, TSJ, Caracas, 2003, p. 107.

10 Algunas críticas en Juan Manuel Raffalli, “Límites constitucionales de la contraloría social”, en *Revista de Derecho Público* N° 115, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2009.



LUIS A. HERRERA ORELLANA

El costo, en cambio, será que la participación y la igualdad de los ciudadanos ante la ley *dejarían de ser derechos fundamentales*, ejercidos en forma autónoma y facultativa por los ciudadanos, pues la primera se *funcionalizará* para ser usada como instrumento de consolidación del inconstitucional modelo económico socialista (del Poder Popular y del Estado comunal), y la segunda, en los hechos, se *abolirá*, ya que unos ciudadanos (los que integren las Contralorías Sociales) tendrán un estatuto (de privilegios y de poder) distinto al de los demás ciudadanos, quienes quedarán sujetos a los que los contralores sociales (suerte de comisarías políticas apoyadas por los Consejos Comunales y las Comunas, que dependen formalmente del Ejecutivo Nacional) decidan en los casos que conozcan. Con ello, reforzará la desconfianza entre los ciudadanos y promoverá el chantaje, la inseguridad, la corrupción y el abuso de poder.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIÓN

La vigente Constitución de 1999 define al Estado venezolano como Federal y descentralizado, divide al Poder Público en 5 funciones y lo distribuye en 3 niveles de gobierno político-territoriales (sin incluir el Poder Popular); y reconoce y garantiza el ejercicio *autónomo* de la participación y la igualdad de las personas ante la ley.

La LOCS se apoya en el Estado Comunal propuesto como la “nueva geometría del Poder” por el Presidente de la República en la **Reforma Constitucional de 2007**, rechazada el 2 de diciembre de 2007 por la mayoría de los electores, con las Comunas y los Consejos Comunales como unidades básicas en lugar de los Municipios, y concibe a la Contraloría Social no como el ejercicio autónomo de un derecho sino como una *función* que algunos ciudadanos desempeñarán para auxiliar al Poder Ejecutivo Nacional, por lo que éste determinará su modo de ejercicio.

La LOCS desvirtúa y pervierte el contenido y la finalidad de la participación, y bajo el rótulo de “Contraloría Social” encubre la arbitraria (y muy peligrosa) atribución de potestades *parapoliciales* a instancias no estatales que ejercerán en auxilio del Poder Ejecutivo Nacional la Contraloría Social, lo que quiebra el principio de igualdad de las personas ante la ley y promueve el abuso y la inseguridad, con lo que, cabe también concluir, la LOCS reedita parcialmente algunos contenidos de la manifiestamente inconstitucional **Ley del Sistema de Inteligencia y Contrainteligencia** de fugaz vigencia en Venezuela¹¹.

11 Ver Rocío San Miguel, “Ley Sapo por goteo”, en *Tal Cual*, Caracas, edición del 01-07-10, <http://www.talcualdigital.com/Avances/Viewer.aspx?id=>



LEY ORGÁNICA DE CONTRALORÍA SOCIAL

Igual que las restantes 'leyes' del Poder Popular, la LOCS es una *mera apariencia de Derecho*, pues no limita el Poder, no garantiza derechos fundamentales, ni provee certeza (seguridad jurídica), siendo su único fin el eliminar la participación autónoma de los ciudadanos, la igualdad de las personas ante la ley, instaurar un clima de desconfianza y temor entre los integrantes de la sociedad y reforzar la centralización del Poder en el Ejecutivo Nacional.

Por lo anterior, se recomienda aplicar con preferencia otras normas legales vigentes en Venezuela y, allí donde sea necesario, no aplicar la LOCS (ni las 'leyes' que crean y desarrollan el Estado y la economía comunales) e invocar la preferente aplicación tanto de la Constitución de 1999 como de los Tratados Internacionales de Protección de DDHH.

Asimismo, se recomienda a los diferentes sectores del país afectados por esta 'ley' que organicen y colaboren con campañas informativas a la población sobre los efectos perjudiciales de estas 'leyes', que participen y colaboren en la elaboración y propuesta ante la nueva Asamblea Nacional genuinas leyes de participación ciudadana, de rendición de cuentas, de protección a la inversión y a los derechos de usuarios y consumidores, entre otras, que sean conformes a la Constitución de 1999 y al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en las que, por tanto, se rechacen criterios violatorios de la libre participación en los asuntos públicos, como los contenidos en las sentencias de la Sala Constitucional Nos. 745/2010, caso: *Espacio Público* y 796/2010, caso: *Súmate*.

Finalmente, que en nombre propio, en el de diferentes sectores de la sociedad y en defensa de los principios y derechos cuya violación aquí se denuncian, se intenten acciones de nulidad en contra de la LOCS, a fin de que, dada la ostensible falta de independencia e imparcialidad de la Sala Constitucional, se agote la vía interna y así se pueda acudir a la vía internacional, a denunciar estas violaciones al Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

37179&secid=45. Sobre la importancia del valor de la confianza, socavado totalmente por la LOCS, para el ejercicio de las libertades y el progreso económico, social y cultural de cualquier sociedad, véase Alain Peyrefitte, *La Sociedad de la Confianza*, Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile, 2005.



IV

LA "CONSTITUCIÓN ECONÓMICA" Y EL SISTEMA ECONÓMICO COMUNAL

**(Reflexiones Críticas a propósito de la Ley Orgánica del Sistema
Económico Comunal)**

Jesús María Alvarado Andrade

Profesor de Derecho Constitucional en la Universidad Central de Venezuela (UCV); Profesor de Ciencias Sociales en la Universidad Simón Bolívar (USB); Profesor de Argumentación Jurídica en la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB) y Miembro de la Asociación Venezolana de Derecho Constitucional (AVDC)







JESÚS MARÍA ALVARADO ANDRADE

El socialismo ha naufragado y no es de sus restos de donde podrán extraerse los remedios para las enfermedades sociales, económicas y políticas del liberalismo. Además, los partidos socialistas de finales del siglo XX sólo tienen de socialistas el nombre y una cierta habilidad para impedir el desarrollo de la economía. Han tenido que renunciar a construir el socialismo en el sentido exacto del término, tal y como fue inventado en el siglo XIX y aplicado en el siglo XX. Ese socialismo, el único auténtico, ha muerto. Hoy solo existen diferentes modos de aplicar el capitalismo, con más o menos mercado, propiedad privada, impuestos y retribución. Y también, la corrección de los vicios de funcionamiento del liberalismo sólo podrán venir del propio liberalismo.

Jean François Revel,
La Gran Mascarada. Ensayo sobre la supervivencia de la Utopía Socialista, Editorial Taurus, Madrid, 2000, p. 43 y 44

INTRODUCCIÓN

La “Constitución” de 1999, resultado de un peculiar “proceso constituyente”¹ al margen de la “Constitución” de 1961, ha estado signada des-

1 Cfr. Allan R. Brewer-Carías, *Asamblea Constituyente y Ordenamiento Constitucional*, Serie Estudios N° 53, Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 1999, 328 pp.; Allan R. Brewer-Carías, *Poder Constituyente Originario y Asamblea Nacional Constituyente (Comentarios sobre la interpretación jurisprudencial relativa a la naturaleza, la misión y los límites de la Asamblea Nacional Constituyente)*, Colección Estudios Jurídicos N° 72, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1999, 296 pp.; Allan R. Brewer-Carías, *Golpe de Estado y Proceso Constituyente en Venezuela*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002, 405 pp.; Claudia Nikken, “Sobre la invalidez de una constitución”, en *El Derecho Público a Comienzo del Siglo XXI. Estudios en Homenaje al Profesor Allan R. Brewer-Carías*, T. I, Thomson - Civitas, Madrid, 2003, pp. 206-218; Ricardo Combellas “El proceso constituyente y la Constitución de 1999” en Elena Plaza y Ricardo Combellas (Coordinadores), *Procesos Constituyentes y Reformas Constitucionales en la Historia de Venezuela: 1811-1999*, Tomo II, Universidad Central de Venezuela, Caracas 2005, pp. 765-807 y Lolymar Hernández Camargo, *El Proceso Constituyente Venezolano de 1999*, Serie Estudios n° 78, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2008, 285 pp.



CONSTITUCIÓN ECONÓMICA Y SISTEMA ECONÓMICO COMUNAL

de su inicio, por la recurrente violación a los principios más básicos del Estado de Derecho; y ha estado condicionada de igual forma a un tiempo presente que es sencillamente convulso, en el que las graves violaciones a su texto por parte de los ya no “titulares ocasionales”² de los órganos que ejercen los “Poderes Públicos” (Nacional, Estatal y Municipal) parecen “normales”, anomalía ésta derivada, entre otros factores, de la pobre conciencia democrática y de la poca “cultura jurídica”³ en Venezuela, que han puesto en situación precaria los principios más elementales del Estado Constitucional, tales como la separación de poderes, la democracia, los derechos humanos y sus garantías, etc.⁴

En esta década (2000-2010⁵) y un poco más, de trágico proceso de demolición institucional y de destrucción del Estado de Derecho⁶, destaca la sanción de un conjunto de “leyes”, denominadas inconstitucionalmente del “Poder Popular” que tienen por propósito esencial, socavar de forma definitiva la esencia misma de la democracia, del Estado de Derecho y por ende de la idea de Constitución y del propio y vilipendiado texto constitucional de 1999, las cuales vale acotar, se inspiran en los contenidos del

-
- 2 La frase es de Francisco Rubio Llorente. Cfr. Francisco Rubio Llorente, “La Constitución como Fuente de Derecho” en *La Forma del Poder (Estudios sobre la Constitución)*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1997, p. 51.
 - 3 Bien lo refiere Rogelio Pérez Perdomo “...el hecho de que quienes gobiernan cuenten con un caudal muy importante de votantes indica que sus valores y actitudes son compartidos por sectores numerosos, y seguramente muchos de quienes se colocan en posiciones opuestas políticamente comparten totalmente sus actitudes y valores frente al derecho.” Cfr. Rogelio Pérez Perdomo, “Derecho y Cultura Jurídica en Venezuela en tiempos de Revolución (1999-2009)” en *Sobre el Derecho y la Cultura*, Colección Cuadernos del Centenario del nacimiento de Manuel García Pelayo 1909-2009, Fundación Manuel García Pelayo, Caracas, 2009, p. 33.
 - 4 Con la venia de estilo Cfr. Jesús María Alvarado Andrade, “Constitución” sin Constitucionalismo. Un caso singular de “derecho constitucional” anti-liberal”, en *Análisis de Ámbito Jurídico, Legis*, Año XI, n° 140-Venezuela-Febrero de 2010, p. 15.
 - 5 Siempre se afirma que la “Constitución” es del año 1999, por cuanto fue en diciembre de ese año que se aprobó por referéndum, sin embargo, su texto fue modificado inconstitucionalmente en Marzo de 2000, por la cual puede decirse que el texto real es de 2000 y no de 1999. Cfr. Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.453 de la República Bolivariana de Venezuela de 24 de marzo de 2000.
 - 6 Cfr. Allan R. Brewer-Carías, “La demolición del Estado de Derecho en Venezuela” en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, N° 6, Editorial Iustel, Madrid, 2009, pp. 52-61.



JESÚS MARÍA ALVARADO ANDRADE

inconstitucional “Proyecto Nacional Simón Bolívar. Primer Plan Socialista. Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013” y de la fallida e inconstitucional propuesta de “Reforma Constitucional” de 2007, con el propósito de convertir a Venezuela en un Estado Comunista al margen de la “Constitución” de 1999, en claro fraude a la voluntad popular legítimamente expresada el 15 de diciembre de 1999 y el 2 de diciembre de 2007⁷.

En esta oportunidad, se examinará una de esas “leyes”, la *Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal*⁸ -en lo adelante (LOSEC)-⁹, con el ánimo de ofrecer una perspectiva conceptual completa, que permita comprender la inconstitucionalidad de la “ley” y los alcances perjudiciales que tiene tanto para los ciudadanos como para la economía esta normativa, a los fines de cumplir con las necesidades, preocupaciones y expectativas actuales de comprensión de los ciudadanos más que de información.¹⁰

7 Cfr. Nelson Socorro, “Comentarios sobre las consecuencias jurídicas del rechazo por el pueblo soberano a la iniciativa de reforma constitucional del 2 de diciembre 2007” en *Revista de Derecho Público* n° 113, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2008, pp. 57-67.

8 Esta “ley” deroga el Decreto N° 6.130, con Rango, Valor y Fuerza de Ley para el Fomento y Desarrollo de la Economía Popular, Gaceta Oficial n° 5.890 Extraordinario de 31 de julio de 2008. Esta normativa derogada fue estudiada por quien escribe. Con la venia de estilo Cfr. Jesús María Alvarado Andrade, “La desaparición del bolívar como moneda de curso legal (Notas críticas al inconstitucional Decreto N° 6.130, con rango, valor y fuerza de ley para el fomento y desarrollo de la economía comunal, de fecha 3 de junio de 2008)” en *Revista de Derecho Público* N° 115, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2008, pp. 313-320.; y del mismo autor, “Una economía comunal que elimina al bolívar como moneda de curso legal” en *Anuario de Derecho Público* n° 2, Centro de Estudios de Derecho Público de la Universidad Monteávila, Caracas, 2008, pp. 225-241.

9 Cfr. *Gaceta Oficial* N° 6.011 Extraordinario del 21 de diciembre de 2010.

10 Las referencias que se indican a continuación tratan de reflejar todos o gran parte de los estudios que han podido tener incidencia en la información manejada por el autor, así como en ideas y conceptos suyos relacionados con el tema. La cita específica de las mismas se haría innecesariamente extensa, máxime si se toma en cuenta la vasta cantidad de “notas al pie” que tiene este trabajo. Como en otros estudios de mi autoría, indicarlas en forma general evita referencias que no han estado directa y verdaderamente relacionados con la investigación, con lo cual, sólo se mencionan aquellas que realmente lo han estado, aun cuando esa utilización pueda ser de uso parcial o muy preciso. También es menester advertir, que se han dejado de lado, aquellas obras que aun cuando poseen mucha influencia en los planteamientos del autor, no han sido revisados para elaborar este trabajo. Cfr. Juan D. Alfonzo Paradisi, “La Constitución económica establecida en la Constitución de 1999, el siste-



CONSTITUCIÓN ECONÓMICA Y SISTEMA ECONÓMICO COMUNAL

ma de economía social de mercado y el Decreto 6.071 con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria” en *Revista de Derecho Público* N° 115, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2008, pp. 395-415; Ángel E. Álvarez Díaz y Arturo Sosa Abascal, “Elementos para una teoría de las clases sociales en los manuscritos económico-filosófico de 1844 de Karl Marx” en *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela* n° 62, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1981, pp. 77-115; Tomás Aníbal Arias Castillo, “La sentencia N° 1002/2004 y el derecho a la salud en Venezuela” en *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela* n° 128, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2007, pp. 123-155; Allan R. Brewer-Carías, “La planificación del desarrollo económico y social en Venezuela” en *Estudios de Derecho Económico*, Vol. IV, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1983, pp. 7-46; Allan R. Brewer-Carías, “Reforma Constitucional y fraude a la Constitución: el caso de Venezuela 1999-2009,” en Pedro Rubén Torres Estrada y Michael Núñez Torres (Coordinadores), *La reforma constitucional. Sus implicaciones jurídicas y políticas en el contexto comparado*, Cátedra Estado de Derecho, Editorial Porrúa, México, 2010, pp. 421-533; Allan R. Brewer-Carías, “El Estado venezolano es tan poderoso económicamente como en los países de economía socialista o estatizada” en *El Nacional*, Caracas, 23 de noviembre de 1980, p. D-13; Allan R. Brewer-Carías, “Hacia la creación de un Estado Socialista, Centralizado y Militarizado en Venezuela” en *Revista de Derecho Político* n° 70, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Departamento de Derecho Constitucional, Madrid, 2007, pp. 383-432; Roberto Briceño León, “Las clases sociales en el Marx de los Grundrisse” en *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela* n° 62, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1981, pp. 115-137; Carlos García Soto, “Notas sobre el derecho de propiedad en el proyecto de reforma de la Constitución de 1999” en *Anuario de Derecho Público* n° 1, Centro de Estudios de Derecho Público de la Universidad Monteávila, Caracas, 2007, pp. 67-76; José Vicente Haro García, “Los recientes intentos de reforma constitucional o de cómo se está tratando de establecer una dictadura socialista con apariencia de legalidad (A propósito del proyecto de reforma constitucional de 2007 y los 26 decretos leyes del 31 de julio de 2008 que tratan de imponerla)” en *Revista de Derecho Público* n° 115, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2008, pp. 63-77; Lolymar Hernández Camargo, “Límites del poder ejecutivo en el ejercicio de la habilitación legislativa: Imposibilidad de establecer el contenido de la reforma constitucional rechazada vía habilitación legislativa” en *Revista de Derecho Público* N° 115, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2008, pp. 51-56; Luis Alfonse Herrera Orellana, “Libertad económica, control de precios y reforma constitucional de 2007” en *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela* N° 131, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2008, pp. 303-331; Alfredo Morles Hernández, “El intento inacabado por establecer un modelo económico socialista” en *Anuario de Derecho Público* n° 1, Centro de Estudios de Derecho Público de la Universidad Monteávila, Caracas, 2007, pp. 319-342; Luciano Parejo Alfonso, “El sistema económico en el ordena-



JESÚS MARÍA ALVARADO ANDRADE

Se aclara pues, que no es un trabajo de mera “explicación” acrítica de la “ley”, sino que será profundamente fustigador en la medida de lo posible. No tiene por norte esta aproximación al tema, hacerle fácil al operador jurídico la aplicación de la “ley”, ni tampoco al lector hacerse un juicio simple, por el contrario, invita a ambos a reflexionar profundamente sobre ella, por lo cual, el mismo contará con un amplio aparato crítico, que sustentará las consideraciones conceptuales sostenidas por quien escribe, desde la disciplina del derecho constitucional desdeñadas por esta “ley”, así como también, desde el ámbito de la ciencia económica, pese a que quien escribe no sea economista.

Se parte pues de la idea, de que ésta es la única forma, que le permitirá al lector evaluar y analizar la terminología y jerga ideológica (no jurídica) que dicha normativa emplea, en un momento en el que debe advertirse que prevalece una “sub-cultura” ideológica, que ha instrumentalizado el Derecho sólo para los fines de justificar la acción política *socialista-marxista* al margen de la “Constitución” de 1999¹¹.

Esta LOSEC definitivamente se inscribe en este panorama, pues es un emblema más de esta “sub-cultura” ideológica. La misma pretende incluso forzar a los ciudadanos, a un “sistema económico comunal” o comunista, que no está previsto en la “Constitución”, además de representar sin lugar a dudas una muestra más del atraso civilizatorio en que se encuentra el país, que sólo se explica por la no asunción de la *modernidad*, y por el miedo que ésta genera en las mentes y corazones de muchos “ciudadanos”, a los cuales *prima facie* va dirigida la LOSEC, favorecida éste incesante atraso, por el siempre obsesivo afán de estos “ciudadanos” por creer en utopías, y en especial las comunistas o socialistas, ya que como bien apunta Aníbal Romero:

miento español” en *Revista de Derecho Público* N° 37, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1989, pp. 39-52; Nelson E. Rodríguez García, “Lecturas bisoñas de la Constitución” en *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela* N° 133, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2009, pp. 93-122 y Emilio J. Urbina Mendoza, “La (sobre) interpretación popular constitucional y la Reforma de 2007: ¿retorno a la interpretación ideológica auténtica?” en *Revista de Derecho Público* N° 112, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2007, pp. 59-63

- 11 Con buen provecho Cfr. Jesús María Casal, “¿De la Constitución nominal a la Constitución Fachada?”, en *Sobre la Justicia Constitucional y la Instrumentalización del Derecho*, Colección Cuadernos del Centenario del nacimiento de Manuel García Pelayo 1909-2009, Fundación Manuel García Pelayo, Caracas, 2010, p. 51 y ss.



CONSTITUCIÓN ECONÓMICA Y SISTEMA ECONÓMICO COMUNAL

... no debemos, si somos sensatos, presumir que bajo ninguna circunstancia podrían en el futuro presentarse “recaídas” hacia el socialismo, como consecuencia de las inevitables fallas y dificultades de la economía de mercado y las sociedades abiertas, de la nostalgia por las “seguridades” que ofrecen el paternalismo estatal y las economías planificadas, y del rechazo “tribal” a la modernidad, por las exigencias que esta última genera a nuestras vulnerables estructuras síquicas.¹²

Esta instrumentalización del Derecho para los fines de justificar la acción política socialista-marxista al margen de la “Constitución” de 1999, debe aclararse, que no es un planteamiento nuevo, ya que diversas “leyes” en la que destaca la LOSEC, desconocen el principio de la “supremacía constitucional” (arts. 7, 333, 334, 335 y 336) instituyendo principios, valores y reglas comunistas de forma inconstitucional, estableciendo un sistema económico comunista o socialista marxista, sin necesidad de acudir a los procedimientos “agravados” para la modificación de la “Constitución” (arts. 340 a 349 del Título IX: de la Reforma Constitucional).

Esta “práctica” de establecer valores, principios y reglas contrarios a la “Constitución”, sin acudir a los procedimientos agravados para su reforma (arts. 340 a 349) es conocida dentro de la disciplina del derecho constitucional como “mutación constitucional” (del lat. *mutatio*, -ōnis).

En el caso de la LOSEC, se evidencia cómo la Asamblea Nacional “mutó” la “Constitución” al igual que lo ha hecho con todas las “leyes” del “Poder Popular”¹³ cuando ha incorporado preceptos jurídicos (valo-

12 Cfr. Aníbal Romero, *¿Qué queda del Marxismo?* en *Sobre la Historia y Poder (Nuevos Ensayos de Filosofía Política)*, Editorial Panapo, Caracas, 2000, p. 84

13 Sobre la Ley Orgánica del Poder Popular, *Gaceta Oficial* N° 6.011 Extraordinario del 21 de diciembre de 2010; Ley Orgánica de las Comunas, *Gaceta Oficial* N° 6.011 Extraordinario del 21 de diciembre de 2010; Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular, *Gaceta Oficial* N° 6.011 Extraordinario del 21 de diciembre de 2010 y Ley Orgánica de Contraloría Social, *Gaceta Oficial* N° 6.011 del 21 de diciembre de 2010. Cfr. los meritorios y valiosos trabajos de este libro: Allan R. Brewer-Carías “Introducción General al régimen del Poder Popular y del Estado Comunal” pp. 9 ss.; Claudia Nikken “La Ley Orgánica de los Consejos Comunales y el Derecho a la Participación Ciudadana en los Asuntos Públicos,” pp. 183 ss.; Luis A. Herrera Orellana “La Ley Orgánica de Contraloría Social: funcionalización de la participación e instauración de la desconfianza Ciudadana,” pp. 359 ss.; José Ignacio Hernández G. “Descentralización y Poder Popular,” pp. 459; Adriana Vigilancia García “La Descentralización Política de Venezuela y las nuevas Leyes del Poder Popular,” pp. 477 ss.; y José Ignacio Hernández, Jesús María Alvarado Andrade y Luis A. Herrera Orellana “Sobre los Vicios de Inconstitucionalidad de la Ley Orgánica del Poder Popular,” pp. 509 ss.



JESÚS MARÍA ALVARADO ANDRADE

res, principios y reglas), opuestos a los establecidos en la “Constitución”, dándole a la realidad política, a la fuerza de los hechos, más importancia que al Derecho, es decir, “mutaciones” en las cuales priva la realidad política en lugar de la realidad jurídica, o para ser más precisos, un desplazamiento de la normatividad por la “facticidad”.

Este desplazamiento, impone la necesidad referirlo, sólo es posible cuando no hay verdadera Constitución, pues para que ella exista –en países como los latinoamericanos especialmente- debe existir una robusta “Justicia Constitucional” o “Jurisdicción Constitucional” (arts. 7, 333, 334, 335 y 336) que le ponga controles al “Poder Público” o Político, como rasgo básico del Estado Constitucional que permita que estos verdaderos órganos jurisdiccionales tengan la delicada tarea de ser verdaderos comisionados “...del poder constituyente para el sostenimiento de su obra, la Constitución, y para que mantenga a todos los poderes constitucionales en su calidad estricta de poderes constituidos”¹⁴, para así evitar que la realidad política absorba toda la normatividad constitucional.

Este proceso de “mutación” ha conllevado de igual forma, a un falseamiento de la “Constitución” de 1999, debido a lo irregular del “cambio constitucional”, atentando contra el principio de “supremacía constitucional” (art. 7)¹⁵.

De hecho, esta prevalencia de la “realidad política” superpuesta a lo que dispone el Derecho, y en especial la “Constitución”, olvida que si bien el establecimiento del Derecho es uno de los fines primordiales de la “política”, puesto que es función de esta crear y garantizar un orden para la convivencia humana, el fundamento de este orden es el Derecho, el cual como producto de la “política”, fija el marco de la acción política, lo que se expresa en la primacía de la ley sobre el resto de las acciones del Estado, y en la primacía de la Constitución sobre la ley.¹⁶

La LOSEC así pues, en una “mutación” intolerable al Estado Constitucional, impone una nueva “Constitución Económica” en paralelo a lo que dispone la “Constitución”.

14 Cfr. Eduardo García de Enterría, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Editorial Civitas, Madrid, 2001, p. 198

15 Cfr. Maurice Hauriou, *Principios de Derecho Público y Constitucional*, Editorial Comares, Granada, 2003, pp. 364-365.

16 Cfr. Manuel García Pelayo, “Entrevista sobre la Historia y otros Temas” en *Obras Completas*, Tomo III, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1993, p. 3293.



CONSTITUCIÓN ECONÓMICA Y SISTEMA ECONÓMICO COMUNAL

La intolerabilidad se aclara, obedece a que el Estado Constitucional, democrático y social de Derecho y de Justicia (art.2), no puede tolerar “prácticas políticas”, que den lugar a “mutaciones” severas, que tengan por propósito destruir la lógica y la racionalidad interna del sistema constitucional venezolano, pues para ello dispone la “Constitución” de un mecanismo de “Justicia Constitucional”, de una “función jurisdiccional” (arts. 7, 333, 334, 335 y 336), que debe proteger la “Constitución”, para así evitar su mutación, reforma a través de leyes que atenten contra su supremacía y supra-legalidad y para evitar además que el mismo cuerpo de personas principales, ejerzan los tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o las diferencias entre particulares, aspecto que le preocupaba a Montesquieu, y a todos los que quieren ser libres¹⁷.

El límite de una “mutación constitucional” se halla pues, en el planteamiento histórico del significado político del propio concepto de Constitución, puesto que si la Constitución se configura, ante todo, como un sistema de garantías del ciudadano frente al poder, de allí su carácter de ley suprema (art. 7), que obliga por igual a gobernantes y gobernados (arts. 7, 131, 136,137,138,139), resulta fácil colegir que las “mutaciones”, no pueden poner en duda o en riesgo, la característica de supremacía y de supra-legalidad de la Constitución¹⁸.

Las presentes líneas servirán para evidenciar cómo la LOSEC incurre en una “mutación constitucional” intolerable, disponiendo una nueva “Constitución Económica”, en procura de un “Estado Socialista” y mejor dicho Comunista sin que ello sea controlado por el *Hüter der Verfassung* – la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia- órgano llamado a defender la Constitución-¹⁹, por cuanto ha renunciado dicho órgano a sus competencias en procura de un “Estado Socialista” que deviene en un “Estado Total”²⁰, en claro fraude a la voluntad popular, a la soberanía

17 Cfr. Montesquieu, *Del Espíritu de las Leyes*, Clásicos del Pensamiento, Editorial Tecnos, 6° Edición, Madrid, 2007, pp. 175 y 176

18 Cfr. Pedro de Vega, *La Reforma Constitucional y la Problemática del Poder Constituyente*, Tecnos, Madrid, 2007, p. 214 y 215.

19 Con buen provecho Cfr. 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, N° 2, Caracas, 2007, 702 pp.

20 Con buen provecho Cfr. Luis A. Herrera Orellana, Andrea Rondón y Tomás Arias Castillo, *Del Estado Social de Derecho al Estado Total (Crítica filosófico-jurídica a la sentencia de la Sala Constitucional n° 1.049 de 23 de julio de 2009)*,



JESÚS MARÍA ALVARADO ANDRADE

“juridificada” (arts. 5 y 7) es decir, al principio de “supremacía constitucional”, y a la cláusula del Estado democrático y social de Derecho y de Justicia (art. 2).

I. SOBRE LA “CONSTITUCIÓN ECONÓMICA”

La “Constitución” de 1999, afirma la doctrina casi mayoritaria, contiene una serie de “cláusulas económicas”²¹, que han sido entendidas como parte de una denominada “Constitución Económica”²².

Ya las “Constituciones” predecesoras a ésta -1947 y 1961-, contenían de igual modo “cláusulas económicas”, y de hecho, bajo la égida de la “Constitución” de 1961 se iniciaron estudios jurídicos sobre la llamada “Constitución Económica”²³, sin pensar muy bien en los fundamentos de dicho concepto y en sus contradicciones, la mayor de las veces favorables a cualquier idea contraria a la libertad.

Por “Constitución Económica”, se entiende básicamente y generalmente, aquél cuerpo de preceptos constitucionales -principios, valores y reglas- que conforman el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la “actividad económica” que habrá de presidir la vida económica-social de un país, en el caso que nos ocupa, la de Venezuela²⁴,

Fundación Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA), Caracas, 2010, 235 p.

- 21 Cfr. Capítulo VII: De los Derechos Económicos del Título III: De los Derechos Humanos y Garantías, y de los Deberes (arts. 115 y ss.) y el Título VI: Del Sistema Socio Económico. Capítulo I: Del Régimen Socio-Económico y de la Función del Estado en la Economía (arts. 299 y ss.) de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Gaceta Oficial N° 5.908 Extraordinario del 19 de febrero de 2009.
- 22 Refiere José Ignacio Hernández G. que “...La Constitución de 1999 sí contiene, entonces, cláusulas de innegable contenido económico que establecen el marco jurídico fundamental de la ordenación de la economía”. Cfr. José Ignacio Hernández G. “Constitución económica y privatización” en *Revista de Derecho Constitucional* N° 5, Editorial Sherwood, Caracas, 2001, p. 333.
- 23 Cfr. Allan R. Brewer-Carías, “Reflexiones sobre la Constitución Económica” en *Revista de Derecho Público* n° 43. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1990, pp. 5-16.
- 24 Cfr. Manuel García Pelayo, “Consideraciones sobre las cláusulas económicas de la Constitución” en *Obras Completas*, Tomo III, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, p. 2857.



CONSTITUCIÓN ECONÓMICA Y SISTEMA ECONÓMICO COMUNAL

e incluso, como aquella que “contiene las reglas básicas para el comportamiento de los agentes económicos”²⁵.

Tal concepto “jurídico” de “Constitución Económica”, fue empleado y discutido en Alemania en plena República de Weimar (1919-1933), como se sabe pues, antes de la existencia de la “Ley Fundamental de Bonn” de 1949. La misma junto con la Constitución Mexicana de 1917, inician por lo demás, la incorporación de la polémica cláusula del “Estado Social”.

Con ello, como refiere José Ignacio Hernández G. “...La Constitución, vértice y fundamento del ordenamiento jurídico, se ocupa de establecer los principios básicos dentro de los cuales el Estado podrá intervenir en el orden económico, todo ello como consecuencia del advenimiento del “Estado Social””²⁶.

De allí que siempre se proponga una asociación estrecha en la doctrina entre: “Constitución Económica” y “Estado Social”.

En cuanto al concepto de “Constitución Económica”, es menester referir, que fue esbozado por corrientes de pensamiento de la Economía Política de principios del siglo XX, en especial, por la Escuela de Friburgo, quienes intentaban comprender la unidad de los elementos económicos creados por el capitalismo, para así “constitucionalizarlos” y proteger a las democracias liberales occidentales de las amenazas del comunismo y de todas las formas de socialización, que significaban el estatismo y la destrucción de la libertad económica y por ende del bienestar económico y de la libertad en general. Se creía pues, preliminarmente, en que había que “constitucionalizar” los principios del “capitalismo”.

Como bien refiere Manuel García Pelayo²⁷, el primero que empleó el término fue Walter Eucken²⁸, economista alemán, fundador de lo que se conoce como “ordo-liberalismo”, corriente ésta que defendía el “orden económico positivizado”, y que se oponía a la escuela del “laissez faire”.

25 Cfr. Rafael Mac-Quahae “El Sistema de Producción y la Constitución Económica” en *Sobre la Constitución Económica*, Colección Cuadernos del Centenario del nacimiento de Manuel García Pelayo 1909-2009, Fundación Manuel García Pelayo, Caracas, 2010, p. 20.

26 Cfr. José Ignacio Hernández G. “Constitución económica y privatización” *ob. cit.*, p. 328.

27 Cfr. Nota al pie de página n° 1 del trabajo de Manuel García Pelayo, “Consideraciones sobre las cláusulas económicas de la Constitución” *ob. cit.*, p. 2857.

28 Cfr. Walter Eucken, *Cuestiones Fundamentales de la Economía Política*, Alianza Editorial, Madrid, 1967.



JESÚS MARÍA ALVARADO ANDRADE

De interés para la ciencia jurídica, es relevante referir que Eucken en sus planteamientos, se sentía a gusto con la concepción constitucional “decisionista” de Carl Schmitt, ya que afirmaba que por “Constitución Económica”, habría de entenderse entonces, aquella decisión completa sobre el ordenamiento de la vida económica de una comunidad, lo que equivalía la adopción del concepto “decisionista” de Constitución²⁹.

El planteamiento central de Walter Eucken aparte de distinguir la Constitución de la “Constitución Económica” era el de ver en esta última, una decisión de conjunto con el orden económico *tout court*.

Ahora bien, la idea de que la “Constitución Económica” *quiere* realizar el ordenamiento de la economía o ejecutar un “orden económico” es desde un punto de vista constitucional-económico -tomando el “querer” de manera limitada- una idea similar a la proposición del jurista de Viena, Hans Kelsen, que declaraba que una norma fundamental “crea” un sistema jurídico.

La llamada “Constitución Económica”, se entiende pues, parte de la premisa de darle primacía al poder legislativo, pero no para hacer libre la economía, sino para someterla al Estado³⁰.

Esta idea de “Constitución Económica” que parte de la proposición de elevar a principios del “Derecho Constitucional Económico” las tesis teórico-económicas y teórico-políticas de las diversas escuelas de política económica, a ciencia cierta, lo que conlleva es a desaparecer el objetivo primario de una auténtica Constitución, aspecto que casi no es referido en los estudios de derecho constitucional en Venezuela.

De hecho, los más connotados teóricos del derecho constitucional y del Estado del tiempo de la República de Weimar como lo fueron Rudolf Smend, Hermann Heller y Carl Schmitt entre otros, rechazaron la idea de una “Constitución Económica”.

Ahora bien, es de interés acotar, que estos tres (3) juristas y otros más, no se oponían a la llamada “Constitución Económica” por las mismas razones o con los mismos planteamientos.

Por la importancia que revisten Hermann Heller y Carl Schmitt, se advierte que en el caso del *primero*, es menester señalar, que rechazaba el

29 Cfr. Carl Schmitt, *Sobre los tres modos de pensar la ciencia jurídica*, Editorial Tecnos, Madrid, 1996.

30 Cfr. Horst Ehmke “Economía y Constitución” en *Revista de Derecho Constitucional Europeo* n° 5, Universidad de Granada- Instituto Andaluz de Administración Pública, Granada, 2006, pp. 329-382



CONSTITUCIÓN ECONÓMICA Y SISTEMA ECONÓMICO COMUNAL

planteamiento de una “Constitución Económica” y por ende de una “Constitución Social Específica”, porque sostenía que ello sería contrario a una teoría material del *Estado Constitucional*.

La razón de ello se halla, en que Heller es un socialista, en específico, un “social-demócrata” es decir, un “marxista legal”³¹ como dirían los “bolcheviques”.

De hecho, el concepto de “Estado Social”³² que él formula y vislumbra, es un concepto claramente derivado de la “social-democracia”.³³ La

31 En marzo de 1898, nueve (9) hombres reunidos en un Congreso en Minsk fundaron un partido político llamado “Partido Obrero Social-Demócrata Ruso”. Estos hombres representaban las organizaciones locales de Petesburgo, Moscú, Kiev y Ekaterinoslav, así como la Unión General de Trabajadores Judíos de Rusia y Polonia, conocida vulgarmente como “bund”. Uno de los más destacados y connotados en la reunión era Peter Struve, al cual se le adjudica la autoría del “Manifiesto del Partido Obrero Socialdemócrata Ruso”. Struve fundador de ese partido, luego de un encarnizado enfrentamiento ideológico con Vladímir Ilich Uliánov (Vladimir Lenin), pasa a formar parte de los llamados “marxistas legales”. El nombre de esta organización obedece a que a finales de 1890, un grupo de intelectuales en el que se encontraba Struve, divulgaban contenidos marxistas sin sufrir censuras por el régimen zarista. Struve como líder de la organización o grupo, redactó un importante libro titulado “Notas críticas acerca del desarrollo económico de Rusia” publicado en 1894, en el se establecen los contenidos doctrinarios, que se convertirían en la plataforma del grupo en el que al contrario de los luego denominados “bolcheviques”, planteaban la necesidad de que los socialistas abandonaran los irrealizables proyectos de “asaltar los cielos” y optaran irremediablemente por “estudiar en la escuela del capitalismo”. La opinión del grupo era la de aceptar la teoría marxista del desarrollo del capitalismo burgués como una etapa previa y necesaria para la realización final del socialismo; por lo cual consideraban que debía Rusia aprender de Occidente, y recorrer por la senda que esta había caminado, aspectos estos que los compartía Lenin, sin embargo, la insistencia de los “marxistas legales” en que era necesario pasar por el capitalismo burgués, llevó a Struve y a Lenin a fuertes combates por cuanto éste último sostenía que los “marxistas legales” pretendían sustituir la “revolución” ya que consideraban la etapa previa del capitalismo expuesta por Marx como un fin en sí mismo. Los “marxistas legales”, así pues, puede decirse que anticiparon las concepciones o tesis del “revisionismo marxista”, expuestas principalmente por Eduard Bernstein. Cfr. E.H. Carr, *La Revolución Bolchevique (1917-1923)*, Tomo I, Alianza Universitaria, Madrid, 1973, p. 17 y ss.

32 Recientemente en el *Seminario de Profesores de Derecho Público*, precisamente se ha dado un intenso debate sobre el “Estado Social”. Cfr. José Ignacio Hernández G. “Estado Social y Libertad de Empresa en Venezuela: Consecuencias Prácticas de un Debate Teórico” en *Seminario de Profesores de Derecho Público*, Caracas, 2010; Tomás A. Arias Castillo, “Vendiendo Utopías. Una respuesta al profesor José Ignacio Hernández” en *Seminario de Profesores de*



JESÚS MARÍA ALVARADO ANDRADE

cláusula vislumbra en la propuesta de Heller un futuro “Estado de Derecho Socialista” -que para él es el Estado material de Derecho- al cual tiende o debería tender el “Estado Social”.

La posición “social-demócrata” de Heller se basa en que la desaparición de la forma política estatal no es posible, es sencillamente una utopía irrealizable -y de base anárquica- porque toda sociedad compleja necesita una instancia de organización política y jurídica (Estado)³⁴. De ello se comprende, porque Heller aboga, porque sea el Estado el que procure la “justicia social” (art. 299) mediante su intervención en el campo económico³⁵.

La razón de preservar el Estado como institución derivado del fenómeno del poder y del conflicto social, es una premisa básica y decisiva en Heller, por cuanto ve al Estado como necesario para la instauración del socialismo (¿democrático?), ya que el Estado como exigencia funcional de racionalización de los procesos sociales es necesario para planificar la economía, a la cual tiende toda idea colectivista, léase socialismo o comunismo.

No se olvide que el “Estado Socialista”, pretende el control económico, que como bien refería Friedrich A. Hayek “...no es meramente el control de los medios necesarios para el logro de todos nuestros fines” ya que “aquél que tiene el control de estos medios tiene también el poder de de-

Derecho Público, Caracas, 2010; José Ignacio Hernández G. “La Constitución Fabulada. Breve contra réplica a la respuesta del profesor Tomás Arias Castillo”; Tomás A. Arias Castillo “Una Réplica no es una Contrarréplica Contrarréplica al Profesor José Ignacio Hernández” en *Seminario de Profesores de Derecho Público*, Caracas, 2010; Luis A. Herrera Orellana “A propósito de la polémica entre los profesores Hernández y Arias en torno al Estado social y la libertad económica en la Constitución de 1999” en *Seminario de Profesores de Derecho Público*, Caracas, 2010.; y Oscar Gherzi Rassi, “Comentarios al debate Hernández - Arias. Estado Social y Libertad de Empresa en Venezuela: Consecuencias Prácticas de un Debate Teórico” en *Seminario de Profesores de Derecho Público*, Caracas, 2011.

33 Cfr. TSJ/SC N° 85, Caso ASODEVIPRILARA, de fecha 24 de enero de 2002, Magistrado Ponente: Jesús E. Cabrera Romero y TSJ/SC N° 2855, Caso: FEDENAGA, de fecha 20 de noviembre de 2002, Magistrado Ponente: Antonio García García. De igual forma Cfr. Hermann Heller, *Teoría del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000, 398 pp.

34 Cfr. Hermann Heller, *Escritos Políticos*, Alianza Editorial, 1985.

35 Cfr. Ana C. Nuñez Machado, “Los 26 nuevos decretos-leyes y los principios que regulan la intervención del Estado en la actividad económica de los particulares” en *Revista de Derecho Público* N° 115, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2008, pp. 215-220.



CONSTITUCIÓN ECONÓMICA Y SISTEMA ECONÓMICO COMUNAL

terminar qué fines van a buscarse, qué valores van a recibir atención prioritaria, y, en síntesis, qué debemos creer y por qué cosas debemos luchar”³⁶.

En el caso de Heller, su fórmula de “Estado Social”, es cierto, está intrínsecamente conectado con un ideal “democrático”, por cuanto proponía que la cláusula “social” debía ser respetuosa con la Constitución jurídica democráticamente instaurada, por lo tanto, con el respeto a los principios del Estado de Derecho, aunque esa compatibilidad en la realidad sea bastante falsa por cuanto el “Estado Social” es contrario a la libertad, a los principios mas caros del liberalismo y al Estado de Derecho que tiende a garantizar la libertad³⁷.

Hermann Heller se oponía pues, a una “Constitución Económica”, porque el “Estado Social” que él proponía, veía al capitalismo organizado como una fase de transición hacia un sistema económico socialista, que conllevaría a un período de transición en el que habrían dos (2) modelos en pugna, que vinculados con la democracia, sólo permitiría la posible, la socialista, cuando las ideas socialistas, y en especial, las políticas socialistas se transformaran en Derecho, es decir, la verdadera “Constitución Económica” estaría en la *interpositio legislatoris*, es decir, en la actividad legislativa en procura de los contenidos “sociales”, -siempre y cuando respete los contenidos constitucionales (orgánicos y dogmáticos)- la cual le dará forma al “Estado Social”, razón por la cual rechazaba abiertamente la incorporación de contenidos económicos particulares en el texto constitucional para así salvar la neutralidad a la que debería tender toda auténtica Constitución.

Esta idea *socialista*, valga acotar por cierto, ha sido bastante aceptada en Venezuela con evidente manipulación ideológica, pues de ella deriva el planteamiento central del “Estado Social” con todo y su carga contra la libertad política y económica, la cual se ha aceptado en Venezuela, aun cuando ello no haya desembocado en un socialismo-marxista como sí pretenda la LOSEC y todas las leyes del “Poder Popular”

En el caso del *segundo*, el jurista de Plettenberg, señalaba que la “Constitución Económica”, sólo tendría la finalidad de desplazar a la

36 Cfr. Friedrich A. Hayek, *Camino de Servidumbre*, Alianza Editorial, Madrid, 2007.

37 Cfr. Allan R. Brewer-Carías, “Reflexiones sobre el futuro del Estado Democrático y Social de Derecho en América Latina” en *Revista de Derecho Administrativo* N° 1, Editorial Sherwood, Caracas, 1997, pp. 31-46.



JESÚS MARÍA ALVARADO ANDRADE

“Constitución Política”, esto es, dejar de lado al ciudadano y sustituirlo por el empresario.

El combate de Schmitt, va dirigido a toda aquella “Constitución Económica” en la que el Estado pretenda darle prevalencia a la *regulación económica* en una sociedad determinada.

Carl Schmitt, observaba con agudeza, que ello en un extremo podía conducir a crear dentro del Estado una dirección plenamente económica, de tipo sindical o soviética, que podría conducir al estalinismo o al fascismo corporativo.

De hecho, son los soviéticos (bolcheviques) los que se dedicaron a incorporar todos los principios de la economía comunista en sus “Constituciones”, como ahora pretende hacerlo el “legislador” venezolano comunista a través de “leyes” (LOSEC).

Así pues, Schmitt, atacaba ciertas tendencias de “economizar” al Estado, advirtiendo al final que ello sólo sería posible si se tiene en cuenta que tendería a atentar contra la Constitución entendida en su sentido clásico. Y tenía razón.

Sobre ello interesa destacar la posición completa de Carl Schmitt:

...La otra solución opuesta, la de dar al Estado, convertido en Estado económico, una verdadera Constitución económica, sea la del Estado estamental, sindical o soviético, tiene a primera vista la ventaja de que responde más exactamente y se adapta mejor a las circunstancias reales. Sin embargo, tal ventaja no pasa de ser un beneficio abstracto, y en la realidad su concreción sería peligrosa e induciría a error. No nos referimos aquí a las dificultades prácticas de la realización –valoración y diferenciación de los diversos ramos profesionales y grupos, cómputos de votos y distribución del poder político según la importancia económica de dichos sectores – sino solamente a las reservas fundamentales que sugieren semejantes soluciones, tan plausibles en apariencia. Su realización, en lugar de fortalecer la unidad de la voluntad política, no haría sino ponerla en peligro; las antítesis económicas y sociales no quedarían resueltas y extinguidas sino que se manifestarían mas abiertamente y con carácter mas desconsiderado, porque los grupos en lucha no se verían obligados ya a dar el rodeo de unas elecciones nacionales de carácter general, y a lograr una representación del pueblo. Es muy digno de tenerse en cuenta que en la actualidad sólo dos grandes Estados poseen semejantes Constituciones económicas: la Rusia comunista, con su sistema soviético, y la Italia fascista con su *stato corporativo*. Trátese de dos países en gran parte agrarios todavía, que no se hallan a la cabeza de la evolución económica y del progreso industrial, y cuya Constitución económica está ensombrecida por una organización de partido rígidamente centralizada y por el llamado “Estado de un solo partido”. El sistema de la Constitución económica no tiene,



CONSTITUCIÓN ECONÓMICA Y SISTEMA ECONÓMICO COMUNAL

en este caso, el sentido de hacer libre y autónoma la Economía, sino que sólo trata de ofrecerla al Estado y someterla a él; el régimen de un solo partido se deriva de la necesidad de impedir el dominio del Estado por diversos partidos, o sea de la conveniencia de evitar la dispersión pluralista del estado.”³⁸

1. *Las Auténticas Constituciones y la separación entre el “Orden Estatal” y el “Orden Económico”.*

Las auténticas Constituciones, aquellas que se enmarcaban en que el ejercicio del poder (*gubernaculum*) estuviera controlado (*jurisdictio*), limitado a razones del “orden estatal” básicamente y a la protección o garantía de verdaderos derechos (los políticos), llamadas “Constituciones Políticas” no les incumbía entrometerse en los problemas del “orden económico”. La idea propia de Constitución así lo dictaba y lo dicta.

El fundamento derivaba, de que una Constitución, ya tiene suficiente con reconocer los derechos y libertades de todo individuo: derechos humanos, propiedad privada, libertad económica, etc., dentro de un Estado de Derecho, para tener que ser objeto de ataques por asuntos económicos “constitucionalizados”, lo que además es un completo contrasentido con la propia idea de Constitución, que está destinada a controlar el poder y a proteger los verdaderos derechos, los políticos, que son la esencia del “orden estatal” y nada más.

En dichas Constituciones –incluso la norteamericana– los derechos tenían la función de crear condiciones jurídicas para el despliegue de la libertad individual. Por ello, la idea de un “orden económico” en una Constitución lucía y todavía luce hoy en día como un despropósito, por cuanto, el “orden económico” siempre tiene a regularse por sí mismo a través del mecanismo del *mercado* sin necesidad de intervención estatal, salvo para eliminar perturbaciones circunstanciales, de modo que la función del Estado era –y debía seguir siendo– el de mantener los derechos constitucionales garantizados, y crear ciertas disposiciones normativas (sistemas monetarios y arancelarios), para así garantizar un orden objetivo para la acción económica de los particulares, pero sin accionar por sí mismo, más que subsidiariamente³⁹, pues como refiere Milton Friedman y Rose Friedman:

38 Cfr. Carl Schmitt, “El defensor de la Constitución” en *Carl Schmitt y Hans Kelsen. La Polémica Schmitt/Kelsen* (Ed. Giorgio Lombardi), Tecnos, Madrid, 2009, p. 179 y 180.

39 Cfr. Manuel García Pelayo, “Consideraciones sobre las cláusulas económicas de la Constitución” *ob. cit.*, p. 2855 y 2856.



JESÚS MARÍA ALVARADO ANDRADE

...No es necesaria una fuerza externa, la coerción o la violación de la libertad para conseguir la cooperación entre individuos que se pueden beneficiar de ésta⁴⁰.

Estas auténticas “Constituciones Constitucionales” –cada vez menos actualmente- separaban el “orden estatal” del “orden económico” pues se entendía que eran dos (2) sistemas de funcionamiento sustancialmente independientes, por cuanto cada uno estaba orientado por sus propios fines, realizándose por la operación de leyes de distinta naturaleza, jurídicas en un caso, económicas en otro.⁴¹

Ahora bien, es ciertamente a partir de la “Constitución” de Weimar, en donde se incluyen en el plano constitucional estas “medidas” o “cláusulas económicas” que antes se llevaban originariamente por vía administrativa y legislativa, adquiriendo el “orden económico” sustancia “constitucional” y alterando por consiguiente los principios del constitucionalismo.

En el caso de Europa, la mayoría de las “Constituciones” posteriores a la Segunda Guerra Mundial –pero también en el período de entreguerras- se le incorporaron principios del “orden económico” (“Constitución Económica”), y en el caso de Venezuela, siempre imitando todo aquello contrario a la Libertad, se incorporó a ese corriente rápidamente con la sanción de la “Constitución” de 1947, la cual no tenía por objeto –como se prueba históricamente ya que influyó la de 1961-, proteger las libertades y los derechos, sino por el contrario, establecer unas “cláusulas económicas”, y un amplio catálogo de falsos derechos, denominados “económicos y sociales”, no para favorecer la plena vigencia del orden liberal, sino para acentuar contenidos socialistas (¿democráticos?), a través de la acción planificada y sistemática del Estado, con el resultado de empobrecer más a los ciudadanos y de hacerlos por consiguiente menos libres⁴², más pedigüños del Estado.

40 Cfr. Milton Friedman & Rose Friedman, *Libertad de Elegir: Hacia un Nuevo Liberalismo Económico*, Ediciones Grijalbo, S.A, Barcelona, 1980, p. 16

41 Cfr. Manuel García Pelayo, “Consideraciones sobre las cláusulas económicas de la Constitución” *ob. cit.*, p. 2857.

42 La mejor explicación que puede hallarse para entender las deficiencias de los planteamientos de la “social-democracia” y el “social-cristianismo” se encuentra en Aníbal Romero, *La Miseria del Populismo. Mitos y Realidades de la Democracia en Venezuela*, 3° Edición, Editorial Panapo, Caracas, 1996, pp. 17-72.



CONSTITUCIÓN ECONÓMICA Y SISTEMA ECONÓMICO COMUNAL

2. El “Estado Social” y el Régimen Socio-Económico de la “Constitución” de 1999.

La “Constitución” de 1999 siguiendo la tradición de la “Constitución Económica” dispone en su “Título VI: Del Sistema Socio-Económico. Capítulo I: Del Régimen Socio-Económico y de la Función del Estado en la Economía”, unos fundamentos básicos que han de regir la economía nacional, ellos son: la “justicia social”⁴³, la democracia, la eficiencia, la libre competencia, la protección del ambiente, productividad y solidaridad, todos principios que tienen por finalidad, asegurar el desarrollo humano integral y una existencia digna y provechosa para la colectividad (art. 299).

En cuanto al rol del Estado, señala la “Constitución” que el mismo 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, soli-

43 Sobre la confusa “Justicia Social” ha advertido con exactitud Friedrich August von Hayek lo siguiente “...Si la mayoría de la gente sigue creyendo ciegamente en la existencia de la “justicia social”, aún después de haberse percatado de que no saben lo que quieren decir con esta expresión, es porque piensan que, cuando todo el mundo cree en ella, algún contenido debe tener. El fundamento de esta aceptación casi general de tan injustificable superstición es la herencia que hemos recibido de unos instintos que corresponden a un tipo diferente de sociedad, en la que el hombre ha vivido durante mucho más tiempo que en la actual, instintos que están en nosotros profundamente arraigados, aunque sean incompatibles con una moderna sociedad civilizada. Si el ser humano logró superar aquellas primitivas formas de convivencia, ello fue precisamente porque, en circunstancias propicias, un número creciente de sus miembros lograron innovar al haberse atrevido a ignorar los principios éticos hasta entonces considerados fundamentales. No debe olvidarse que, antes de que la humanidad llegara al período abarcado por los últimos diez mil años, a lo largo de los cuales se desarrolló la agricultura, la urbe y la sociedad extensa, el ser humano vivió por lo menos durante un período cien veces más largo agrupado en pequeñas hordas de cazadores constituidas por medio centenar de individuos que, dentro de un territorio común y exclusivo, compartían los alimentos con arreglo a un estricto orden jerárquico. Pues bien, fueron las exigencias de este primitivo tipo de orden social las que determinaron que muchos de los sentimientos morales que aún hoy nos gobiernan y que, especialmente en el aspecto social, no dudamos enfrentar a nivel colectivo. Se trataba de grupos en los que, por lo menos en lo que a machos se refiere, la persecución de objetivos colectivos bajo la dirección del macho alfa era esencial a su supervivencia”. Cfr. Friedrich August von Hayek, “El atavismo de la Justicia Social” en *Nuevos Estudios de Filosofía, Política, Economía e Historia de las Ideas*, Unión Editorial, Madrid, 2007, p. 83.



JESÚS MARÍA ALVARADO ANDRADE

dez, 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 (art. 299).

Es importante destacar, que la doctrina heredando acríticamente la propuesta de Manuel García Pelayo, parte de que la Constitución presenta unos conceptos básicos relativos y ambiguos dentro de su “Constitución Económica”, razón por la cual, se derivan “contenidos varios” que pudieran englobarse bajo realidades muy diferentes; es decir, el planteamiento central es que dada la supuesta ambigüedad de los conceptos centrales en los que se basa el modelo económico constitucional cabe en él, cualquier tipo de medida u ordenación económica.

A este respecto, es importante la crítica que sobre dicho trabajo presenta Gaspar Ariño Ortíz:

...Se exagera tanto la confusión de los conceptos. Estos se difuminan de tal manera en sus límites que no resulta posible razonar con ellos. Desde un punto de vista socio-político ello es legítimo, pero no es un buen modo de razonar en Derecho. Si se llega a la conclusión de que en la Constitución cabe todo la habremos vaciado de toda virtualidad normativa. Dejará de ser una guía de convivencia para convertirse en una caja de sorpresas de donde cada uno saque lo que le interesa. La verdad es que los conceptos no son tan evanescentes⁴⁴.

En criterio de Allan R. Brewer-Carías⁴⁵ como del resto de la doctrina, la “Constitución” de 1999 no formula una “Constitución Económica” neutra, sino que permite el libre juego de las ideologías y el ejercicio de gobiernos de orientación más socialistas (“socialismo democrático”) o más liberales, o en otros términos, una mayor o menor intervención del Estado, según las exigencias del logro de la “justicia social”.

La verdad es que llama la atención este supuesto carácter de “no neutralidad” de la “Constitución”, por cuanto toda *lex superior*, debe orientarse a ser neutral, a garantizar el “pluralismo político” (art.2), quizás por ello –entre otras razones- las Constituciones auténticas no se entrometían

44 Cfr. Gaspar Ariño, *Economía y Estado*, Marcial Pons, Madrid, 2003, p. 109.

45 Cfr. Allan R. Brewer-Carías, *La Constitución de 1999. Derecho Constitucional Venezolano*, Tomo II, Editorial Jurídica venezolana, Caracas, 2004, pp. 53 ss. y Claudia Briceño Aranguren y Ana C. Núñez Machado, “Aspectos económicos de la nueva Constitución”, en *Comentarios a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, Vadell Hermanos, Editores, Caracas, 2000, pp. 177 y ss.



CONSTITUCIÓN ECONÓMICA Y SISTEMA ECONÓMICO COMUNAL

en los asuntos económicos, para evitar esta elección única y excluyente de modelos económicos.

Esta “Constitución Económica”, se dice que no es neutral, pero ella forma parte y vive en el seno del orden constitucional general, con lo cual debe ser interpretada a la luz de todo el orden constitucional para así garantizar el “pluralismo político” (art.2).

Por ello, -la Constitución- debe ser interpretada de forma sistemática y estructurada, interpretación valga decir, que llevará por fuerza de las cosas al operador jurídico a conceptuar la *lex superior* como neutral, hasta el extremo de hacer desaparecer la contradicción y los principios contrarios a la Libertad, que existen en una “Constitución”, en el que además existe un “orden económico” tan confuso como el de la *lex superior* de 1999.

La tesis tradicional parte de que la “Constitución Económica” es “flexible”⁴⁶, sin embargo, no se aclara cuál es el límite de esta “flexibilidad”. De hecho, surge la pregunta siguiente: ¿La LOSEC cabe dentro de esa “flexibilidad” de la “Constitución Económica” de 1999?

A ciencia cierta, todo apunta a que la “flexibilidad” está determinada por el “libre juego de las ideologías”; es decir, que con esta misma “Constitución” se afirma, pueden ejercer el gobierno tanto “socialistas” como liberales, pero ya se ha advertido con Gaspar Ariño que ello amerita sus aclaraciones pues la “Constitución” de 1999 no es una “Caja de Pandora”.

Ahora bien, al revisar la “Constitución” se observa, que se regula un *innoto* régimen económico que se fundamentará 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

46 Cfr. Allan R. Brewer-Carías, *El Sistema de Economía Mixta. Libertad Económica, Planificación y Ordenación del Territorio*, MARNR. Serie de Monografías o Estudios Técnicos, Específicos MET/DGSP00A/04, (mimeografiado), Caracas, 1980, 179 pp.; Allan R. Brewer-Carías, “Reflexiones sobre la constitución económica” en *Revista de Derecho Público* N° 43, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1990, pp. 5-16.; Henrique Meier E., “La Constitución económica” en *Revista de Derecho Corporativo* n° 1, Universidad Metropolitana, Decanato de Estudios de Postgrado, Caracas, 2001, pp. 9-74.; Ana C. Nuñez Machado, “Los principios económicos de la Constitución de 1999”, en *Revista de Derecho Constitucional* n° 6, Editorial Sherwood, Caracas, 2002, pp. 129-140.; y José Ignacio Hernández G., “Planificación y modelo económico socialista” en *Anuario de Derecho Público* N° 1, Centro de Estudios de Derecho Público de la Universidad Monteávila, Caracas, 2007, pp. 343-350.



JESÚS MARÍA ALVARADO ANDRADE

(art. 299), todos principios –por lo menos la mayor parte– propios de un modo de producción capitalista, pero en el cual no se dice, es cierto, claramente, cuál es el fundamento de ese sistema económico, es decir, contiene un vacío tremendo la “Constitución”, pues no dice que es un sistema capitalista, socialista, de “economía mixta”, de “economía social de mercado”⁴⁷ etc.; quizás porque se dice que es “flexible”, aun cuando diga la *lex superior* cuales serán los principios en los que descansará el régimen económico innoto, que no es para nada “neutral”.

De hecho, la “flexibilidad” de la “Constitución” no es tal, si se toma en cuenta que sería difícil para un gobierno liberal, gobernar con una “Constitución” que establece la “justicia social”, la “planificación”, la “justa distribución de la riqueza” etc.⁴⁸; a menos que se asuma el postulado terrible para un sistema constitucional de que “lo real y lo constitucional no tienen por qué coincidir y nada impide que cada una de estas instancias ande por su lado”⁴⁹.

Y es que a decir verdad, la “Constitución” de 1999, responde es a la “flexibilidad ideológica”, de la “social-democracia” (¿socialismo-democrático?); por tanto, es a esta ideología a la cual corresponde la “Constitución” a pesar de que no se afirme de forma explícita.

La *lex superior* de 1999, dispone que Venezuela se constituye en un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia (art. 2), el cual descartando el componente de “justicia” que no agrega nada⁵⁰, nos da la idea de

47 El “nominalismo perverso” lleva a la patología de no llamar al Capitalismo por su nombre, pues ahora se habla de “Economía Social de Mercado” y otros remoquetes como “Estado Social”, “Estado de Bienestar” que están dentro del propio sistema capitalista con todos y sus galimatías.

48 En un trabajo anterior (“Una economía comunal que elimina al bolívar como moneda de curso legal” en *Anuario de Derecho Público* n° 2, Centro de Estudios de Derecho Público de la Universidad Monteávila, Caracas, 2008, pp. 225-241) sostuve que la “Constitución” de 1999 tenía una clara vocación “liberal-capitalista”. En este trabajo matizo mucho esta afirmación y explico más detenidamente la razón por la cual a pesar de todo el galimatías del “Estado Social” no es un concepto excluyente al modo de producción sistema capitalista, como si sostuve en ese trabajo.

49 Cfr. Emeterio Gómez, “La Constitución de 1961 y la creación de una Economía Competitiva en Venezuela” en *Hacia una Nueva Constitución*, Cedice, Caracas, 1992, p. 11

50 Cfr. Francisco José Delgado, *La idea de Derecho en la Constitución de 1999*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2008, 252 pp. y con la venia de estilo Jesús María Alvarado Andrade, “Reflexiones Críticas sobre el Estado de Justicia (El desvarío del Estado Socialista como único camino a la Justicia en la



CONSTITUCIÓN ECONÓMICA Y SISTEMA ECONÓMICO COMUNAL

que se adoptó por una forma impolítica del Estado surgida en el período de guerras entre los Estados- Nación Europeos, conocida como “Estado Social” que es producto por lo demás, de la ideología de la “socialdemocracia”.

No se olvide que el “Estado Social” luego “Estado democrático y social de Derecho”, es un producto de la evolución del “liberalismo estatista” iniciada por Thomas Hobbes⁵¹.

La “socialdemocracia”, vista siempre como “liberal-estatista” es la doctrina que ve en el Estado, el esbozo, todavía imperfecto, de una añorada comunidad ideal, por ello es una doctrina anti-marxista, aun cuando se base en contenidos *socialistas*, como se desprende de la obra de Hermann Heller.

La “socialdemocracia” fue fundada en Alemania por Ferdinand de Lasalle y por los socialistas utópicos franceses, básicamente “socialdemócratas” y “solidaritas” como ellos se auto-denominaban⁵².

Propuesta de Reforma Constitucional de 2007” en *Revista de Derecho Público* N° 113, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2008, pp. 43-56.

- 51 No hay “liberales estatistas” y Hobbes no es un liberal Cfr. Aníbal Romero, ¿Fue Hobbes un Liberal?, en *Estudios de Filosofía Política*, Editorial Panapo, Caracas, 1998, pp. 215-232.
- 52 Sostenía Henri de Saint-Simón que “...En el actual estado de cosas, se admite que el deber perpetuo y único de los gobiernos es trabajar por la felicidad de la sociedad. Pero ¿cuáles son los medios de felicidad para la sociedad? La opinión pública no se ha pronunciado en absoluto hasta hoy sobre este punto. Quizá no existe ni siquiera una sola idea firme y generalmente admitida sobre ello. ¿Qué resulta de aquí? Que la dirección general de la sociedad queda forzosamente abandonada por entero a la decisión arbitraria de los gobernantes. Decirles “hacednos felices”, sin prescribirles por qué medios, es tanto como dejarlos en la necesidad de que imaginen lo que deben hacer por nuestra felicidad, al mismo tiempo que la de ejecutarla; significa, por consiguiente, entregarnos nosotros mismos a su discreción de modo tan completo como es posible. A partir de aquí, si nuestros jefes son ambiciosos, nos organizarán para la conquista o para el monopolio. Si sienten amor por el fasto, tratarán de hacernos felices construyéndose bellos palacios y dando fiestas magníficas. Si son devotos, nos organizarán para ganar el paraíso, etc.; porque ocurre que los gobernantes son muy dados, por efecto natural de su condición, a confundir sinceramente aquello que satisface sus pasiones o sus gustos dominantes con lo que es más ventajoso para las naciones. Suponed incluso que los gobernantes se hayan elevado hasta querer constituirse un plan regular de administración, a lo que, hasta cierto punto, les empuja la organización parlamentaria: dado que las únicas combinaciones para las que se hayan mostrado aptos los gobernantes hasta la hora actual (y esto bajo todas las formas de gobierno) se reducen siempre a la de la fuerza con la astucia,



JESÚS MARÍA ALVARADO ANDRADE

será mediante la fuerza y la astucia como se propondrán lograr que la sociedad prospere. Sin entrar en consideraciones mas detalladas, toda persona que reflexione un instante sobre este tema se persuadirá de que, en tanto que la sociedad se limite a ordenar vagamente a sus gobernantes que la hagan feliz sin haber definido sus ideas sobre los medios generales para su prosperidad, la arbitrariedad reinará necesariamente desde el punto de vista más general y esencial, puesto que los gobernantes se verán acumular a su función natural la de guiar la sociedad en una dirección dada la también muy importante de determinar la dirección. Se deduce, pues, que el objeto capital de los trabajos de los publicistas de hoy debe ser el de definir las ideas sobre la dirección de la prosperidad que la sociedad debe apoyar y el de decidir a adoptar esa dirección [...] Imaginémonos una numerosa caravana que dijera a sus conductores: Llevadnos donde estemos mejor. Desde ese momento, los conductores lo son todo, la caravana nada; marcha en la oscuridad; porque para que un viaje de esta naturaleza pueda realizarse, aunque sólo sea durante veinticuatro horas, es necesario que la caravana conceda a sus jefes una confianza ilimitada, una obediencia completamente pasiva. Queda, pues, enteramente a la suerte de su mala fe y de su ignorancia. No puede reservarse otro derecho que el de declarar que tal o cual desierto al que se la ha conducido no le conviene y que es necesario llevarla a otra parte; pero este derecho no puede sino servirle para hacer a su costa una serie de experiencias que le resultarán siempre inútiles, en tanto que deje a sus guías determinar el fin del viaje. Supongamos, por el contrario, que la caravana diga a sus conductores: sabéis el camino de La Meca, llevadnos. En este nuevo estado de cosas, los conductores ya no son jefes, sino guías, sus funciones, aunque muy importantes, no son más que subalternas; la acción principal ha partido de la caravana. Cada viajero conserva el derecho de hacer, tantas veces como lo juzgue conveniente, observaciones críticas sobre el camino que se lleva, y de proponer, de acuerdo con su entendimiento, las modificaciones que crea útiles. Dado que la discusión no puede desarrollarse más que sobre una cuestión muy positiva y muy fácil de juzgar (¿nos estamos alejando o nos estamos aproximando a La Meca?) ya no es a la voluntad de los guías a quien la caravana obedece (suponiéndola algo ilustrada), sino a su propia convicción, que resulta de las demostraciones que le hayan sido presentadas. La primera hipótesis es la imagen de la sociedad que encomienda vagamente a quienes la dirigen realizar su felicidad; la segunda corresponde a la sociedad que se organiza para tratar de acrecer su prosperidad mediante las ciencias, las bellas artes y las artes y oficios. Se puede incluso afirmar que la enorme diferencia existente entre los dos estados de la caravana no da sino una idea imperfecta de la que hay entre estos dos sistemas sociales. Nada mejor que las siguientes palabras para mostrar fielmente la oposición que existe entre ellos: en el antiguo sistema, la sociedad está gobernada esencialmente por hombres; en el nuevo, no está gobernada más que por principios. [...] En una sociedad organizada para el fin positivo de lograr su prosperidad por las ciencias, las bellas artes y las artes y oficios, el acto político mas importante, o sea, el que consiste en fijar la dirección hacia lo cual la sociedad debe marchar, no pertenece a los hombres investidos de funciones sociales, sino que es ejercida por el mismo cuerpo social; de esta manera, la sociedad considerada colectivamente, puede ejercer realmente la soberanía, soberanía que no consiste ya



CONSTITUCIÓN ECONÓMICA Y SISTEMA ECONÓMICO COMUNAL

La cláusula del Estado democrático y social de Derecho y de Justicia (art. 2) derivada de la “socialdemocracia” ve la verdadera “democracia” en y desde el Estado, es decir la ajustada a las pautas estatales, de allí que sea contraria a la libertad y a la democracia, y a un modo de producción capitalista que es el que genera bienestar y progreso.

Ya el artículo 299, refiere que el sistema económico, debe ser “democrático”, y esto da la señal que es desde el Estado, que debe entenderse el régimen económico, pero ello debe acotarse que deviene en una propuesta de falsificación de la democracia, por cuanto pretende significar “Estado Igualitario”, “Estado de Justicia” (art. 2) o “justa distribución de la riqueza mediante una planificación estratégica democrática participativa y de consulta abierta” (art. 299); olvidándose la “social-democracia” que la *democracia política* es una forma de régimen y de gobierno, no del Estado, que establece una rígida diferencia entre el mando y la obediencia.

Incluso en Venezuela, los *socialistas-marxistas*, aducen un argumento similar, para vender ya no el Estado democrático y social de Derecho (art.2) que es el que está referido en la “Constitución” sino el “Estado Socialista o Comunista” o el “Estado Comunal” o “Popular”, aduciendo que hay que buscar una mayor y contra-sentida democracia, la llamada “democracia económica”⁵³, que supere el “Estado Social”, para así transcender el capitalismo, por cuanto se presupone que el capitalismo no es “democrático”, lo que es una analogía sin sentido, y que de emplearse

en una opinión arbitraria erigida en la ley por la masa, sino en un principio derivado de la naturaleza misma de las cosas y cuyas justicia y necesidad han sido reconocidas y proclamadas por los hombres. En ese orden de cosas, los ciudadanos encargados de las diferentes funciones sociales, incluso las más elevadas, no cumplen, desde un cierto punto de vista, más que papeles subalternos, ya que sus funciones, cualquiera que sea su importancia, consisten en marchar en una dirección que no ha sido elegida por ellos. Además, el fin y el objeto de una organización tal, son tan claros, tan determinados, que no queda lugar para la arbitrariedad de los hombres, ni siquiera para la de las leyes, puesto que ambas sólo pueden ejercerse en el vacío que es, por decirlo así, su elemento natural. La acción de gobierno es entonces nula, o casi nula, en cuanto significa acción de mandar” Cfr. Henri de Saint-Simon, “Gobierno y Administración” en *Socialismo Premarxista*, Editorial Tecnos, Madrid, 1998, p. 33 y 34 y 37, 38 y 39.

- 53 Señala Manuel García Pelayo que “...Así pues, el Estado Social tiene como supuesto la democracia política, pero se caracteriza además, por su tendencia hacia la instauración de la democracia social, cuyas formas capitales son la democracia económica y la democracia empresarial.” Cfr. Manuel García Pelayo, “Las Transformaciones del Estado Contemporáneo” en *Obras Completas*, Tomo II, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, p. 1622.



JESÚS MARÍA ALVARADO ANDRADE

incluso estaría muy mal planteada, ya que como advierte Ludwig Von Mises, siempre claro y profético:

...En el plano económico, en una sociedad basada en la propiedad privada de los medios de producción, no es necesario recurrir a instancias análogas a las que la democracia ha creado en el plano político para alcanzar análogos fines. Basta la libre competencia. Toda producción debe necesariamente adaptarse a los deseos de los consumidores. La libre competencia asegura así la sumisión de los productores a la voluntad de los consumidores y el cambio de los medios de producción de las manos de quienes desoyen o son incapaces de responder a las exigencias de los consumidores a manos de individuos más aptos para dirigir la producción. El consumidor es el amo de la producción. Considerada la economía desde este punto de vista, es una democracia en la que cada centavo desempeña el papel de un voto. En una democracia cuyos representantes sólo gozan de un mandato siempre revocable⁵⁴.

El Estado democrático y social de Derecho (art. 2) es sencillamente un "Estado Socialdemócrata", por lo cual no es neutro, pero tampoco "flexible", con lo cual, la "Constitución" sólo admite que se puede gobernar dentro de esa doctrina.

La "Constitución" de 1999 incorpora un compuesto de reunir tres (3) cláusulas que han existido y existirán en la evolución política del Estado: los derechos de libertad "Estado de Derecho", proclamados durante las primeras revoluciones constitucionales del siglo XVIII, -Revolución Norteamericana y Revolución Francesa como las principales-; "Estado Democrático", que reconoce los derechos de participación democrática que ampliaron el voto a todos los estamentos sociales desprovistos de este derecho y por último el llamado "Estado Social" que como se ha advertido fue incorporado en los sistemas occidentales como reacción neutralizadora a las corrientes *comunistas* de Europa del Este tras la Segunda Guerra Mundial.

Esta cláusula de "Estado Social" no es una idea supletoria o compensatoria como el "Estado Social" defendido por Bismarck, derivada de la formulación de Lorenz Von Stein⁵⁵, sino al contrario, una cláusula que viene a ser por fuerza de las cosas, la fórmula por excelencia, que convier-

54 Esta postura de la "soberanía del consumidor" tiene eco en la "Constitución", y es de la esencia del Capitalismo (art. 117). Cfr. Ludwig Von Mises, *El socialismo. Análisis Económico y Sociológico*, Unión Editorial, Madrid, 2007, p. 444.

55 Cfr. Manuel García Pelayo, "La Teoría de la Sociedad en Lorenz Von Stein, en *Obras Completas*, Tomo III, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, pp. 2217 y ss.



CONSTITUCIÓN ECONÓMICA Y SISTEMA ECONÓMICO COMUNAL

te al Estado en el regulador decisivo, en el Estado empresario etc.; adaptando la “democracia” a una inexistente “democracia social”.

La base de este concepto (“Estado Social”) se halla pues, en un ensayo para superar el supuesto antagonismo entre Estado y Sociedad, para que el primero controle las actividades consideradas de “interés nacional” y se haga cargo de aquellos servicios que considera indispensables para administrarlos directamente; de allí que asuma la regulación de las libertades económicas, con todo y lo negativo que ello implica para una economía libre, capitalista, que la historia ha probado una y otra vez que es la que genera bienestar y progreso para las grandes mayorías.

Este “Estado Social” (art. 2), une la seguridad y la justicia a costa de la libertad, pues imputando todos los males al capitalismo, neutraliza la economía a través de la asunción de un “capitalismo de Estado”, como etapa transitoria al *socialismo*, aun cuando con métodos distintos a los del Estado Soviético, de allí su énfasis curioso en la “democracia”.

No se olvide pues, que la “democracia social” o el “Estado Social” es una primera fase en la instauración del *socialismo*. La idea central del “Estado Social”, es configurar la estatalidad como una suerte de “Estado Democrático” anteponiendo el principio de la “igualdad social material” como principio de la democracia a la libertad política, pero conservando formalmente ésta última dentro del Estado de Derecho.

Este “Estado Social”, reconocerá y protegerá las libertades del Estado de Derecho siempre y cuando no entren en contradicción con la desigualdad, momento en el cual reconocen sus “ideólogos” que se puede “sacrificar” el Estado de Derecho, de allí su gran atentado a la libertad y la contradicción que encierra este oxímoron denominado “Estado Social” que a la vez pretende ser infructuosamente compatible con el Estado de Derecho.

El “Estado Social” como fórmula anti-liberal, es una propuesta contra la liberal-democracia, por tanto niega el liberalismo y la democracia-liberal, pero también rechaza el planteamiento central del *socialismo-marxista* que va en dirección al comunismo, de allí su hibridismo.

Recuérdese que los “social-demócratas” se apartan de los *socialistas marxistas*, no por su oposición al liberalismo, ya que ambos coinciden en eso, sino por el juicio diferente que se daba y se da respecto a la democracia, su validez y eficacia por lo menos en el instante de la toma del poder político.

Este “Estado Social”, ve la polémicamente llamada “democracia-capitalista” como insuficiente, la ve como restringida y basada en la re-



JESÚS MARÍA ALVARADO ANDRADE

presentación, en la cual éstos (los representantes) toman las decisiones sin obligación de mandato, por ello consideran sus defensores que su razón de ser, es superar la democracia auténtica (la liberal) por una llamada “democracia socialista”, que vendría a ser una “democracia directa”, no de representantes, sino de todo el “pueblo”, idea por lo demás presente en todas las “leyes” del “Poder Popular” y en particular la LOSEC.

La “democracia socialista”, que es a la cual aspira Hermann Heller - gran difusor de esta idea en Europa continental-, parte de que ella es la auténtica democracia, por cuanto es allí -a diferencia de la liberal y representativa- donde los ciudadanos toman las decisiones económicas que en una “sociedad capitalista” son tomadas autocríticamente, principalmente, por los “capitalistas” en desmedros de los mas “desfavorecidos”.

El “Estado Social”, así pues, no se asocia a una idea de democracia (¿Estado Social y Democrático?) basada en el sufragio universal, libre expresión de la voluntad de los individuos, sino que propone una “democracia social” o “democracia socialista” que deviene en un “Estado Igualitario” que sólo será posible a través de la aplicación de políticas “socialistas democráticas”, pero no a través de la abolición de la *propiedad privada* propuesta por el *socialismo-marxista*.

Por ello, Norberto Bobbio, ha dicho con razón -como siempre- que un régimen que sea al mismo tiempo democrático y socialista hasta ahora no ha existido, por cuanto en el binomio “liberal-democracia”, la última es consecuencia, mientras que el binomio “democracia-socialista”, el primero es presupuesto.

En la *democracia-liberal*, la democracia completa la serie de las libertades particulares con la libertad política, mientras que la llamada “democracia-socialista” ve la democracia como presupuesto, la cual será completada con la futura y siempre esperada transformación *socialista* de la *sociedad capitalista*⁵⁶.

Ya Eduard Bernstein⁵⁷ (“marxista legal” o revisionista marxista) planteaba la sugerente tesis para los “social-demócratas” de que había una contradicción entre la “igualdad política” y la “desigualdad social”, y por otra parte, denunciaba una contradicción entre la capacidad del gobierno o del Estado representativo (democracia-liberal) y las necesidades sociales.

56 Cfr. Norberto Bobbio, *Liberalismo y Democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2006, p. 94

57 Cfr. Eduard Bernstein, *Socialismo Democrático*, Tecnos, Madrid, 1990, 180 pp.



CONSTITUCIÓN ECONÓMICA Y SISTEMA ECONÓMICO COMUNAL

No veía Bernstein, como los *socialistas marxistas* una relación entre el Estado moderno y sus bases económicas específicas, sino que asumía una concepción “voluntarista” que ve en el Estado, un producto intencional, producto *ad hoc* de la clase dominante, que pudiera cambiar eventualmente si se toma el poder por la vía democrática, momento en el cual, se pudieran modificar las estructuras del poder mismo.

Tal y como Heller, Eduard Bernstein, no propone demoler el Estado y desde allí darle terror a los opresores como planteaba el bolchevique Vladimir Lenin, sino conjugar reformas *socialistas*, con el orden liberal, aunque éste cada vez estuviese mas en entredicho en la aplicación de las medidas socialistas.

En cambio, los *socialistas marxistas*, planteaban y plantean otra cosa, en especial en Venezuela en el cual por un curioso *gyro* histórico, reaparecen. Retomando la famosa advertencia de Karl Marx en su trabajo *Las Luchas de Clases en Francia de 1848 a 1850*, plantean que si bien mediante el sufragio universal, las Constituciones modernas ponen a las clases trabajadoras, en cierto sentido “en posesión del poder político” observan de igual modo que la Constitución debe, al mismo tiempo, “perpetuar la esclavitud social” de estas mismas clases.

En palabras de Lucio Colletti, las Constituciones modernas, le quitan a la burguesía “las garantías políticas de su poder”, pero “sancionan el viejo poder social” de la burguesía, con lo cual para la “socialdemocracia” la contradicción existe solamente entre Constitución y capitalismo, mientras que para Marx y los *socialistas marxistas*, la contradicción que se encuentra en el interior de la sociedad, debe pasar también al interior de la Constitución⁵⁸.

Ahora bien, no hay pues “democracia socialista”, ni esa es la que está reconocida en la “Constitución”, como tampoco reconocimiento de un “Estado Socialista-Marxista” o Comunista en la “Constitución”, sin embargo, los contenidos del inconstitucional “Proyecto Nacional Simón Bolívar. Primer Plan Socialista. Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013” y la inconstitucional concreción legislativa de la fallida propuesta de “Reforma Constitucional” de 2007, insisten en esta supuesta “democracia socialista”, que sólo puede explicarse por el hecho, de que el *socialismo* –todos ellos y sus variantes- es una forma de religiosidad cuya fuerza radica en la propaganda demagógica que aspira a transformar las

58 Cfr. Lucio Colletti, *Ideología y Sociedad*, Ediciones de la Biblioteca (EBVC), Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1974, p. 148



JESÚS MARÍA ALVARADO ANDRADE

estructuras sociales a fin de establecer una comunidad que, si se llevase a cabo y el poder dejase alguna vez de ser oligárquico, sería comunista⁵⁹.

Pese a todo el galimatías y las perversiones del “Estado Social y democrático de derecho” (art. 2) no es pues, y esto es importante advertirlo, anti-capitalista, aunque pretenda superarlo, sino fiscal y burocrático y por ello también al igual que el *socialismo-marxista*, contrario a la libertad, al Estado de Derecho y a la democracia de verdad, la liberal.

Se basa el “Estado Social”, en el control social generalizado y nada más. Por ello, defiende la modificación de las estructuras sociales a través de la vía democrático-legal, de allí que devenga en un “Estado Total”, porque la administración aparece como un poder omnímodo, a través de la “legislación motorizada”, pero curiosamente como etapa previa, respecta el ámbito privado pero sometiéndolos a controles y fiscalizaciones, conservando esa forma de Estado la distinción entre Estado y Sociedad de forma tenue, aunque infrinja el principio de igualdad ante la ley (art. 21) del Estado de Derecho (art.2), al privilegiar supuestamente a los más “desfavorecidos”.

Su justificación es la “procura existencial” (Deseinvorsorge) cuyo exponente fue Ernst Forsthoff, y la generalización de los “servicios públicos”, idea esta última por cierto, de León Duguit pero que a diferencia de Ernst Forsthoff era anti-estatista y anti-metafísico.

Ahora bien, este “Estado Social” que ya de por sí es anti-económico, lo es en menor medida que el idílico “Estado Socialista” o “Estado Comunal” basado en el trueque que pretende concretizar la LOSEC, violando la Constitución y desconociendo la voluntad popular “juridificada” (arts. 2,5 y 7).

Ya Bertrand de Jouvenel señalaba con claridad que lo único que propone el “Estado Social” de Derecho (art. 2) es una “redistribución de poder del individuo al Estado”⁶⁰, sin embargo, como bien aclara Dalmacio Negro, ello se hace con la consiguiente compra de conciencias de las mayorías que, ingenuamente, se creen beneficiadas, a través nada más y nada menos que del control sobre la renta petrolera (arts. 300 y ss.).

Este “Estado Social” es el “Estado Socialdemócrata”, que no acepta la violencia ni la destrucción del Estado pues busca que el propio Estado se

59 Cfr. Dalmacio Negro, *Historia de las Formas del Estado. Una Introducción*, El Buey Mudo, Madrid, 2010, p. 335

60 Cfr. Bertrand de Jouvenel, *La ética de la redistribución*, Katz Editores, Madrid, 2010.



CONSTITUCIÓN ECONÓMICA Y SISTEMA ECONÓMICO COMUNAL

“democratice”, *socializándose*, buscando la añorada “democracia económica”.

Dado que la ideología entiende lo “social” prevalentemente como lo económico, y lo “social” como equivalente a lo moral, el “Estado Social” deviene fundamentalmente un Estado económico burocrático, aunque supersticioso por el Derecho, por ello, la política debe transformarse en política económica para poder realizar la “política social moral”.

Para que no quepa lugar a dudas, ya la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en sentencia N° 117 (*Caso: Pedro Antonio Pérez Alzurutt*) de 6 de febrero de 2001, sostenía que la “Constitución” de 1999, reconoce un sistema socioeconómico intermedio entre la economía de libre mercado y una economía interventora que es violado por la LOSEC. Así se expresaba la Sala Constitucional:

... sistema socioeconómico intermedio entre la economía de libre mercado (en el que el Estado funge como simple programador de la economía, dependiendo ésta de la oferta y la demanda de bienes y servicios) y la economía interventora (en la que el Estado interviene activamente como el “empresario mayor”), conforme al cual, el texto constitucional promueve “expresamente la actividad económica conjunta del Estado y de la iniciativa privada en la persecución y concreción de los valores supremos consagrados en la Constitución”; persiguiendo “el equilibrio de todas las fuerzas del mercado y la actividad conjunta del Estado e iniciativa privada.

Por otra parte, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en sentencia N° 85 (*Caso: ASODEVIPRILARA*) de 24 de Enero de 2002, advertía que:

...No es que el Estado Social de Derecho propenda a un Estado Socialista, o no respete la libertad de empresa o el derecho de propiedad, sino que es un Estado que protege a los habitantes del país de la explotación desproporcionada, lo que se logra impidiendo o mitigando prácticas que atentan contra la justa distribución de la riqueza, y que conforme a las metas contenidas en el Preámbulo de la Constitución, tiende en toda forma a evitar la actividad monopólica, los abusos de la posición de dominio, la demanda concentrada (artículo 113 constitucional); los ilícitos económicos, la especulación, el acaparamiento, la usura, la cartelización (artículo 114 *eiusdem*); la adquisición de bienes y servicios de baja calidad, o que se ofrezcan sin la información adecuada o engañosa sobre el contenido y características de los servicios y productos de consumo, así como que se atente contra la libertad de elección de los mismos (artículo 117 constitucional). Es de la esencia del Estado Social de Derecho dictar medidas legales para planificar, racionalizar y regular la economía (artículo 112 constitucional), restringir la propiedad con fines de utilidad pública o interés general (artículo 115 *eiusdem*), o limitar legalmente la li-



JESÚS MARÍA ALVARADO ANDRADE

bertad económica por razones de desarrollo humano, seguridad, sanidad, protección del ambiente u otros de interés social (artículo 112 constitucional).

La aclaratoria de la Sala obedece pues, a que no es un “Estado Socialista-Marxista”, “Comunal” o del “Poder Popular” lo que propone o señala la “Constitución” de 1999, sino un “Estado Social”, que a diferencia de lo que dice la Sala Constitucional, sí propende a un Estado *Socialista*, pero al supuesto socialismo “democrático”, o “social-democracia”, no al *comunista* o del “Poder Popular”, sobre el cual insisten las inconstitucionales “leyes” del “Poder Popular”.

Sin embargo, es a un “Estado Socialista-Marxista” al cual propende la **LOSEC**, “ley” que se analizará a continuación, con lo cual no cabe lugar a duda que la “mutación” que perpetra es de una forma intolerable a la “Constitución”, la cual ya no es “suprema” ni es “supra-legal”, por cuanto se busca abolirla.

II. LA LOSEC Y SU INTENTO DE “SUPERAR” EL “CAPITALISMO” DEL “ESTADO SOCIAL”

La “Constitución” de 1999 como se ha advertido, establece en materia del régimen socio-económico 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.

Agregando que 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 (art. 299).

Como se ha advertido, el “Estado Social” no es un Estado Socialista-Marxista. El Estado Socialista-Marxista, no tiene eco en la “Constitución” de 1999, mas si en la **LOSEC**.

Este “Estado Social” cláusula de los “nuevos tiempos”, impregnado de posturas un poco anti-capitalistas, olvida que antes del capitalismo



CONSTITUCIÓN ECONÓMICA Y SISTEMA ECONÓMICO COMUNAL

“aun para el rico y poderoso, el mundo era un ámbito de pobreza, dificultad y peligro”⁶¹.

Dicho “Estado Social” aun así, reconoce la existencia del capitalismo, llamado muchas veces en el mundo “libre empresa” o “empresa privada”, “iniciativa privada”, etc.

Por capitalismo se entiende aquél sistema de organización económica caracterizado por la *propiedad privada* de los medios de producción y distribución y su puesta en marcha para obtener beneficios o ganancias, bajo condiciones predominantemente competitivas.

Ahora bien, ciertamente, en Venezuela se refutará, con razón, que la *propiedad privada* de los medios de producción y distribución está en entredicho, o siempre estuvo en entredicho, por cuanto la verdadera propiedad fue y ha sido ejercida principalmente por el Estado y no los privados, por los ciudadanos, lo que es sin duda es cierto y por ello es que es falso que hemos tenido un capitalismo en Venezuela.

Sin embargo, conceptos como “libre competencia”, propiedad, etc., dentro de la “Constitución” aspiran y reconocen, aunque bastante disminuido un sistema capitalista, por lo menos en lo formal, ya que desde 1947 Venezuela por poner una fecha ha sido un país mas *socialista* que capitalista, siempre violando todas las Constituciones.

Por libre competencia (art. 299), concepto también referido en la “Constitución” se entiende, aquél cimienta del *capitalismo* que permite la rivalidad entre los vendedores de bienes similares para atraer a los clientes; entre los compradores, para adquirir los bienes que necesitan; y entre los trabajadores, para obtener un puesto de trabajo; entre los empresarios, para obtener trabajadores; entre compradores y vendedores de recursos, para concluir los contratos en las mejores condiciones que cada uno pueda lograr del otro.

Esta libre competencia, se encuentra limitada por dos factores interrelacionados: la difusión (por oposición a la concentración) del poder de

61 Señala José Ortega y Gasset que “...Por muy rico que un individuo fuese en relación con los demás, como la totalidad del mundo era pobre, la esfera de facilidades y comodidades que su riqueza podría proporcionarle era muy reducida. La vida del hombre medio es hoy más fácil, cómoda y segura que la del más poderoso en otro tiempo. ¡Qué le importa no ser más rico que otros, si el mundo lo es y le proporciona magníficos caminos, ferrocarriles, telégrafo, hoteles, seguridad corporal y aspirina?” Cfr. José Ortega y Gasset, *La Rebelión de las Masas*, Círculo de Lectores, Madrid, 1967, p. 85.



JESÚS MARÍA ALVARADO ANDRADE

mercado; el otro, por la libertad con que los compradores y vendedores pueden entrar o salir de los mercados particulares.

En relación a la libre competencia, vale acotar, que la **LOSEC**, se encarga de desconocer este principio, pues en lugar de favorecer el intercambio entre productores, consumidores y usuarios en régimen de libre competencia para que haya variedad de ofertas, los ciudadanos deberán producir bienes y servicios no en atención a las preferencias de los consumidores y usuarios sino a la “construcción de la sociedad socialista”.

En cuanto a la “propiedad privada” la “Constitución” establece un genérico derecho a la propiedad “en función social”, sin embargo, garantiza dicha propiedad a toda persona, aún cuando la misma estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o de interés general, aún cuando sólo por causa de utilidad pública o interés social, mediante sentencia firme y pago oportuno de justa indemnización, podrá ser declarada la expropiación de cualquier clase de bienes.

Este derecho a la propiedad (art. 115) abarca todos aquellos bienes que posean los individuos, medios de producción o no, y a toda persona sin exclusión alguna (art. 21), las cuales tienen derecho al uso, goce, disfrute y disposición de sus bienes, por lo cual pueden controlar aquello que poseen, disfrutar sus beneficios, concluir contratos que impliquen su uso, o transmitirlos a otros por testamento o por transmisión inter vivos etc, sin la presencia del Estado, para poder garantizar la libertad.

Este fundamental derecho, es violado por la **LOSEC**, porque habilita a las “instancias” del “Poder Popular”, a adoptar medidas contrarias a la “Constitución” sobre la propiedad privada material e inmaterial de los medios de producción y demás bienes con valor social de los particulares, a fin de convertirla en parte de la “propiedad social comunal” como supuesto derecho que tiene la sociedad de poseer medios y factores de producción o entidades con posibilidades de convertirse en tales, esenciales para el desarrollo de un vida plena o la producción de obras, bienes o servicios, que por condición y naturaleza propia son del dominio del Estado, bien por su condición estratégica para la soberanía y el desarrollo humano integral nacional, o porque su aprovechamiento garantiza el bienestar general, la satisfacción de las necesidades humanas, el Desarrollo Humano Integral y el logro de la Suprema Felicidad Social”, que no es mas que el reconocimiento de la abolición de la propiedad privada y la instauración de una única *propiedad estatal*.

Por otra parte, se objetará que en el caso de una economía de tipo *capitalista*, el gobierno no debería de intervenir, por el principio del *laissez*



CONSTITUCIÓN ECONÓMICA Y SISTEMA ECONÓMICO COMUNAL

faire, pero en el caso de Venezuela existe un “factor objetivo” por lo cual el Estado interviene, lo que no es un elemento que debe verse como determinante para hablar de capitalismo o no y es por la sencilla razón de que:

...La intervención ha sido necesaria para garantizarle a Venezuela un mínimo de economía normal, y mientras la industria petrolera subsista en proporción tan desmesurada con respecto al resto de nuestras actividades, la intervención del Estado continuará siendo necesaria para asegurar un equilibrio económico artificial, que pueda transformarse paulatinamente en el equilibrio económico sano y espontáneo de una nación normalmente desarrollada, cuando la hipertrofia del petróleo se reduzca por sí misma o en razón del incremento y progreso de otras ramas de nuestra actividad económica⁶².

Este “factor objetivo” deriva en la formulación de ese “Estado Social”, ya que es esta cláusula la que permite que el Estado se convierta en el gran capitalista, de allí la otra trampa ideológica de la LOSEC, que pretende esquivar la vigilancia de los ciudadanos al manejo de la industria petrolera, para que se dediquen a la caza y la pesca, además de su evidente inconstitucionalidad que sopesa con su llamado al mundo tribal inherente a espíritus no libres.

La LOSEC, concretiza el inconstitucional Proyecto fallido de “Reforma Constitucional de 2007”⁶³, y el inconstitucional “Proyecto Nacional Simón Bolívar. Primer Plan Socialista. Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013”, para poder imponer una “economía” *socialista marxista* o comunista⁶⁴, que a todas luces no tiene respaldo constitucional y que pretende superar el “Estado Social” consagrado en la “Constitución” de 1999 (art. 2 y 299) .

62 Cfr. Arturo Uslar Pietri, *Sumario de Economía Venezolana para alivio de estudiantes*, Banco Central de Venezuela, Caracas, 2006, p. 140

63 Cfr. Allan R. Brewer-Carías, “Hacia la creación de un Estado Socialista, Centralizado y Militarizado en Venezuela” en *Revista de Derecho Político* N° 70, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Departamento de Derecho Constitucional, Madrid, 2007, pp. 383-432.; Hermann Petzold-Pernia, “Algunas observaciones con relación al anteproyecto de reforma constitucional presentado el 15 de agosto de 2007” en *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela* N° 130, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2007, pp. 269-274.

64 Cfr. Alfredo Morles Hernández “El intento inacabado por establecer un modelo económico socialista” en *Anuario de Derecho Público* n° 1, Centro de Estudios de Derecho Público de la Universidad Monteávila, Caracas, 2007, pp. 319-342.



JESÚS MARÍA ALVARADO ANDRADE

Ya en 2008, el Ejecutivo Nacional habilitado, dictó un célebre *Decreto N° 6.130, con Rango, Valor y Fuerza de Ley para el Fomento y Desarrollo de la Economía Popular*⁶⁵, el cual concretizaba muchos de los aspectos del Proyecto fallido de “Reforma Constitucional de 2007”, que la LOSEC, viene a afianzar.

La meta y objetivo de la LOSEC, se insiste, es “superar” el “Estado Social”, imponiendo un “Estado Comunista”, basado en el trueque y en un sistema que irá socavando todo el Estado, tal y como se conoce a través de la construcción de un “Poder Popular” totalmente inconstitucional, además de destruir toda economía en su sentido más elemental.

Entre los principios de la LOSEC está la de imponer una economía totalmente inspirada en moldes soviéticos y cubanos, estatalizada al máximo, de planificación centralizada, donde desaparecerá la libertad económica (art. 112), la propiedad (art. 115), la democracia (art. 2), la eficiencia de la economía (art. 299), la libre competencia (art. 299), la productividad (art. 299), la dignidad humana y el desarrollo humano integral (arts. 3 y 299); fuentes de trabajo (art. 299), alto valor agregado nacional (art. 299), alto nivel de vida de la población (art. 299), soberanía económica (art. 299), seguridad jurídica (art. 2, 7 y 299) y planificación estratégica democrática participativa y de consulta abierta (art. 299), la libre elección de los consumidores, etc.

III. LOS CONTENIDOS DEL PROYECTO FALLIDO DE “REFORMA CONSTITUCIONAL” DE 2007: ANTECEDENTES DE LA LOSEC

En el fallido “Proyecto de Reforma Constitucional de 2007”, no cabe duda alguna que se encuentra gran parte de los contenidos que la LOSEC “legaliza”.

Allí se pretendía excluir la libertad económica del régimen socio-económico venezolano de forma inconstitucional, sustituyéndolo por una confusa redacción que establecía una definición de política estatal para promover “el desarrollo de un modelo económico productivo, intermedio, diversificado e independiente, fundado en los valores humanísticos de la cooperación y la preponderancia de los intereses comunes sobre los individuales, que garantice la satisfacción de las necesidades sociales y materiales del pueblo, la mayor suma de estabilidad política y social y la mayor suma de felicidad posible” (art. 112)

65 *Gaceta Oficial* N° 5.890 Extraordinario de 31 de julio de 2008.



CONSTITUCIÓN ECONÓMICA Y SISTEMA ECONÓMICO COMUNAL

Agregándose en dicha propuesta que el Estado, “fomentará y desarrollará distintas formas de empresas y unidades económicas de propiedad social, tanto directa o comunal como indirecta o estatal, así como empresas y unidades económicas de producción o distribución social, pudiendo ser estas de propiedad mixta entre el Estado, el sector privado y el poder comunal, creando las mejores condiciones para la construcción colectiva y cooperativa de una economía socialista” (art. 112)

La “Reforma” o propuesta de “Abolición Constitucional” de 2007, sin duda alguna pretendía eliminar el derecho al libre ejercicio de las actividades económicas y la propia libertad económica (art. 112), violando el principio de supremacía constitucional (art. 7), la cláusula del Estado democrático y social de Derecho y de Justicia (art. 2) y el principio de la progresividad en materia de derechos humanos y constitucionales (art. 19) y la cláusula de la reserva legal (art. 156, 32 y 202), ya que se pretendían establecer limitaciones o restricciones al libre ejercicio a la actividad económica no por ley formal sino mediante decretos reglamentarios del Ejecutivo, para la “transición al Modelo de Economía Socialista” como disponía la célebre Disposición Transitoria Novena.

No se olvide que la Propuesta de “Abolición Constitucional” de 2007, pretendía instaurar un “Estado Comunista”, basado en el *socialismo-marxista*, por ello, prácticamente, proponía una nueva y completa redacción al artículo 299 de la “Constitución” de 1999, para eliminar de su texto, los principios de “justicia social”, libre competencia, democracia y productividad para en su lugar proponer los principios “socialistas, anti-imperialistas, humanistas”, además de eliminar la “iniciativa privada” y suplantarla por la “iniciativa comunitaria, social y personal”, amen de postular nuevos contenidos a la planificación la cual sería “estratégica, democrática, participativa, política, económica y de consulta abierta”, pues como se adelantó antes el “Estado Social”, pese a ser fiscal y burocrático no busca superar el capitalismo, para instaurar una economía basada en el trueque.

Por otra parte, la “Reforma”, proponía un nuevo artículo 113 en el cual se estipulaba que “no se permitirán actividades, acuerdos, prácticas, conductas y omisiones de los y las particulares que vulneren los métodos y sistemas de producción social y colectiva con los cuales se afecte la propiedad social y colectiva o impidan o dificulten la justa y equitativa concurrencia de bienes y servicios”, norma por cierto, que es llevada al extremo en la LOSEC, violando la Constitución al estipular eso mas un delito de opinión, para quien haga propaganda o publicidad subliminal, falsa o engañosa sobre el “Sistema Económico Comunal”, sea persona natural o responsable de personas jurídicas, el cual será penado con pri-



JESÚS MARÍA ALVARADO ANDRADE

sión de dos a cuatro años (art. 77), violando la “Constitución” (arts. 57 y 58)

Esta “reforma” del artículo 113, también agregaba que en los casos de explotación de recursos naturales o de cualquier otro bien del dominio de la Nación, que se considerasen de carácter estratégico por la Constitución o la ley, así como cuando se tratase de la prestación de servicios públicos vitales, que se considerasen también como tales por la Constitución o la ley, el Estado podía reservarse la explotación o ejecución de los mismos, directamente o mediante empresas de su propiedad, sin perjuicio de establecer empresas de propiedad social directa, empresas mixtas o unidades de producción socialistas, que asegurasen la soberanía económica y social, respetasen el control del Estado, y cumpliesen con las cargas sociales que se le impusiesen, todo ello conforme a los términos que desarrollasen las leyes respectivas de cada sector de la economía, que en nada tienen que ver con el artículo 113 de la todavía vigente, y por lo menos formalmente “Constitución” de 1999, ya que lo que se pretendía era “constitucionalizar” una excepción al Estado en materia de “monopolio” al sostener que sólo habría monopolio derivado de “cualquier acto, actividad, conducta o acuerdo de un o una particular, varios o varias particulares, o una empresa privada o conjunto de empresas privadas”, y “abuso de la posición de dominio” cuando un particular, un conjunto de ellos o de ellas, o una empresa privada o conjunto de empresas privadas adquiriera o haya adquirido en un determinado mercado de bienes o de servicios, así como cuando se trate de una demanda concentrada”; es decir, nunca cuando participara el Estado.

En cuanto a la propiedad privada⁶⁶ (art. 115), la “Reforma Constitucional de 2007” pretendía reducirla a “los bienes de uso, consumo y medios de producción legítimamente adquiridos”, quedando el Estado como el único gran propietario, lo que era sin duda alguna, la edificación de un completo Estado Totalitario y Comunista, como existe en Cuba, Corea del Norte etc.

La “reforma”, así como la **LOSEC**, “reconocía y garantizaba” unas peculiares formas de “propiedad”⁶⁷: a) la “propiedad pública” que era

66 Cfr. Andrea I. Rondón García “El derecho de propiedad en el ordenamiento jurídico venezolano” en *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela* N° 133, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2009, pp. 199-238.

67 Cfr. Gustavo A. Grau Fortoul, “Aproximación preliminar al tratamiento de la propiedad privada en la primera propuesta de modificación a la Constitución



CONSTITUCIÓN ECONÓMICA Y SISTEMA ECONÓMICO COMUNAL

aquella que pertenece a los entes del Estado; b) la “propiedad social” que era aquella “que pertenece al pueblo en su conjunto y las futuras generaciones, y que podía ser de dos tipos: la “propiedad social indirecta” cuando es ejercida por el Estado a nombre de la comunidad, y la “propiedad social directa”, cuando el Estado la asigna, bajo distintas formas y en ámbitos territoriales demarcados, a una o varias comunidades, a una o varias comunas, constituyéndose así en propiedad comunal o a una o varias ciudades, constituyéndose así en propiedad ciudadana; c) la “propiedad colectiva” que se entendía como la perteneciente a grupos sociales o personas, para su aprovechamiento, uso o goce en común, pudiendo ser de origen social o de origen privado; d) la “propiedad mixta” que era la conformada entre el sector público, el sector social, el sector colectivo y el sector privado, en distintas combinaciones, para el aprovechamiento de recursos o ejecución de actividades, siempre sometida al respeto absoluto de la soberanía económica y social de la Nación; y por último e) la “propiedad privada” que era aquella que pertenece a personas naturales o jurídicas y que se reconoce sobre bienes de uso, consumo y medios de producción legítimamente adquiridos, con los atributos de uso, goce y disposición, y las limitaciones y restricciones que establece la ley.

A este respecto, el Magistrado de la Sala Constitucional Jesús Eduardo Cabrera Romero, en su voto salvado en sentencia n° 2042 (*Caso: Néstor Luis Romero Méndez*) de 2 de noviembre de 2007, sostuvo lo siguiente:

...El artículo 113 del Proyecto, plantea un concepto de propiedad, que se adapta a la propiedad socialista, y que es válido, incluso dentro del Estado Social; pero al limitar la propiedad privada solo sobre bienes de uso, es decir aquellos que una persona utiliza (sin especificarse en cual forma); o de consumo, que no es otra cosa que los fungibles, surge un cambio en la estructura de este derecho que dada su importancia, conduce a una transformación de la estructura del Estado. Los alcances del Derecho de propiedad dentro del Estado Social, ya fueron reconocidos en fallo de esta Sala de 20 de noviembre de 2002, con ponencia del Magistrado Antonio García García⁶⁸.

de 1999” en *Revista de Derecho Público* N° 112, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2007, pp. 249-255.

- 68 Cfr. Allan R. Brewer- Carías “El juez constitucional vs. la supremacía constitucional. (O de cómo la jurisdicción constitucional en Venezuela renunció a controlar la constitucionalidad del procedimiento seguido para la “reforma constitucional” sancionada por la Asamblea Nacional el 02 de noviembre de 2007, antes de que fuera rechazada por el pueblo en el referendo del 02 de diciembre de 2007)” en *Revista de Derecho Público* N° 112, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2007, pp. 661-694.



JESÚS MARÍA ALVARADO ANDRADE

Por otra parte, la “reforma” pretendía eliminar la garantía constitucional de que “sólo” mediante expropiación puede extinguirse la propiedad (art. 115), estableciendo otras formas de extinción de la propiedad; además de “constitucionalizar” el mecanismo de la “ocupación previa”, formalizando lo que ocurre en la práctica⁶⁹.

Todas estas normas, sin duda alguna, sirvieron de inspiración para la LOSEC, la cual en procura del *socialismo-marxista*, vacía de competencias al Estado, y “desconstitucionaliza” todo el ordenamiento jurídico venezolano⁷⁰, estipulando una nueva y literal “Constitución Económica”, y procurando como bien ha apuntado Allan R. Brewer-Carías la instauración de un Estado Comunista, Centralizado, Militarista y Policial denominado “Estado Comunal”⁷¹ o del “Poder Popular”, que no es más que la negación de la democracia, del Estado de Derecho y de la Libertad y por el cual nadie votó, ni votará nunca, y por el cual vale advertir, aunque fuese votado por la mayoría de las personas sería inconstitucional (arts. 2, 5 y 6).

IV. BASES DEL NUEVO E INCONSTITUCIONAL SISTEMA ECONÓMICO COMUNISTA BASADO EN EL TRUEQUE

La LOSEC, ha establecido sin lugar a dudas un sistema socialista⁷², mejor dicho comunista, basado en el trueque, sin ninguna previsión constitucional, inspirado en el proyecto de “Abolición Constitucional” de 2007, y en el “Proyecto Nacional Simón Bolívar. Primer Plan Socialista. Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013”.

Sus disposiciones, prevé, deben ser aplicables a las comunidades organizadas, consejos comunales, comunas y todas las instancias y expresiones del “Poder Popular”, en especial a las organizaciones socioproduc-

69 Cfr. Antonio Canova González, Luis A. Herrera Orellana y Karina Anzola Spadaro, *¿Expropiaciones o vías de hecho? (La degradación continuada del derecho fundamental de propiedad en la Venezuela actual)*, Fundación Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA) y Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2009, 251 pp.

70 Cfr. Marie Picard de Orsini & Judith Useche de Prado, “La desconstitucionalización de la Constitución de 1999” en *Iurídica* N° 6, Universidad Arturo Michelena. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Centro de Investigaciones Jurídicas Aníbal Rueda, Valencia, pp. 101-131.

71 Cfr. Allan R. Brewer-Carías “El sello socialista” en *Revista de Derecho Público* N° 112, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2008, pp. 71-75.

72 Cfr. Allan R. Brewer-Carías, “Reforma. Del Estado democrático al Estado socialista” en *El Nacional*, Caracas, 6 de septiembre 2007, p. A-5.



CONSTITUCIÓN ECONÓMICA Y SISTEMA ECONÓMICO COMUNAL

tivas que se constituyan dentro del sistema económico comunal y de igual manera a los órganos y entes del Poder Público y las organizaciones del sector privado, en sus relaciones con las instancias del Poder Popular. (art.3).

Prima facie, se deduce que no es una “ley” dirigida a todos los ciudadanos, sin embargo, si se toma en cuenta que de forma inconstitucional, sólo se puede participar a través del “Poder Popular”, luce plausible afirmar, sin temeridad, que esta “ley” es la nueva “Constitución Económica” por la cual sus disposiciones se aplicarán a todas las personas y el régimen socio-económico de la República será el que se identifica en la misma.

De hecho, la **LOSEC** señala que tiene por propósito u objeto, desarrollar y fortalecer el “Poder Popular”, estableciendo las normas, principios, y procedimientos para la creación, funcionamiento y desarrollo del sistema económico comunal, integrado por organizaciones socioproductivas bajo régimen de “propiedad social comunal”, impulsadas por las instancias del “Poder Popular”, del Poder Público o por acuerdo entre ambos, para la producción, distribución, intercambio y consumo de bienes y servicios, así como de saberes y conocimientos, en pro de satisfacer las necesidades colectivas y reinvertir social mente el excedente, mediante una planificación estratégica, democrática y participativa. (art.1)

La **LOSEC**, establece un “Sistema Económico Comunal”, concebido como el conjunto de relaciones sociales de producción, distribución, intercambio y consumo de bienes y servicios, así como de saberes y conocimientos, desarrolladas por las instancias del “Poder Popular”, el Poder Público o por acuerdo entre ambos, a través de organizaciones socioproductivas bajo formas de propiedad social comunal (art. 2).

Valga decir, que el “sistema económico comunal”, está confeccionado como la herramienta fundamental para la “construcción de la nueva sociedad”, la cual se inspira en una supuesta y falsa doctrina de Simón Bolívar, además de regirse por los principios y “valores socialistas” de: Democracia participativa y protagónica, interés colectivo, propiedad social, equidad, justicia, igualdad social, complementariedad, primacía de los intereses colectivos, diversidad cultural, defensa de los derechos humanos, corresponsabilidad, cogestión, autogestión, cooperación, solidaridad, transparencia, honestidad, eficacia, eficiencia, efectividad, universalidad, responsabilidad, deber social, rendición de cuentas, control social, libre debate de ideas, voluntariedad, sustentabilidad, defensa y protección ambiental, garantía de los derechos de la mujer, de los niños, niñas y ado-



JESÚS MARÍA ALVARADO ANDRADE

lescentes y toda persona en situación de vulnerabilidad, y defensa de la integridad territorial y de la soberanía nacional (art. 5).

En cuanto al “Poder Popular” que se entiende como el ejercicio pleno de la soberanía por parte del pueblo en lo político, económico, social, cultural, ambiental, internacional, y en todo ámbito del desenvolvimiento y desarrollo de la sociedad, a través de sus diversas y disímiles formas de organización, que edifican el estado comunal (art. 2), debe advertirse que contará con un “sistema económico” al margen de la “Constitución” que se desarrolla exclusivamente “a través de “organizaciones socio-productivas” bajo formas de “propiedad social comunal” que conforme a la LOSEC son:

- a) Las “Empresas del Estado Comunal” creadas por las instancias del Poder Público;
- b) Las “Empresas Públicas” creadas por los órganos que ejercen del Poder Público;
- c) Las “Unidades Productivas Familiares”;
- d) Y los “Grupos de Trueque”.

Todos aspectos de un “sistema económico” *socialista-marxista* que se pretende implantar mediante esta “ley”, violentando completamente la “Constitución” e incluso el propio “Estado Social” que como se ha advertido, no es un Estado anti-capitalista, que niega absolutamente la libertad económica⁷³ y el derecho de propiedad privada⁷⁴.

73 Cfr. José A. Muci Borjas, “La suerte de la libertad económica en el Proyecto de Reforma de la Constitución de 2007” en *Revista de Derecho Público* N° 112, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2007, pp. 203-208.

74 Cfr. Allan R. Brewer-Carías, *El Sistema de Economía Mixta. Libertad Económica, Planificación y Ordenación del Territorio*, MARNR. Serie de Monografías o Estudios Técnicos, Específicos MET/DGSP00A/ 04, (mimeografiado), Caracas, 1980, 179 pp.; Allan R. Brewer-Carías, *La Constitución de 1999. Derecho Constitucional Venezolano*, Tomo II, Editorial Jurídica venezolana, Caracas 2004 pp. 53 ss.; Ana C. Nuñez Machado, “Los principios económicos de la Constitución de 1999”, en *Revista de Derecho Constitucional* n° 6, Editorial Sherwood, Caracas, 2002, pp. 129-140.; y Henrique Meier E., “La Constitución económica” en *Revista de Derecho Corporativo* n° 1, Universidad Metropolitana, Decanato de Estudios de Postgrado, Caracas, 2001, pp. 9-74.



CONSTITUCIÓN ECONÓMICA Y SISTEMA ECONÓMICO COMUNAL

1. *La Propiedad Social vs. La Propiedad Privada.*

La **LOSEC**, tiene como propósito principalísimo reducir la “propiedad privada” a su mínima expresión, y sustituirla por la llamada “propiedad social”.

Se parte, de la premisa inconstitucional de que en lugar del Estado garantizar la privada o propiedad (art. 115) sobre los medios de producción, debe fomentar es una “propiedad social” sobre los medios de producción principalmente, lo cual significa que es la “sociedad” por entero, en principio quien debe ser la poseedora de los medios que se utilizan para producir los bienes y servicios que se requieran para satisfacer necesidades humanas, pero que una lectura atenta de la **LOSEC**, revela que por “propiedad social” debe leerse “propiedad estatal”.

Esto señala, una diferencia sustancial con el “Estado Social” (art. 2), ya que allí pese a su galimatías, se reconoce el derecho de propiedad privada sobre los medios de producción.

La **LOSEC**, a los fines de evitar equívocos, dentro de su extenso artículo 6, denominado “Definiciones”, establece que por “propiedad social” debe entenderse el “derecho que tiene la sociedad de poseer medios y factores de producción o entidades con posibilidades de convertirse en tales, esenciales para el desarrollo de una vida plena o la producción de obras, bienes o servicios, que por condición y naturaleza propia son del dominio del Estado; bien sea por su condición estratégica para la soberanía y el desarrollo humano integral nacional, o porque su aprovechamiento garantiza el bienestar general, la satisfacción de las necesidades humanas, el desarrollo humano integral y el logro de la suprema felicidad social” (art. 6.15).

Este “sistema económico comunal” que propone la **LOSEC**, sin duda al abolir la propiedad privada, se sustentará exclusivamente en la “propiedad pública”, del Estado sobre los medios de producción, de hecho, no es en realidad una “propiedad social” lo que se propone, sino que será el Estado el verdadero dueño de todo, lo que equivale a una auténtica “propiedad estatal”, típico de todas las experiencias comunistas, que se basan en un rígido sistema de planificación centralizada⁷⁵, aspecto en que se detiene la **LOSEC**, como normativa que por lo demás no hace otra cosa que hacer un reconocimiento “formal” a las prácticas inconstitucionales

75 Cfr. José Ignacio Hernández G., “Planificación y modelo económico socialista” en *Anuario de Derecho Público* N° 1, Centro de Estudios de Derecho Público de la Universidad Monteávila, Caracas, 2007, pp. 343-350.



JESÚS MARÍA ALVARADO ANDRADE

ya vigentes y que de hecho se continúan adelantando en Venezuela, bien porque no hay separación de poderes, ora porque no hay garantía de los derechos humanos, es decir, ausencia de Constitución.

Ya Marx y Engels, se referían a la propuesta de abolición de la “Propiedad Privada Burguesa” para darle paso a la “Propiedad Social”, en los mismos términos que la LOSEC:

...Todas las relaciones de propiedad han estado sometidas a un continuo cambio histórico, a una continua transformación histórica. La revolución francesa, por ejemplo, abolió la propiedad feudal en favor de la burguesa. Lo que caracteriza al comunismo no es la abolición de la propiedad sin más, sino de la propiedad burguesa. Pero la propiedad burguesa moderna es la última y más perfecta expresión de la creación y apropiación de productos basada en enfrentamientos de clases, en la explotación del uno por los otros.

En este sentido, los comunistas pueden resumir su teoría en esta única expresión: supresión de la propiedad privada.

Se nos ha reprochado a los comunistas el querer abolir la propiedad adquirida personalmente, elaborada por uno mismo, la propiedad que constituye la base de la libertad, actividad e independencias personales⁷⁶.

Llama la atención la advertencia que formula Marx & Engels, de que “los comunistas” de ninguna manera desean abolir la propiedad sin más, sino de la “propiedad burguesa”, es decir, de la apropiación personal de los productos del trabajo (el salario que pagan los capitalistas para el uso y consumo del trabajador y su familia), que se realiza para el mantenimiento y reproducción de la vida humana, y que no deja plusvalía con la cual dominar el trabajo de otros, por cuanto, se deduce del argumento, que a ciencia cierta son los “comunistas”, los que quieren controlar los medios de producción y pagar a los trabajadores sólo lo que ellos necesitan para subsistir y reproducirse.

Por ello, la LOSEC, sólo reconocería como “propiedad”, la “propiedad adquirida personalmente”, es decir la elaborada por uno mismo, violando la “Constitución” y todos los tratados internacionales que reconocen que el derecho de propiedad es un derecho humano.

Por otra parte, la LOSEC, habla de “reinvertir socialmente el excedente” (art. 1) y señala que tendrá como objetivo el “Promover la formación integral de las organizaciones socioproductivas en la planificación

76 Cfr. Karl Marx & Friedrich Engels, *Manifiesto Comunista*, Alianza Editorial, Madrid, 2007, pp. 59-63.



CONSTITUCIÓN ECONÓMICA Y SISTEMA ECONÓMICO COMUNAL

productiva basada en la sustentabilidad y sostenibilidad, la retornabilidad de los recursos, el deber social, la cultura del ahorro y la reinversión social del excedente” (art. 4,9) además de incentivar el “modelo productivo socialista” entendido este como el “modelo de producción” basado en la propiedad social, orientado hacia la eliminación de la división social del trabajo propio del modelo capitalista.

Este “modelo de producción socialista” está dirigido a la satisfacción de necesidades crecientes de la población, a través de nuevas formas de generación y apropiación así como de la reinversión social del excedente” (art. 6,12).

En cuanto a la “Reinversión social del excedente”, la **LOSEC**, señala que es el uso de los recursos remanentes provenientes de la actividad económica de las organizaciones socioproductivas, en pro de satisfacer las necesidades colectivas de la comunidad o la comuna, y contribuir al desarrollo social integral del país (art. 6,19).

Vale acotar, que esta imposición de “reinvertir socialmente el excedente”, deriva de la idea *comunista* de que cualquier cosa que sobrepase la medida del pago a los trabajadores para lo que ellos necesiten para subsistir y reproducirse es “peligroso” y “burgués”, ya que quien traspase la medida de la subsistencia en sus ganancias económicas podría convertirse en un empleador en competencia con los “comunistas”. Éste el verdadero sentido del *comunismo* en Cuba, Corea del Norte y del Comunismo Venezolano que se pretende instaurar en pleno siglo XXI⁷⁷

Este “sistema económico comunal” por tanto, a tenor de la **LOSEC**, se basa en la “propiedad social comunal” de forma exclusiva a través de “organizaciones socio-productivas bajo formas de propiedad comunal.” (art.2)

Ya se ha advertido que en la “Constitución” de 1999, convergen en su texto el orden liberal propio de cualquier auténtica constitución y contenidos socialistas “Estado Social”, pero democráticos, no comunistas o *social-marxistas*.

La **LOSEC**, influenciada más por el *marxismo-leninismo*, instaura un “sistema económico comunal” al margen de la “Constitución”, y reedita los contenidos del derogado *Decreto Ley N° 6.130 de 2008, contenido de la Ley para el Fomento y Desarrollo de la Economía Popular*.

77 Cfr. Carlos Casavova Guerra “Derecho natural, Marx y la propiedad en Venezuela” en *Dikaiosyne: Revista semestral de Filosofía Práctica* N° 20, Universidad de Los Andes (ULA), Mérida, 2008, pp. 25-44.



JESÚS MARÍA ALVARADO ANDRADE

Esta **LOSEC**, sin duda, pretende cambiar el sistema “capitalista” existente en Venezuela y sustituirlo a la fuerza por un sistema *marxista leninista* sin ningún criterio económico. La misma tiene por finalidad, impulsar el “sistema económico comunal” a través de un modelo de gestión sustentable y sostenible para el fortalecimiento del desarrollo endógeno (art. 3.2); fomentar el sistema económico comunal en el marco del modelo productivo socialista, a través de diversas formas de organización socio-productiva, comunitaria y comunal en todo el territorio nacional (art. 3.3); e incentivar en las comunidades y las comunas los valores y principios socialistas para la educación, el trabajo, la investigación, el intercambio de saberes y conocimientos, así como la solidaridad, como medios para alcanzar el bien común (art. 3.8).

De hecho, la propia **LOSEC** define al socialismo, como un “modelo productivo”, de la siguiente manera: “modelo de producción basado en la propiedad social, orientado hacia la eliminación de la división social del trabajo⁷⁸ propio del modelo capitalista”.

78 Ya Karl Marx en la “Ideología Alemana” se refería de la siguiente forma “... En este caso, como en todos, la identidad entre naturaleza y el hombre se manifiesta también de tal modo que el comportamiento limitado de los hombres hacia la naturaleza condiciona el limitado comportamiento de unos hombres para con otros, y éste, a su vez, su comportamiento limitado hacia la naturaleza, precisamente porque la naturaleza apenas ha sufrido aún ninguna modificación histórica. Y, de otra parte, la conciencia de la necesidad de entablar relaciones con los individuos circundantes es el comienzo de la conciencia de que el hombre vive, en general, dentro de una sociedad. Este comienzo es algo tan animal como la propia vida social, en esta fase; es, simplemente, una conciencia gregaria, y, en este punto, el hombre solo se distingue del cordero por cuanto que su conciencia sustituye al instinto o es el suyo un instinto consiente. Esta conciencia gregaria o tribal se desarrolla y perfecciona después, al aumentar la producción, al incrementarse las necesidades y al multiplicarse la población, que es el factor sobre que descansan los dos anteriores. De este modo se desarrolla la división del trabajo, que originariamente no pasaba de la división del trabajo inducida de un modo “natural” en atención a las dotes físicas (por ejemplo, la fuerza corporal), a las necesidades, las coincidencias fortuitas, etcétera. La división del trabajo solo se convierte en verdadera división a partir del momento en que se separan el trabajo físico y el intelectual [...] Esta plasmación de las actividades sociales, esta consolidación de nuestros propios productos en un poder material erigido sobre nosotros, sustraído a nuestro control, que levanta una barrera ante nuestra expectativa y destruye nuestros cálculos, es uno de los momentos mas fundamentales que se destacan en todo el desarrollo histórico anterior, y precisamente por virtud de esta contradicción entre el interés particular y el interés común, cobra el interés común, en cuanto Estado, una forma propia e independiente, separada de los reales intereses particulares y colectivos y, al mismo tiempo, como una comunidad ilusoria, pero siempre sobre la base re-



CONSTITUCIÓN ECONÓMICA Y SISTEMA ECONÓMICO COMUNAL

al de los vínculos existentes como la carne y la sangre, la lengua, la división del trabajo en mayor escala y otros intereses y, sobre todo, como mas tarde habremos de desarrollar, a base de las clases, ya condicionadas por la división del trabajo, que se forman y diferencian en cada uno de estos conglomerados humanos y entre las cuales hay siempre una que domina sobre todas las demás. De donde se desprende que todas las luchas que se libran dentro del Estado, la lucha entre la democracia, la aristocracia y la monarquía, la lucha por el derecho de sufragio, etc., no son sino las formas ilusorias bajo las cuales se ventilan las luchas reales entre las diversas clases (de lo que los historiadores alemanes no tienen ni la mas remota idea, a pesar de haberseles facilitado las orientaciones necesarias acerca de ello en los Anales franco-alemanes y en La Sagrada familia). Y se desprende, asimismo, que toda clase que aspire a implantar su dominación, aunque ésta, como ocurre en el caso del proletario, condicione en absoluto la abolición de toda la forma de la sociedad anterior y de toda dominación en general, tiene que empezar conquistando el poder político, para poder presentar su interés como el interés general, cosa a que en el primer momento se ve obligada. Precisamente porque los individuos sólo buscan su interés particular, que para ellos no coincide con su interés común, y porque lo general es siempre la forma ilusoria de una comunidad, se hace valer esto ante su representación como algo "ajeno" a ellos e "independiente" de ellos, como un interés "general" a su vez especial y peculiar, o ellos mismos tienen necesariamente que enfrentarse en esta escisión como en la democracia. Por otra parte, la lucha práctica de estos intereses particulares que constantemente y de un modo real se enfrentan a los intereses comunes o que ilusoriamente se creen tales, imponen como algo necesario la interposición practica y el refrenamiento por el interés "general" ilusorio bajo la forma del Estado. El poder social, es decir, la fuerza de producción multiplicada, que nace por obra de la cooperación de los diferentes individuos bajo la acción de la división del trabajo, se les aparece a estos individuos, por no tratarse de una cooperación voluntaria, sino natural, no como un poder propio, asociado, sino como un poder ajeno, situado al margen de ellos, que no saben de dónde procede ni a dónde se dirige y que, por tanto, no pueden ya dominar, sino que recorre, por el contrario una serie de fases y etapas de desarrollo peculiar e independiente de la voluntad y los actos de los hombres y que incluso dirige esta voluntad y estos actos. Con esta "enajenación", para expresarnos en términos comprensibles para los filósofos, sólo puede acabarse partiendo de dos premisas prácticas. Para que se convierta en un poder "insoportable", es decir, en un poder contra el que hay que sublevarse, es necesario que engendre una masa de la humanidad como absolutamente "desposeída" y, a la par con ello, en contradicción con un mundo existente de riquezas y de cultura, lo que presupone, en ambos casos, un gran incremento de la fuerza productiva, un alto grado de desarrollo; y, de otra parte, este desarrollo de las fuerzas productivas (que entraña ya, al mismo tiempo, una existencia empírica dada en un plano histórico-universal, y no en la vida puramente local de los hombres) constituye también una premisa práctica absolutamente necesaria, porque sin ella sólo se generalizará la escasez y, por tanto, con la pobreza comenzaría de nuevo, a la par, la lucha por lo indispensable y se recaería necesariamente en la miseria anterior; y, además, porque solo este desarrollo universal de las fuerzas productivas lleva consigo



JESÚS MARÍA ALVARADO ANDRADE

Nótese pues, que la **LOSEC** define al socialismo, como un “modelo productivo”, que se basará no sólo en la “propiedad social”, sino que está orientado a eliminar la “división social del trabajo” propio del modelo capitalista, “división social del trabajo” valga acotar que según Karl Marx:

[...] lleva implícitas todas estas contradicciones y que descansa, a su vez, sobre la división natural del trabajo en el seno de la familia y en la división de la sociedad en diversas familias contrapuestas, se da, al mismo tiempo, la distribución, y, concretamente, la distribución desigual, tanto cuantitativa como cualitativamente, del trabajo y de sus productos; es decir, la propiedad, cuyo primer germen, cuya forma inicial se contiene ya en la familia, donde la mujer y los hijos son los esclavos del marido. La esclavitud, todavía muy rudimentaria, ciertamente, latente en la familia, es la primera forma de propiedad, que, por lo demás, ya aquí corresponde perfectamente a la definición de los modernos economistas, según la cual es el derecho a disponer de la mano de obra de otros. Por lo demás, división del trabajo y propiedad privada son términos idénticos; uno de ellos dice, referido a la esclavitud, lo mismo que el otro, referido al producto de ésta. La división del trabajo lleva aparejada, además, la contradicción entre el interés del individuo concreto o de una determinada familia y el interés común de todos los individuos relacionados entre sí, interés común que no existe, ciertamente, tan sólo en la idea, como algo “general”, sino que se presenta en la realidad, ante todo, como una relación de mutua dependencia de los individuos entre quienes aparece dividido el trabajo. Finalmente, la división del trabajo nos brinda ya el primer ejemplo de cómo, mientras los hombres viven en una sociedad natural, mientras se da, por tanto, una separación entre el interés particular y el interés común, mientras las actividades, por consiguiente, no aparecen divididas voluntariamente, sino por modo natural, los actos propios del hombre se erigen ante él en un poder ajeno y hostil, que lo sojuzga, en vez de ser él quien los domine. En efecto a partir del momento en que comienza a dividirse el trabajo, cada cual se mueve en un determinado círculo exclusivo de actividades, que le viene impuesto y del que no puede salirse; el hombre es cazador, pescador, pastor o crítico, y no tiene mas remedio que seguirlo siendo, si no quiere ver-

un intercambio universal de los hombres, en virtud de lo cual, por una parte, el fenómeno de la masa “desposeída” se produce simultáneamente en todos los pueblos (competencia general), haciendo que cada uno de ellos dependa de las conmociones de los otros y, por último, instituye a individuos histórico-universales, empíricamente mundiales, en vez de individuos locales. Sin esto, 1° el comunismo sólo llegaría a existir como fenómeno local; 2° las mismas potencias del intercambio no podrían desarrollarse como potencias universales y, por tanto, insoportables, sino que seguirían siendo simples “circunstancias” supersticiosas de puertas adentro, y 3° toda ampliación del intercambio acabaría con el comunismo local. *Cfr.* Karl Marx, “La Ideología Alemana” en *Marx y su concepto de Hombre* (Ed. Erich Fromm), Fondo de Cultura Económica, México, 2004, p. 212, 213, 214, 215, 216 y 217.



CONSTITUCIÓN ECONÓMICA Y SISTEMA ECONÓMICO COMUNAL

se privado de los medios de vida; al paso que en la sociedad comunista, donde cada individuo no tiene acotado un círculo exclusivo de actividades, sino que puede desarrollar sus aptitudes en la rama que mejor le parezca, la sociedad se encarga de regular la producción general, con lo que hace cabalmente posible que yo pueda dedicarme hoy a esto y mañana a aquello, que pueda por la mañana cazar, por la tarde pescar y por la noche apacentar el ganado, y después de comer, si me place, dedicarme a criticar, sin necesidad de ser exclusivamente cazador, pescador, pastor o crítico, según los casos⁷⁹.

Llama la atención que la **LOSEC**, que tanto habla de socialismo y mejor dicho, de valores de la *sociedad comunista*, ignore por completo cosas tan básicas. En Marx, como se observa, se insiste en que el individuo en la *sociedad comunista* no tiene acotado un círculo exclusivo de actividades, cosa que sí pretende la **LOSEC**, sino que puede desarrollar sus aptitudes en la rama que mejor le parezca, por cuanto además la sociedad se encarga de regular la producción general, lo que hace cabalmente posible según él, que cada quien pueda dedicarse por la mañana cazar, por la tarde pescar y por la noche apacentar el ganado, etc., sin necesidad de ser exclusivamente cazador, pescador, pastor o crítico, según los casos.

Aparte del hecho, de que hoy en día, por los avances de la humanidad, se duda de que alguien quiera “por la noche apacentar el ganado”, llama la atención que la **LOSEC**, ignore que es imposible no basar la producción masiva de bienes y servicios en la “división social del trabajo” (art. 6.12) ya que es la “división social del trabajo”, la que hace posible la producción industrial, la generación de empleo y la generación de riqueza, pero además, cómo quiera que la **LOSEC** instituye el trueque, habrá que convenir con Adam Smith en que:

...De la misma manera que recibimos la mayor parte de los servicios mutuos que necesitamos, por convenio, trueque o compra, es esa misma inclinación a la permuta la causa originaria de la división del trabajo⁸⁰.

Agregando Adam Smith, que:

...En una sociedad civilizada necesita a cada instante la cooperación y asistencia de una multitud, en tanto que su vida entera apenas le basta para conquistar la amistad de contadas personas. En casi todas las otras especies zoológicas el individuo, cuando ha alcanzado la madurez, conquista la independencia y no necesita el concurso de otro ser viviente. Pero el hombre re-

79 Cfr. Karl Marx, “La Ideología Alemana” en *Marx y su concepto de Hombre* (Ed. Erich Fromm), Fondo de Cultura Económica, México, 2004, p. 212, 213, 214.

80 Cfr. Adam Smith, *Investigación sobre la Naturaleza y Causa de las Riquezas de las Naciones*, Fondo de Cultura Económico, México, 2005, p. 16 y 17.



JESÚS MARÍA ALVARADO ANDRADE

clama en la mayor parte de las circunstancias la ayuda de sus semejantes y en vano puede esperarla solo de su benevolencia. La conseguirá con mayor seguridad interesando en su favor el egoísmo de los otros y haciéndoles ver que es ventajoso para ellos hacer lo que les pide. Quien propone a otro un trato le esta haciendo una de esas proposiciones. Dame lo que necesito y tendrás lo que desees, es el sentido de cualquier clase de oferta, y así obtendremos de los demás la mayor parte de los servicios que necesitamos. No es la benevolencia del carnicero, del cervecero o del panadero la que nos procura el alimento, sino la consideración de su propio interés. No invocamos sus sentimientos humanitarios sino su egoísmo; ni les hablamos de nuestras necesidades, sino de sus ventajas. Solo el mendigo depende principalmente de la benevolencia de sus conciudadanos; pero no en absoluto. Es cierto que la caridad de gentes bien dispuestas le suministra la subsistencia completa; pero, aunque esta condición altruista le procure todo lo necesario, la caridad no satisface sus deseos en la medida en que la necesidad se presenta: la mayor parte de sus necesidades eventuales se remedian de la misma manera que las de otras personas, por trato, cambio o compra. Con el dinero que recibe compra comida, cambia la ropa vieja que se le da por otros vestidos también, pero que le vienen mejor, o los entrega a cambio de albergue, alimentos o moneda, cuando así lo necesita⁸¹.

Por otra parte, las contradicciones en la LOSEC son tantas, producto del absurdo de toda *mentalidad socialista*, que amen de su inconstitucionalidad flagrante, se observa una violación a los derechos constitucionales a la dignidad humana (art. 3) libre desarrollo o desenvolvimiento de la personalidad (art. 20), por cuanto se pretende que todos los ciudadanos tengan las mismas obligaciones que cumplir, idénticas obras que realizar, olvidando la inevitable diferencia de talentos naturales que los “valores y principios socialistas para la educación” (art. 4,8) no pueden evitar.

En palabras de Adam Smith:

La diferencia de talentos naturales en hombres diversos no es tan grande como vulgarmente se cree, y la gran variedad de talentos que parece distinguir a los hombres de diferentes profesiones, cuando llegan a la madurez es, las más de las veces, efecto y no causa de la división del trabajo. Las diferencias más dispares de caracteres, entre un filósofo y un mozo de cuerda, pongamos por ejemplo, no proceden tanto al parecer, de la naturaleza como del hábito, la costumbre o la educación. En los primeros pasos de la vida y durante los seis u ocho primeros años de edad fueron probablemente muy semejantes, y ni sus padres ni sus camaradas advirtieron diferencia notable. Poco más tarde comienzan a emplearse en diferentes ocupaciones. Es entonces cuando la

81 Cfr. Adam Smith, *Investigación sobre la Naturaleza y Causa de las Riquezas de las Naciones*, ob. cit., p. 16 y 17.



CONSTITUCIÓN ECONÓMICA Y SISTEMA ECONÓMICO COMUNAL

diferencia de talentos comienza a advertirse y crece por grados, hasta el punto de que la vanidad del filósofo apenas encuentra par igual. Más sin la inclinación al cambio, a la permuta y a la venta cada uno de los seres humanos hubiera tenido que procurarse por su cuenta las cosas necesarias y convenientes para la vida. Todos hubieran tenido las mismas obligaciones que cumplir e idénticas obras que realizar y no hubiera habida aquella diferencia de empleos que propicia exclusivamente la antedicha variedad de talentos⁸²

La **LOSEC**, por tanto, basada en los principios comunistas de la “propiedad social de los medios de producción” la “eliminación de la división social del trabajo” y la “reversión social del excedente,” está dirigida a implantar en Venezuela un *sistema comunista* contrario al capitalismo del “Estado Social”, de forma inconstitucional y por la fuerza, ya que todos los ciudadanos deberán acoplarse a ella, por cuanto presenta un ámbito omnicomprensivo de aplicación, al establecer, formalmente, que se aplica, por una parte a las comunidades organizadas, consejos comunales, comunas y todas las instancias y expresiones del “Poder Popular”, en especial, a las organizaciones socioproductivas que se constituyan dentro del sistema económico comunal, es decir, a todo el ámbito del Estado del “Poder Popular” o “Comunal”; y por la otra, a los órganos y entes del Poder Público y las organizaciones del sector privado, en sus relaciones con las instancias del Poder Popular (art. 3), es decir, a todos los órganos y entes del Estado Constitucional y a todas las instituciones, empresas y personas del sector privado.

2. *El Régimen Centralizado del Inconstitucional “Sistema Económico Comunal”*

Conforme al postulado *socialista o comunista*, la **LOSEC**, instituye una “planificación centralizada”, para que todas las actividades de los ciudadanos, estén de acuerdo con un modelo construido expresamente por un burócrata que seguramente ignora absolutamente cuestiones básicas de economía y de ciencia social.

Ya Friedrich A. Hayek, como se advirtió, antes sostenía que estas “planificaciones centralizadas” conducían a un inevitable *Camino de Servidumbre* por cuanto la planificación “...no es meramente el control de los medios necesarios para el logro de todos nuestros fines” sino un concepto que identifica a “aquél que tiene el control de estos medios” y por tanto “tiene también el poder de determinar qué fines van a buscarse, qué valo-

82 Cfr. Adam Smith, *Investigación sobre la Naturaleza y Causa de las Riquezas de las Naciones*, ob. cit., p. 17 y 18.



JESÚS MARÍA ALVARADO ANDRADE

res van a recibir atención prioritaria, y, en síntesis, qué debemos creer y por qué cosas debemos luchar”⁸³.

Si se parte de que el *socialismo* es una forma de religiosidad cuya fuerza radica en la propaganda demagógica que aspira a transformar las estructuras sociales a fin de establecer una comunidad perfecta, resulta difícil aceptar, que es un sistema o modo de producción.⁸⁴

Aun así, la **LOSEC**, establece que todo el sistema de “producción socialista” estará sometido a una “planificación centralizada”⁸⁵, que viene a incrementar las múltiples leyes relativas a la “Planificación”.

Ya la *Ley Orgánica de Creación de la Comisión Central de Planificación*⁸⁶, señala que tiene por objeto crear la Comisión Central de Planificación, de carácter permanente, que atendiendo a una visión de totalidad, elaborará, coordinará, consolidará, hará seguimiento y evaluación de los lineamientos estratégicos, políticas y planes, atendiendo a lo dispuesto en el “Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación”, estableciendo un marco normativo que permita la integración armónica de todos los principios de rango constitucional y legal relativos a la planificación, organización, control y supervisión de la Administración Pública (art.1), conformada por el Vicepresidente Ejecutivo de la República, quien la presidirá y coordinará; el Ministro con competencia en materia de Planificación y Finanzas; los Vicepresidentes Sectoriales del Consejo de Ministros y demás Ministros o Ministras del Poder Popular designados o designadas por el Presidente o Presidenta de la República, además de los demás ciudadanos que sean designados o designadas por el Presidente o Presidenta de la República (art. 6).

83 Cfr. Friedrich A. Hayek, *Camino de Servidumbre*, Alianza Editorial, Madrid, 2007, p. 66.

84 Cfr. Dalmacio Negro, *Historia de las Formas del Estado. Una Introducción*, El Buey Mudo, Madrid, 2010, p. 335

85 Cfr. Allan R. Brewer-Carías, “Comentarios sobre la inconstitucional creación de la Comisión Central de Planificación, centralizada y obligatoria” en *Revista de Derecho Público* N° 110, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2007, pp. 79-89.; y Luis Alfonso Herrera Orellana, “Los decretos-ley de 30 de julio de 2008 y la Comisión Central de Planificación: Instrumentos para la progresiva abolición del sistema político y del sistema económico previstos en la Constitución de 1999” en *Revista de Derecho Público* N° 115, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2008, pp. 221-228.

86 Cfr. *Gaceta Oficial* N° 39.604 del 28 de enero de 2011.



CONSTITUCIÓN ECONÓMICA Y SISTEMA ECONÓMICO COMUNAL

En tanto la *Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular*⁸⁷, establece que tiene por objeto desarrollar y fortalecer el Poder Popular mediante el establecimiento de los principios y normas que sobre la planificación rigen a las ramas del Poder Público y las instancias del Poder Popular, así como la organización y funcionamiento de los órganos encargados de la planificación y coordinación de las políticas públicas, a fin de garantizar un sistema de planificación, que tenga como propósito el empleo de los recursos públicos dirigidos a la consecución, coordinación y armonización de los planes, programas y proyectos para la transformación del país, a través de una justa distribución de la riqueza mediante una planificación estratégica, democrática, participativa y de consulta abierta, para la construcción de la sociedad socialista de justicia y equidad. (art.1)

En el caso de la **LOSEC**, se establece que el Ejecutivo Nacional, a través del Ministerio del Poder Popular con competencia en la materia es el órgano coordinador de las políticas públicas relacionadas con la promoción, formación, acompañamiento integral y financiamiento de los proyectos socioproductivos, originados del seno de las comunidades, las comunas o constituidos por entes del Poder Público conforme a lo establecido en el "Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación", las disposiciones de la **LOSEC**, su Reglamento y demás normativas aplicables (art. 7).

En ese sentido, se observa, que la **LOSEC**, establece las competencias del órgano coordinador (art. 8), instaurando todo un régimen centralizado, de raigambre soviético, que tendrá entre sus competencias, las de:

1. Otorgar la personalidad jurídica a las organizaciones socioproductivas;
2. Dictar las políticas y lineamientos en materia de economía comunal, proyectos socioproductivos, formación, financiamiento, intercambio solidario y distribución que impulsen el desarrollo, consolidación y expansión del sistema económico comunal;
3. Asignar recursos financieros y no financieros, retornables y no retornables, para el desarrollo de las organizaciones socioproductivas que se constituyan en el marco de las disposiciones de la **LOSEC**;
4. Velar porque los planes y proyectos de sistema económico comunal se formulen en correspondencia con el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, adecuados a las necesidades y potencialidades de las comunidades, de las comunas o del ámbito geográfico de los sistemas de agregación que surjan entre éstas;

87 Cfr. *Gaceta Oficial* N° 6.011 Extraordinario del 21 de diciembre de 2010.



JESÚS MARÍA ALVARADO ANDRADE

5. Diseñar e implementar programas, por sí o en articulación con otros órganos y entes públicos, así como del sector privado, para la formación, asistencia técnica y actualización tecnológica de las organizaciones socioproductivas;
 6. Coadyuvar a la consolidación de las bases del modelo productivo socialista, como instrumento para alcanzar el desarrollo humano integral, sostenible y sustentable;
 7. Dictar normas en materia de recuperación y reestructuración de las organizaciones socioproductivas previstas en la LOSEC;
 8. Contribuir a la consecución de la justa distribución de la riqueza mediante el diseño, planificación y ejecución de planes, programas y proyectos tendentes al desarrollo del sistema económico comunal, como instrumento para la construcción del modelo productivo socialista, en correspondencia con los lineamientos del sistema nacional de planificación;
 9. Diseñar, en articulación con los órganos y entes con competencia en materia educativa y tecnológica, programas para la formación y capacitación de los integrantes o aspirantes a integrar las organizaciones socioproductivas, así como para la certificación de saberes y conocimientos de los ciudadanos y ciudadanas de las comunidades que formen parte del sistema económico comunal;
 10. Hacer seguimiento, evaluación y control de las organizaciones socioproductivas con el fin de asegurar que las actividades de las mismas se correspondan con los respectivos planes, proyectos y programas de cualquiera de los sistemas de agregación comunal;
 11. Formular y promover políticas de incentivo y acompañamiento integral a las organizaciones socio-productivas que se constituyan en cualquiera de los sistemas de agregación comunal;
 12. Establecer las medidas necesarias para promover el acceso de las organizaciones socio-productivas a los distintos procesos de intercambio socioproductivo, nacionales e internacionales, preferentemente con países latinoamericanos y del caribe, en el ámbito de la integración comunitaria bolivariana y caribeña, para potenciar el humanismo y la hermandad entre los pueblos;
 13. Cualquier otra que se le atribuya en la LOSEC.
3. *Las Diversas Organizaciones Socioproductivas del "Sistema Económico Comunal".*

En la LOSEC, las "organizaciones socioproductivas" son los trágicos y fundamentales actores que se crearon para dar soporte al "sistema económico comunal", pues es a través de ellas, es que se desarrollará el "modelo productivo socialista".



CONSTITUCIÓN ECONÓMICA Y SISTEMA ECONÓMICO COMUNAL

La “Ley”, entiende por “organizaciones socioproductivas” 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)

Como se observa, la **LOSEC**, no deja dudas al señalar que es en estas “organizaciones socio-productivas”, donde el trabajo tendrá significado propio, auténtico; sin ningún tipo de discriminación. (art.9).

La pregunta que surge de este precepto es: ¿qué es eso de trabajo con significado propio, auténtico; sin ningún tipo de discriminación?

La “Constitución” de 1999, prohíbe la discriminación y reconoce al trabajo como un “hecho social”, con significado propio y auténtico (art. 89); sin embargo, la **LOSEC**, pretende ver al trabajo desde el planteamiento marxista.

Ya Karl Marx, se preguntaba en su *magnum opus*, lo siguiente:

...La economía política ha analizado, indudablemente, aunque de modo imperfecto, el concepto de valor y su magnitud, descubriendo el contenido que se escondía bajo estas formas. Pero no se la ha ocurrido preguntarse siquiera por qué este contenido reviste aquella forma, es decir por qué el trabajo toma cuerpo en el valor y por qué la medida del trabajo según el tiempo de su duración se traduce en la magnitud de valor del producto del trabajo.⁸⁸

La postura de Marx, partía de que la “Economía Clásica” había comprendido que el valor de las mercancías lo daba el trabajo incorporado a ellas, es decir, que aquello que se presentaba como “valor” de “cosas” era en realidad (el contenido oculto en estas formas), el “trabajo humano” que fue necesario para producir dichas mercancías.

Sin embargo, Marx, se preguntaba el por qué ese contenido asume esa forma, esto es, por qué el trabajo humano se presenta como valor de cosas y, en base a qué condiciones histórico-sociales el producto del trabajo toma la forma de mercancía, ya que la Economía Política Clásica no ha visto que la forma de “valor” del producto del trabajo es la forma mas abstracta pero también mas general del modo de producción burgués de

88 Cfr. Karl Marx, *El Capital. Crítica de la Economía Política*, Tomo I, Fondo de Cultura Económica, México, 2010, p. 44 y 45.



JESÚS MARÍA ALVARADO ANDRADE

producción, y también porque ha considerado que es la forma natural de la producción social como si no pudiera existir producción en sociedades sin que esta producción fuese también producción de mercancías y como si en todas las sociedades el producto del trabajo tuviese que asumir esta forma.⁸⁹

La obra de Marx, se basa en un esfuerzo por explicar por qué el producto del trabajo toma la forma de mercancía, por qué el trabajo humano, se presenta como valor de las cosas, de la alienación o reificación, es decir, de ese proceso por el cual mientras el trabajo subjetivo humano se presenta en la forma de una cualidad intrínseca de las cosas mismas, estas a su vez, al resultar dotadas de cualidades subjetivas propias aparecen por así decirlo, animadas, como si fueran autónomos.

Son estos criterios pues, sobre los cuales la **LOSEC**, se “inspira” para instaurar este sistema “económico comunal” o *comunista*, de allí la frase “trabajo con significado propio, auténtico; sin ningún tipo de discriminación” (art. 9).

Por otra parte no se olvide que en la teoría del trabajo como fuente del valor, que desde sus tenues comienzos en John Locke ha llegado a ser, en manos de Adam Smith y David Ricardo, la base de la Economía Clásica; en el planteamiento marxista, se arguye que la “supervalía” realmente debida a la energía del trabajo es arrebatada a este ultimo por el capitalista (plusvalía).

Según Marx, la base del valor en cambio es una mera condensación de trabajo humano homogéneo, de energía de trabajo invertida sin tener en cuenta el carácter de su inversión.

El valor, pues, a tenor de Marx, es la cantidad de “trabajo-tiempo” que se ha invertido en un artículo cualquiera. Es la cantidad de trabajo que en las condiciones normales de producción, tendría que realizarse para producir una determinada mercancía.

Nótese que Marx no dice que el valor dependa meramente del trabajo medido en tiempo. El lo mide más bien conforme a lo que se conoce en economía como “trabajo socialmente necesario”, es decir, el tiempo medio que el sistema técnico de producción requiere.

Si los inventos hacen disminuir este promedio, Marx no niega que el valor decrecerá también. Pero el valor, recuérdese que puede ser conside-

89 Cfr. Lucio Colletti, *Ideología y Sociedad*, Ediciones de la Biblioteca (EBVC), Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1974, p. 105.



CONSTITUCIÓN ECONÓMICA Y SISTEMA ECONÓMICO COMUNAL

rado desde dos puntos de vista: *primero*, como “valor en uso” que, en su forma concreta, es la obra del minero, del escritor, y *segundo*, como “valor en cambio” según el cual es abstracto, indiferenciado, homogéneo.

Como se observa, la **LOSEC**, intenta “juridificar” uno de los absurdos mas grandes de Marx, cual fue su *Teoría del Valor*, pues se sabe que el valor de una mercancía no depende, en ninguna medida de la cantidad de trabajo que ella recibió, sino que lo determina la escasez, su escasez relativa, manejado por lo demás por el factor de producción empresariado, del cual la **LOSEC**, no quiere ni siquiera mencionarlo⁹⁰.

Ahora bien, ese trabajo con sentido “propio y auténtico,” y “sin discriminación,” al que se refiere la **LOSEC**, es el que supuestamente ahora se va a garantizar 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, son sólo cuatro (4):

La “empresa de propiedad social directa comunal” que es aquella 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.

En cuanto a la gestión y administración de las empresas de propiedad social comunal directa la **LOSEC**, señala que es ejercida por la instancia del Poder Popular que la constituya (art. 10,1).

La “empresa de propiedad social indirecta comunal” entendida como aquella 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.

La gestión y administración de las “empresas de propiedad social indirecta” corresponde al ente u órgano del Poder Público que las constituyan; sin que ello obste para que, progresivamente, la gestión y administración de estas empresas sea transferida a las instancias del Poder Popular, constituyéndose así en empresas de propiedad social comunal directa (art. 10,2).

90 Cfr. Manuel Pernaut, *Teoría Económica*, Tomo II, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 1970, p. 23 y ss.



JESÚS MARÍA ALVARADO ANDRADE

La “unidad productiva familiar” como 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).

De igual modo la **LOSEC** señala, que la “unidad productiva familiar”, será constituida 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 (art.14).

Por último, los “Grupos de intercambio solidario” que son 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 (art. 10,4).

En cuanto a estos llamados “prosumidores” y “prosumidoras” la **LOSEC** los define como 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. 6,16).

4. *Las Organizaciones Socioprodutivas del Sistema Económico Comunal: Régimen “Jurídico”.*

Las condiciones para la constitución de las “organizaciones socioprodutivas” se establecen en la **LOSEC**, bajo una Sección Segunda, del Capítulo II, denominado “De la constitución, inscripción y registro, derechos y obligaciones de las organizaciones socioprodutivas” con diferencias según las formas de las mismas:

En *primer lugar*, en cuanto a las “empresas de propiedad social directa comunal”, señala la **LOSEC**, serán constituida mediante documento constitutivo estatutario, acompañado del respectivo proyecto socioprodutivo, haciendo este último las veces de capital social de la empresa, el cual será elaborado con base en las necesidades y potencialidades de las comunidades de la instancia del Poder Popular al que corresponda, y de acuerdo al plan de desarrollo del correspondiente sistema de agregación comunal (art. 12).

En *segundo lugar*, en cuanto a las “empresas de propiedad social indirecta comunal”, señala la **LOSEC**, que serán constituidas mediante docu-



CONSTITUCIÓN ECONÓMICA Y SISTEMA ECONÓMICO COMUNAL

mento constitutivo estatutario, de acuerdo a las normativas que rijan al órgano o ente público encargado de su constitución (art. 13).

En *tercer lugar*, en cuanto a las llamadas “unidades productivas familiares”, señala la **LOSEC**, serán constituidas por grupos familiares integrados por personas relacionadas hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, mediante documento constitutivo estatutario y un proyecto socioproductivo 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 (art. 14).

En *cuarto lugar*, en cuanto a los “grupos de intercambio solidario” señala la **LOSEC**, serán constituidos mediante acta de asamblea de prosumidores y prosumidoras, en la cual toda persona natural o jurídica podrá 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 **LOSEC** y su Reglamento (art. 15)

Este “acuerdo solidario”, señala la **LOSEC**, se llevará a cabo a través de una asamblea constitutiva de prosumidores y prosumidoras, en la que se propondrá la denominación del grupo, de la moneda comunal que se utilizará, así como la especificación y organización del sistema alternativo de intercambio solidario, el cual se registrará por lo dispuesto en la **LOSEC** y su Reglamento (art. 44).

Esta “Asamblea de prosumidores y prosumidoras” estará integrada por quienes voluntariamente decidan conformar el respectivo grupo de intercambio solidario, con las siguientes atribuciones: 1. Diseñar, denominar, valorar, administrar y decidir sobre cualquier aspecto relativo a la moneda comunal, con autorización del órgano coordinador y conforme a las resoluciones que dicte al efecto el Banco Central de Venezuela; 2. Coordinar las actividades de organización y funcionamiento de los diferentes espacios del intercambio solidario; y 3. Las que se establezcan en el Reglamento de la **LOSEC** (art. 47).

A. *Las “Organizaciones Socioproductivas” y su Espacio Geográfico en el País.*

En cuanto a las “organizaciones socioproductivas”, refiere la **LOSEC**, que deberán establecer su domicilio dentro del espacio geográfico del país.



JESÚS MARÍA ALVARADO ANDRADE

En el caso de los grupos de intercambio solidario, tendrán su domicilio en el lugar donde desarrollen las actividades socioproductivas tendientes a ofrecer y recibir bienes, servicios, saberes y conocimientos (art. 11).

B. *Registro de las "Organizaciones Socioproductivas".*

De acuerdo con la **LOSEC**, las "organizaciones socioproductivas", adquirirán personalidad jurídica una vez formalizado su registro por ante el órgano coordinador, atendiendo a unos específicos procedimientos (art. 16)

A tal efecto, el órgano coordinador –el Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social–, contará con 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).

C. *Procedimiento para la "inscripción" ante el Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social.*

La **LOSEC**, establece por otra parte, que las "organizaciones socioproductivas" adquirirán personalidad jurídica una vez formalizado su registro por ante el órgano coordinador, atendiendo los siguientes procedimientos:

En los casos de organizaciones socioproductivas de propiedad social comunal directa: 1. Los responsables designados por la instancia de agregación comunal correspondiente, presentarán por ante el órgano coordinador la solicitud de registro, acompañada del acta constitutiva de la organización, acta de la asamblea de productores y productoras, así como el proyecto socioproductivo. 2. El servidor público o servidora pública responsable recibirá los documentos que le hayan sido presentados con la solicitud y en un lapso no mayor a quince días, se efectuará el registro, otorgándole personalidad jurídica a todos los efectos legales. 3. Si se encontrare alguna deficiencia en la documentación presentada, el servidor público o servidora pública lo comunicará a los solicitantes, quienes tendrán un lapso de treinta días para corregirla. Subsanada la falta se procederá al registro. 4. Si los interesados no subsanan la falta en el lapso indicado, el órgano coordinador se abstendrá de registrar dicha organización. Contra esta decisión podrá interponerse el recurso jerárquico correspondiente de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, con lo cual queda agotada la vía administrativa. Los actos administrativos dictados por el órgano coordinador podrán ser recurridos por ante la jurisdicción contencioso administrativa.



CONSTITUCIÓN ECONÓMICA Y SISTEMA ECONÓMICO COMUNAL

Cuando se trate de empresas de propiedad social comunal indirecta, el funcionario autorizado o funcionaria autorizada deberá presentar ante el órgano coordinador acta constitutiva así como los estatutos de la organización, siendo aplicables los numerales 2, 3 y 4 del presente artículo (art. 16)

En el caso de las “empresas de propiedad social comunal” exige la **LOSEC** que deberá indicarse su carácter, bien sea con la mención expresa de "Empresa de Propiedad Social" o abreviación mediante las siglas “EPS” (art. 17)

Por otra parte, el órgano coordinador sólo podrá abstenerse de registrar una organización socioproductiva cuando: 1. el proyecto socioproductivo de la organización tenga por objeto finalidades distintas a las previstas por esta Ley. 2. Si no se acompañan los documentos exigidos en la **LOSEC** o si éstos presentan alguna deficiencia u omisión (art. 18).

D. *Derechos de las “Organizaciones Socioproductivas”*

En cuanto a los “derechos” de las “organizaciones socioproductivas” la **LOSEC** señala las siguientes:

1. Formación y capacitación integral para el trabajo productivo y técnico, en la formulación, desarrollo y financiamiento de proyectos socioproductivos sustentables por parte de los órganos y entes del Poder Público con competencia en la materia.
2. Acompañamiento integral mediante el otorgamiento de recursos financieros y no financieros, retornables y no retornables, por parte de los órganos y entes del Poder Público.
3. La transferencia de servicios, actividades y recursos, en el área de sus operaciones, de acuerdo con lo establecido en el artículo 184 y 185 de la Constitución de la República, en concordancia con las decisiones del Consejo Federal de Gobierno (art. 20).

Por otra parte, la **LOSEC**, le otorga a las “organizaciones socioproductivas” un privilegio, cual es la de unas exenciones al pago de todo tipo de tributos nacionales y derechos de registro.

Los estados y los municipios, mediante leyes estatales y ordenanzas, respectivamente, podrán establecer igualmente las exenciones contempladas en dicho artículo para las organizaciones socioproductivas (art. 21).



JESÚS MARÍA ALVARADO ANDRADE

En el caso de los procesos de contrataciones públicas, se estipula que los órganos y entes del Poder Público, en sus diferentes niveles político-territoriales, establecerán en las condiciones para los procesos de contratación de obras, adquisición de bienes y prestación de servicios, medidas que favorezcan y otorguen prioridad y preferencia a las organizaciones socioproductivas establecidas en la LOSEC (art. 22).

Por otra parte, en el caso de los programas de recuperación, la LOSEC, dispone que el Ejecutivo Nacional, a través del Ministerio con competencia en materia de economía comunal, en caso de situaciones sobrevenidas no imputables a la organización socioproductiva, que afecte su funcionamiento o capacidad de pago, podrá aprobar y aplicar programas de recuperación o reestructuración (art. 23).

E. *Obligaciones de las Organizaciones Socioproductivas*

En cuanto a las obligaciones de las “organizaciones socioproductivas”, la LOSEC (art. 24), establece las siguientes:

1. Diseñar y ejecutar planes, programas y proyectos socioproductivos, en coordinación con el Comité de Economía Comunal, el Consejo de Economía Comunal o la instancia de articulación en materia de economía comunal del sistema de agregación, según sea el caso, dirigidos a consolidar el desarrollo integral de la comunidad o las comunidades del ámbito territorial de la instancia del Poder Popular al que corresponda
2. Promover y practicar la democracia participativa y protagónica, basada en los principios de la ética socialista, y el desarrollo de actividades socioproductivas, surgidas del seno de la comunidad o las comunidades.
3. Cumplir y hacer cumplir las decisiones emanadas del Comité de Economía Comunal, el Consejo de Economía Comunal o la instancia en materia de economía comunal del sistema de agregación, según sea el caso, en función de articular los planes y proyectos socioproductivos a los lineamientos de planificación de la instancia respectiva.
4. Fomentar, promover e implementar el desarrollo de actividades socioproductivas, políticas, culturales, ecológicas, de defensa de los derechos humanos⁹¹ y de las personas en situación de vulnerabilidad, de acuerdo a los principios y valores contenidos en la LOSEC.

91 Cfr. Juan José Caldera “Derechos humanos y Reforma Constitucional” en *Anuario de Derecho Público* N° 1, Centro de Estudios de Derecho Público de la Universidad Monteávila, Caracas, 2007, pp. 66-76.



CONSTITUCIÓN ECONÓMICA Y SISTEMA ECONÓMICO COMUNAL

5. Rendir cuentas y ejercer la contraloría social, como actividad permanente, en el desarrollo de la gestión comunitaria o comunal.
6. Prever medidas adecuadas para promover la defensa, protección y aseguramiento del ambiente en condiciones óptimas para la realización de sus actividades, a los fines de minimizar el impacto ambiental de las operaciones que realicen.
7. Reinvertir socialmente los excedentes para el desarrollo de las comunidades y contribuir al desarrollo social del país, de acuerdo a lo establecido en el Reglamento de la LOSEC y a la planificación de la instancia correspondiente.
8. Dar prioridad a las personas y al trabajo como hecho social sobre el capital, con el fin de garantizar el desarrollo humano integral.
9. Garantizar la igualdad de derechos y obligaciones para los integrantes de las organizaciones socioproductivas.
10. Desarrollar acciones estratégicas de enlace y coordinación, para articularse en red con otras organizaciones socioproductivas, a los fines de garantizar el desarrollo y consolidación del sistema económico comunal, para elevar los niveles de eficiencia en la productividad y la cobertura de bienes y servicios, en beneficio de la colectividad y el desarrollo social integral del país.
11. Incentivar la inserción socioproductiva como elemento fundamental del desarrollo social, impulsando el espíritu emprendedor solidario y la cultura del trabajo colectivo.
12. Garantizar un modelo de gestión basado en el aprendizaje permanente y regido por los principios propios de la democracia revolucionaria.
13. Hacer transparente las estructuras de costos y precios, así como participar en la creación de nuevas formas de espacios de integración, mediante el intercambio directo de bienes y servicios entre las organizaciones socioproductivas y las comunidades.
14. Las demás que les sean establecidas en el acta constitutiva y estatutos, de conformidad con lo establecido en la LOSEC y su Reglamento.

F. Régimen Jurídico Supletorio de las "Organizaciones Socioproductivas"

Es importante destacar de igual forma que la **LOSEC** (art. 39), establece un régimen jurídico especial, ya que señala que cuando en el desarrollo de las actividades de las "empresas de propiedad social", hubiere que aplicar supletoriamente cualquier disposición contenida en norma distinta a la **LOSEC**, se procederá con arreglo a los siguientes principios:



JESÚS MARÍA ALVARADO ANDRADE

1. Las personas naturales y sujetos públicos o privados que formen parte de empresas de propiedad social comunal no tienen derecho o participación sobre el patrimonio de las mismas, y el reparto de excedentes económicos, si los hubiere, se hará de conformidad con lo establecido en la LOSEC.
2. Las empresas de propiedad social comunal podrán realizar cualesquiera actos de comercio, pero tales actos no podrán constituir su único o exclusivo objeto empresarial, por cuanto éste debe comprender, además de las actividades que resulten en un beneficio para sus productores y productoras que las conformen, la reinversión social del excedente para el desarrollo de la comunidad y contribución al desarrollo social integral del país.
3. La constitución, operación y administración de las empresas de propiedad social comunal atenderá a los principios de desarrollo endógeno, equilibrio territorial, soberanía productiva, sustitución selectiva de importaciones y a un modelo de gestión que consolide la relación de producción socialista, determinándose previamente las necesidades de la población donde se proyecte su constitución, con base al potencial local, cultura autóctona y necesidades colectivas, lo cual determinará el tipo de bienes a producir o los servicios a prestar, de acuerdo a lo establecido en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, así como a los lineamientos del Ejecutivo Nacional por intermedio del Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de economía comunal.
4. En caso de conclusión, disolución o liquidación de empresas de propiedad social comunal, los bienes resultantes de la liquidación, si los hubiere, no podrán ser apropiados por ninguna de las personas naturales o jurídicas que conformen la empresa, sino que los mismos conservarán la condición de bienes de propiedad social comunal directa o indirecta, según corresponda a la clasificación que se les hubiere otorgado para el momento de la constitución de la empresa.
5. En caso de liquidación de empresas de propiedad social comunal indirecta, los bienes resultantes de la liquidación serán revertidos a la República o transferidos a otra empresa de propiedad social comunal indirecta, según se indique en el decreto mediante el cual se establezca la liquidación.
6. El Presidente o Presidenta de la República, en Consejo de Ministros, podrá reglamentar los aspectos enumerados en el presente artículo, así como otros que, con la finalidad de regular el funcionamiento de las empresas de propiedad social comunal, ameriten de normativa administrativa.
5. *La Estructura Organizativa y Funcional de las "Organizaciones Socio-productivas" del "Sistema Económico Comunal"*

La **LOSEC** implanta una regulación absolutamente uniforme sobre las diversas unidades que deben tener las diversas organizaciones socio-



CONSTITUCIÓN ECONÓMICA Y SISTEMA ECONÓMICO COMUNAL

productivas, las cuales conforme al artículo 25, son siempre las siguientes: Unidad de Administración (art. 27); Unidad de Gestión Productiva (art. 28); Unidad de Formación (art. 29); y Unidad de Contraloría Social (art. 30).

La **LOSEC** establece al efecto detalladas regulaciones sobre las competencias de cada una de dichas Unidades.

Las “organizaciones socioproductivas” están integradas por “productoras o productores” quienes se definen en la “ley” como integrantes de las organizaciones socioproductivas que conforman el “sistema económico comunal”, que ejercen el control social de la producción, de manera directa o en conjunto con la representación del Poder Público según la organización, sea de propiedad directa comunal o de propiedad indirecta comunal; y cuyas relaciones de trabajo se basan en la igualdad de derechos y deberes, sin ningún tipo de discriminación ni de posición jerárquica (art. 6,14).

La “ley”, por otra parte, establece cuales son los “derechos” (art. 32) de los productores y productoras de las organizaciones socioproductivas:

1. Recibir una justa remuneración por el trabajo realizado, de acuerdo a la calidad y cantidad del mismo.
2. Recibir apoyo económico de su organización socioproductiva ante situaciones de contingencia, emergencia o problemas de salud, que no posean capacidad de cubrir.
3. Recibir permanentemente formación y capacitación técnica-productiva y político-ideológica, necesarias para su pleno desarrollo dentro de la organización y del sistema económico comunal.

A. *Los Voceros de las Unidades de las Organizaciones Socioproductivas*

A tenor de la **LOSEC**, cada una de las cuatro (4) unidades de las “organizaciones socioproductivas”: Unidad de Administración (art. 27); Unidad de Gestión Productiva (art. 28); Unidad de Formación (art. 29); y Unidad de Contraloría Social (art. 30) deben estar integradas, por tres (3) voceros, designados en la siguiente forma:

Cuando la organización socioproductiva sea de propiedad social comunal directa, todos los integrantes de las unidades de organización serán designados o designadas por la instancia del Poder Popular a la que corresponda la organización socioproductiva, en consulta con sus integrantes.



JESÚS MARÍA ALVARADO ANDRADE

Cuando la organización socioproductiva sea de propiedad social comunal indirecta, los integrantes de la unidad de administración serán designados o designadas de la siguiente manera:

a) Dos representantes del órgano o ente del Poder Público que constituyó la organización, los cuales deben ejercer sus labores en igualdad de condiciones con los demás integrantes de la organización.

b) Un vocero de la asamblea de productores y productoras de la organización.

Los integrantes de las unidades de gestión productiva, formación y contraloría social serán designados o designadas por la asamblea de productores y productoras (art. 26)

En el caso de los requisitos para ser integrante, productor o productora, de una "organización socioproductiva" se requiere conforme a la **LOSEC**, lo siguiente: 1. Ser venezolano o venezolana, extranjero o extranjera residente, habitante de la comunidad con al menos un año de residencia en la misma, salvo en los casos de las comunidades recién constituidas; 2. Ser mayor de quince años; 3. Estar inscrito o inscrita en el registro electoral de la instancia de la agregación comunal; 4. De reconocida honorabilidad; 5. Tener capacidad para el trabajo colectivo con disposición y tiempo para el trabajo comunitario; 6. Espíritu unitario y compromiso con los intereses de la comunidad; 7. No poseer parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo grado de afinidad con los demás integrantes de la Unidad de Administración y de la Unidad de Contraloría Social que conforman la organización socioproductiva, salvo las comunidades de áreas rurales y comunidades indígenas; 8. No ocupar cargos de elección popular; 9. No estar sujeto a interdicción civil o inhabilitación política; y 10. No ser requerido o requerida por instancias judiciales.

Agregando la **LOSEC**, que para ser integrantes de las unidades de administración y de contraloría social se requiere ser mayor de dieciocho años (art. 31).

Por otra parte, la "ley", establece las causas para la pérdida de la condición de integrante de la "organización socioproductiva", que son: 1. La renuncia a su condición de integrante de la organización; 2. El cambio de residencia comprobado, fuera del ámbito geográfico al que pertenezca la organización socioproductiva; 3. Enfermedad que imposibilite ejercer sus funciones; 4. Estar sujeto a sentencia definitivamente firme dictada por los órganos jurisdiccionales, que impida el ejercicio de sus funciones; 5. Ser designado o designada en un cargo público de elección popular; 6. Por disolución y/o liquidación de la organización socioproductiva; 7. Por



CONSTITUCIÓN ECONÓMICA Y SISTEMA ECONÓMICO COMUNAL

vencimiento del término de duración de la organización socioproductiva; 8. Incurrir en alguna falta grave o infracción de las establecidas en la **LOSEC** y las que normen las instancias del Poder Popular; 9. Contravenir las disposiciones establecidas en la carta fundacional de la comuna, las cartas comunales, relativas a las normas de convivencia, o incurrir en alguna falta calificada como grave por la **LOSEC**.; 10. La muerte y por último 11. Cualquiera otra que establezcan los estatutos de la organización (art. 34).

En el caso de los integrantes de la “organización socioproductiva” que incurrirán en faltas graves que acarreen la pérdida de su condición, la **LOSEC**, establece dichos supuestos: 1. Observar mala conducta o realizar actos que se traduzcan en grave perjuicio moral o material para la organización socioproductiva; 2. El no cumplimiento de los deberes e irrespeto de los principios y valores fundamentales establecidos en la **LOSEC** y su Reglamento; 3. Cuando se desvíe el destino de los recursos que le hayan sido entregados para su administración, a un uso distinto al planificado y que dé origen a un hecho previsto en la **LOSEC** como punible; 4. Cuando los integrantes de la organización socioproductiva incumplan con la reinversión social del excedente en un periodo de un año; y 5. En todo caso, la reincorporación a la organización socioproductiva será tramitada conforme lo prevea el Reglamento de la **LOSEC** (art. 35).

Agrega de igual forma la **LOSEC**, que quien infrinja el normal funcionamiento de los grupos de intercambio solidario, incumpla sus deberes o realice acciones que alteren o perjudiquen el sistema de intercambio solidario en detrimento de los intereses de la comunidad, será desincorporado del grupo de intercambio solidario, quedando inhabilitado para participar en otros grupos de intercambio por el lapso de un año, sin perjuicio de la responsabilidad civil, penal y administrativa a que hubiere lugar (art. 51)

B. *Normas sobre la Gestión Productiva y Administración de los Recursos de las Organizaciones Socioproductivas*

En el caso de la gestión productiva como proceso de participación popular, la **LOSEC**, señala que en el marco de las actuaciones de las organizaciones socioproductivas, la gestión productiva es un proceso para hacer efectiva la participación popular y la planificación participativa, que responda a las necesidades colectivas y contribuya al desarrollo de las potencialidades y capacidades de las comunidades.

Se concreta como una expresión del ciclo comunal, dirigida a la formulación, ejecución y control del plan de desarrollo de la instancia de agregación comunal a que corresponda (art. 56).



JESÚS MARÍA ALVARADO ANDRADE

En el caso de las fases del “ciclo comunal productivo”, se establece que, la gestión productiva, desarrollada a través del ciclo comunal productivo, se conforma por cinco (5) fases, las cuales se complementan e interrelacionan entre sí:

1. Diagnóstico: Esta fase caracteriza integralmente a las comunidades, identificando las necesidades, las aspiraciones, los recursos, las potencialidades y las relaciones sociales propias de la localidad; 2. Plan: Determina las acciones, programas y proyectos socioproductivos que, atendiendo al diagnóstico, tiene como finalidad el desarrollo del bienestar integral de los habitantes del ámbito geográfico de la instancia correspondiente del Poder Popular; 3. Presupuesto: Comprende la determinación de los costos y recursos financieros y no financieros con los que cuentan y requieren las comunidades, destinados a la ejecución de las políticas, programas y proyectos establecidos en el plan de desarrollo correspondiente de la instancia del Poder Popular; 4. Ejecución: Fase que garantiza la concreción de las políticas, programas y proyectos en espacio y tiempo establecidos en el correspondiente plan de desarrollo, garantizando la participación activa, consciente y solidaria de las comunidades; y 5. Contraloría Social: Es la acción permanente de prevención, vigilancia, supervisión, seguimiento, control y evaluación de las fases del ciclo productivo para la concreción del plan de desarrollo integral del ámbito geográfico de la respectiva instancia del Poder Popular. Las fases del ciclo comunal productivo, deberán estar avaladas y previamente aprobadas por la respectiva instancia del Poder Popular, en articulación con los integrantes de la organización socioproductiva (art. 57).

Igualmente, establece la “ley” una regulación en materia de recursos de las “organizaciones socioproductivas” las cuales podrán recibir de manera directa e indirecta los siguientes recursos financieros y no financieros: 1. Los que sean transferidos por la República, los estados y los municipios, conforme a lo establecido en los artículos 184, 185, 300 y 308 de la Constitución de la República; 2. Los generados en el desarrollo de su actividad productiva; 3. Los provenientes de donaciones de acuerdo con lo establecido en el ordenamiento jurídico; y 4. Cualquier otro generado por la actividad financiera que permita la Constitución de la República y la Ley (art. 58).

Sin embargo, violando la Constitución (art. 318), se establece que las organizaciones socioproductivas manejarán recursos financieros que son expresados en unidades monetarias, propios o asignados, orientados a desarrollar las políticas, programas y proyectos socioproductivos establecidos en el correspondiente plan de desarrollo.



CONSTITUCIÓN ECONÓMICA Y SISTEMA ECONÓMICO COMUNAL

Dichos recursos se clasifican en a tenor de la “ley” en: 1. Recursos retornables: Son los recursos que están destinados a ejecutar políticas, programas y proyectos de carácter socioproductivos, con alcance de desarrollo comunitario y comunal, que deben ser reintegrados al órgano o ente que lo haya otorgado, según acuerdo entre las partes; y 2. Recursos no retornables: Son los recursos financieros para ejecutar políticas, programas y proyectos con alcance de desarrollo comunitario y comunal, tales como la donación, asignación, transferencia, adjudicación y cualquier otro que por su naturaleza no sean retornables, y por lo tanto no serán reintegrados al órgano o ente que los haya asignado (art. 59)

La **LOSEC**, estipula en otro orden de ideas, que las organizaciones del sector privado podrán apoyar con recursos no financieros a las organizaciones del sistema económico comunal de acuerdo a los lineamientos que al respecto establezca el Ejecutivo Nacional (art. 60), lo que da entender que también el sector privado pasará también a formar parte del sistema *comunista-comunal*.

La “ley” señala que en cuanto a los recursos aprobados y transferidos a las organizaciones socioproductivas, estos, serán destinados a la ejecución de políticas, programas y proyectos socio-productivos contemplados en el correspondiente plan de desarrollo, y deberán ser manejados de manera eficiente y eficaz para alcanzar los fines del “sistema económico comunal”, de satisfacción de necesidades colectivas, una vida digna para los habitantes del ámbito geográfico al que corresponda y contribuir a la construcción del modelo productivo socialista (art. 61)

Estos recursos destinados a la ejecución de la actividad socioproductiva por parte de las organizaciones establecidas en la **LOSEC**, no podrán ser utilizados para fines distintos a los destinados inicialmente, salvo que sea debidamente aprobado por el órgano o ente que los haya otorgado, previa autorización de la correspondiente instancia del Poder Popular (art. 61)

En cuanto a las “organizaciones socioproductivas”, se señala que para facilitar el desarrollo armónico y eficiente de sus actividades y funciones, deberán constituir tres (3) fondos internos: 1) Fondo de mantenimiento productivo, 2) fondo de atención a los productores, productoras, prosumidores y prosumidoras, y 3) fondo comunitario para la reinversión social (art. 62).

En el caso del *primero*, el fondo de mantenimiento productivo, esta destinado a garantizar el ciclo productivo y brindar una respuesta eficaz a las contingencias surgidas en el ejercicio de la actividad productiva. Será administrado por la Unidad de Administración (art. 63).



JESÚS MARÍA ALVARADO ANDRADE

En el caso del *segundo*, el fondo de atención a los productores, productoras, prosumidores y prosumidoras, está destinada a cubrir las necesidades imprevistas de los integrantes de la organización socioproductiva, tales como situaciones de contingencia, emergencia o problemas de salud, que no puedan ser cubiertas por los afectados debido a su situación socioeconómica. Este fondo será administrado por la Unidad de Administración (art. 64).

En el caso del *tercero*, el fondo comunitario para la reinversión social, está destinado al desarrollo social comunitario, comunal y nacional, constituido por recursos financieros excedentes del proceso socioproductivo que serán transferidos por las organizaciones socioproductivas a la instancia del Poder Popular que corresponda, así como al Ejecutivo Nacional. La administración y distribución de la inversión de los recursos de este fondo, corresponderá a la respectiva instancia del Poder Popular, mientras que lo relativo al aporte para la reinversión social nacional será establecida mediante decreto del Presidente o Presidenta de la República (art. 65).

El órgano coordinador, atendiendo a los diferentes niveles de desarrollo de las organizaciones socioproductivas, establecerá una escala de los porcentajes mínimos correspondientes al aporte destinado a la reinversión social. Asimismo, hasta tanto se consoliden las organizaciones socioproductivas o atendiendo a situaciones especiales, podrá exceptuarlas de efectuar el aporte relativo a la reinversión social nacional (art. 66).

C. Grupos Vulnerables y Pueblos y Comunidades Indígenas

Las instancias del Poder Popular y del Poder Público, en el desarrollo del "sistema económico comunal", estimularán y apoyarán la participación de las personas con discapacidad, mujeres en situación de responsable única del hogar, adultos y adultas mayores en el diseño, planificación y ejecución de planes, programas y proyectos socioproductivos, adaptados a las necesidades de la comunidad donde habiten (art. 67).

Los pueblos y comunidades indígenas, atendiendo a sus culturas, prácticas tradicionales y necesidades colectivas, podrán constituir organizaciones socioproductivas, conforme a las previsiones de la Ley (art. 68).

6. El sistema alternativo de intercambio solidario o el régimen de "trueque"

La LOSEC conforme a la tradición anarquista y comunista, pretende fundar una sociedad sin que exista el dinero, basado simplemente en el "sistema alternativo de intercambio solidario".



CONSTITUCIÓN ECONÓMICA Y SISTEMA ECONÓMICO COMUNAL

Ya se sabe que Marx y Engels, sostenían que el dinero no era más que un instrumento de explotación capitalista que reemplazaba a todas las relaciones humanas, incluidas las que se daban en el seno de la familia, por el frío nexo monetario.

En su *magnum opus* Marx señala que “Si el dinero, según Augier, “nace con manchas naturales de sangre en un carrillo”, el capital viene al mundo chorreando sangre y lodo por todos los poros, desde los pies a la cabeza”⁹²

La verdad es que según Marx, el dinero, es trabajo mercantilizado –el excedente generado por el esfuerzo honesto- apropiado y luego cosificado a fin de satisfacer la insaciable ansia de acumulación capitalista⁹³.

Sin embargo, como bien sostiene Niall Ferguson:

...ningún Estado comunista, ni siquiera Corea del Norte, ha considerado práctico prescindir del dinero.

Agregando que:

El dinero, según la argumentación convencional, es un medio de intercambio que tiene la ventaja de eliminar las ineficiencias del trueque; una unidad de cuenta que facilita la evaluación y el cálculo; y una reserva de valor que permite que las transacciones económicas se realicen a lo largo de períodos de tiempo prolongados y a través de distancias geográficas. Para realizar todas estas funciones de manera óptima, el dinero tiene que ser disponible, asequible, duradero, fungible, transportable y fiable.⁹⁴

Sin embargo, la LOSEC, va contra la Constitución (art. 318), contra la historia y el sentido común, pues instaura, un sistema alternativo de intercambio solidario, que es definido en la “ley” como el conjunto de actividades propias que realizan los prosumidores y prosumidoras, dentro y fuera de su comunidad, por un periodo determinado, antes, durante y después del intercambio, con el propósito de satisfacer sus necesidades y las de las comunidades organizadas, de saberes, conocimientos, bienes y servicios, mediante una moneda comunal alternativa; y con prohibición de prácticas de carácter financiero, como el cobro de interés o comisiones (art. 40).

92 Cfr. Karl Marx, *El Capital. Crítica de la Economía Política*, Tomo I, Fondo de Cultura Económica, México, 2010, p. 646.

93 Cfr. Niall Ferguson, *El Poder del Dinero*, Debate, Barcelona, 2009, p. 35.

94 Cfr. Niall Ferguson, *El Poder del Dinero*, ob. cit., p. 41.



JESÚS MARÍA ALVARADO ANDRADE

Para variar, la “ley”, establece varias modalidades del sistema alternativo de intercambio solidario, tales como el “trueque comunitario directo”, que será el que se lleve a cabo en las modalidades de intercambio de saberes, conocimientos, bienes y servicios con valores mutuamente equivalentes, sin necesidad de un sistema de compensación o mediación, y el “trueque comunitario indirecto”, basado en la modalidad de intercambio de saberes, conocimientos, bienes y servicios con valores distintos, que no son mutuamente equivalentes y que requieren de un sistema de compensación o mediación, a fin de establecer de manera explícita relaciones de equivalencias entre dichos valores diferentes (art. 43).

Este nefasto “sistema alternativo de intercambio solidario”, tiene como objetivo primordial facilitar el encuentro de prosumidores y prosumidoras de los grupos que lo conforman, para desarrollar las actividades propias del sistema, organizado en la forma prescrita en la **LOSEC** y su Reglamento, con la finalidad de satisfacer sus necesidades y de las comunidades organizadas, propendiendo al mejoramiento de la calidad de vida del colectivo (art. 41), el cual estará basado en los siguientes principios y valores:

1. La buena fe como base de las operaciones de intercambio;
2. El respeto de las tradiciones sociales y culturales;
3. La responsabilidad en la elaboración de bienes y prestación de servicios;
4. La no discriminación;
5. La coordinación de negociación armónica para el intercambio;
6. El impulso del sistema económico comunal;
7. La satisfacción de necesidades del colectivo;
8. El intercambio de saberes, conocimientos, bienes y servicios de calidad.
9. La reducción de los costos de las transacciones asociadas a los participantes;
10. El rescate de la memoria histórica local y
11. Otros que contribuyan al desarrollo y consolidación de relaciones sociales basadas en la solidaridad, la cooperación y la complementariedad (art. 42).

Para el desarrollo de estas modalidades de trueque, la **LOSEC**, define los “mercados de trueque comunitario” como espacios físicos destinados periódicamente al intercambio justo y solidario de bienes, servicios, saberes y conocimientos, con el uso de monedas comunales (art. 6,11) y el “Sistema de distribución de trueque comunitario”: como aquél periódicamente al intercambio justo y solidario de bienes, servicios, saberes y conocimientos (art. 6,20).

Por otra parte, el “sistema alternativo de intercambio solidario” podrá ser desarrollado en los siguientes espacios: 1. Sistema de producción y suministro para el trueque comunitario; 2. Centros de acopio, tiendas comunitarias y proveedurías; 3. Cualquier lugar que determinen los



CONSTITUCIÓN ECONÓMICA Y SISTEMA ECONÓMICO COMUNAL

prosumidores y prosumidoras en el momento requerido, o en su defecto el lugar acordado por la asamblea de prosumidores y prosumidoras.

Agregando la “ley” que todos aquéllos que a tales fines fije el Ejecutivo Nacional a través del Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de “economía comunal” (art. 50)

7. *La Red de Comercio Justo y Suministro Socialista.*

En el caso de la “red de comercio justo y suministro socialista” la **LOSEC** señala que ésta estará integrada por las unidades de suministro socialista y demás medios de distribución y abastecimiento con que cuenta el Estado para tal fin (art. 69).

El Poder Ejecutivo Nacional, a través del Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de comercio, promoverá, fomentará y estimulará el intercambio comercial de las organizaciones socioproductivas y la red de comercio justo y suministro socialista (art. 70), y asimismo, el Poder Ejecutivo Nacional, por intermedio del Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de comercio, implementará las medidas necesarias para garantizar el acceso de las organizaciones socioproductivas del sistema de economía comunal a la red de comercio justo y suministro socialista (art. 71).

En cuanto a la promoción el órgano coordinador, en articulación con los Ministerios del Poder Popular con competencia en materia de comunicación e información y de comercio, dispondrá los medios necesarios para la promoción y difusión de las ventajas, beneficios y virtudes de los bienes y servicios originados en el sistema económico comunal (art. 72) y por otra parte de igual modo, el Ejecutivo Nacional, establecerá las medidas necesarias para promover el acceso de las organizaciones socioproductivas del sistema económico comunal a los distintos procesos de intercambio socioproductivos nacionales e internacionales, preferentemente con los países latinoamericanos y del Caribe; y muy especialmente con los países miembros de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA-TCP), para potenciar el humanismo, el internacionalismo y la unión de los pueblos, bajo los principios de la solidaridad, la complementariedad y el respeto a la soberanía nacional (art. 73), violando el artículo 153 de la “Constitución” de 1999.

La **LOSEC**, es menester destacar, señala que con el objeto de promover la integración y el intercambio comercial socioproductivo comunitario, el Estado garantizará la obtención de divisas a las organizaciones socioproductivas debidamente constituidas y registradas de conformidad



JESÚS MARÍA ALVARADO ANDRADE

con la **LOSEC** (art. 74), lo que es sencillamente darle preferencia a divisas extranjeras a estas “organizaciones socioproductivas”.

8. *La Moneda Comunal: la desaparición del Bolívar como moneda de curso legal*

La “Constitución” de 1999, dispone de forma clara, que la unidad monetaria de la República Bolivariana de Venezuela es el Bolívar (art. 318), a pesar que ella disponga de una excepción cual es la de que la República podrá adoptar otra moneda, siempre y cuando, sea objeto de un tratado que suscriba la República, en el marco de la integración latinoamericana y caribeña (art. 153 y 318), para así promover y favorecer la integración latinoamericana y caribeña, en aras de avanzar hacia la creación de una comunidad de naciones, defendiendo los intereses económicos, sociales, culturales, políticos y ambientales de la región, en la que una moneda común, a veces luce como necesaria.

Sin embargo, la **LOSEC** de forma inconstitucional, establece una absurda “moneda comunal”⁹⁵ como un “instrumento alternativo a la moneda de curso legal en el espacio geográfico de la República”, la cual debe permitir y facilitar “el intercambio de saberes, conocimientos, bienes y servicios en los espacios del sistema de intercambio solidario, mediante la cooperación, la solidaridad y la complementariedad, en contraposición a la acumulación individual” (art. 52).

Dicha “moneda comunal”, no se constituye conforme a la única excepción constitucionalmente permitida, cual es la de una nueva unidad monetaria solo si es la resulta de una moneda común en el marco de la integración latinoamericana y caribeña, que puede adoptarse a través de un tratado que suscriba la República, sino que se instaura solo con fines demagógicos, para impedirles a los ciudadanos, el uso del dinero, con la posibilidad cierta de recibir salarios en “moneda comunal” e impedirles el ahorro.

95 Cfr. Con la venia de estilo Jesús María Alvarado Andrade, “La desaparición del bolívar como moneda de curso legal (Notas críticas al inconstitucional Decreto N° 6.130, con rango, valor y fuerza de ley para el fomento y desarrollo de la economía comunal, de fecha 3 de junio de 2008)” en *Revista de Derecho Público* N° 115, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2008, pp. 313-320 y Jesús María Alvarado Andrade, “Una economía comunal que elimina al bolívar como moneda de curso legal” en *Anuario de Derecho Público* N° 2, Centro de Estudios de Derecho Público de la Universidad Monteávil, Caracas, 2008, pp. 225-241.



CONSTITUCIÓN ECONÓMICA Y SISTEMA ECONÓMICO COMUNAL

La **LOSEC**, no sólo crea esta “moneda comunal”, sino que además estipula que será el Banco Central de Venezuela quien según la “Constitución” es la persona jurídica de derecho público con autonomía para entre otras cosas lograr la estabilidad de precios y preservar el valor interno y externo de la unidad monetaria, el que deberá regular “todo lo relativo a la moneda comunal” (art. 53), algo evidentemente fuera de su competencia (art. 318), porque dentro de los fines superiores del Estado y de la Nación que establece la Constitución (art. 2 y 3) y la Ley del Banco Central de Venezuela (art.2)⁹⁶, no se encuentra la de favorecer una “moneda comunal”.

De hecho, la “Constitución” (art. 318) y la Ley del Banco Central de Venezuela (art. 106), refieren claramente que la unidad monetaria de la República Bolivariana de Venezuela es el bolívar, y que sólo dejaría de serlo en caso de que se instituya una moneda común, en el marco de la integración latinoamericana y caribeña, a través de un tratado que suscriba la República.

Por tanto, no es competencia del Banco Central de Venezuela, dictar resoluciones, a los fines de facilitar a las “asambleas de prosumidores y prosumidoras” el “valor” de las “monedas comunales” con equivalencia con la moneda de curso legal, el bolívar, como pretende la **LOSEC** (art. 55), sino como dispone la Ley del Banco Central de Venezuela, el de emitir billetes y de acuñar monedas de curso legal (bolívar y nada más) en todo el territorio de la República, por cuanto, ninguna institución, pública o privada, cualquiera que sea su naturaleza, podrá emitir especies monetarias (art. 107), aún cuando la nueva Ley, agrega que “Queda a salvo la regulación relacionada con la emisión de especies para el intercambio de bienes y servicios entre prosumidores, en el ámbito comunal” (art. 107), aspecto que no estaba referido en la Ley anterior⁹⁷ y que fue reformado para “legalizar” aun mas la inconstitucionalidad de la “moneda comunal”.

La **LOSEC**, señala que cada grupo de intercambio solidario escogerá la denominación de su moneda comunal, la cual responderá a una característica ancestral, histórica, cultural, social, geográfica, ambiental, patrimonial u otra que resalte los valores, la memoria e identidad del pueblo, pero a renglón seguido refiere que “La moneda comunal será administrada por los grupos de intercambio solidario, debidamente registrada y

96 Cfr. *Gaceta Oficial* N° 39.419 del 7 de mayo de 2010.

97 Cfr. *Ley del Banco Central de Venezuela*, en *Gaceta Oficial* N° 38.232 del 20 de julio de 2005.



JESÚS MARÍA ALVARADO ANDRADE

distribuida equitativamente entre los prosumidores y prosumidoras, y sólo tendrá valor dentro del ámbito territorial de su localidad; en consecuencia, no tendrá curso legal ni circulará fuera del ámbito geográfico del grupo de intercambio solidario" (art. 54)⁹⁸.

Parece no haber dudas, que el motivo principal de la LOSEC, y su "moneda comunal", es que los ciudadanos no hagan uso y dispongan de la moneda de curso legal, el bolívar, sino que utilicen solamente la "moneda comunal", para que sirva de vehículo para instaurar el "trueque".

El "trueque", típico mecanismo primitivo, de "economías por equivalentes", se sabe pues, que funciona cuando dos personas o más deciden intercambiar unos bienes, por otros bienes, pretendiendo que dicho intercambio ocurra siempre con la doble coincidencia de necesidades entre quienes tasan los bienes⁹⁹.

De hecho este sistema arcaico, fue lo que motivó la superación del mismo y la consiguiente aparición del dinero, para así evitar que se hagan intercambios de bienes por otros bienes que posiblemente no se deseen.

La LOSEC, por otra parte, intenta eliminar el "valor" de los bienes, ya que al sustituirse el dinero por las "monedas comunales", los bienes se intercambiarían tomando como valor o como base, el tiempo de trabajo empleado en producirlos y nada mas¹⁰⁰, al estilo marxista.

98 El desatino de esta "ley", indudablemente creará un desequilibrio en el sistema económico y financiero de la República, pues la inusitada amplitud que se le da a esta inconstitucional "moneda comunal" desatará un espiral inflacionario, y ello se afirma por la sencilla razón de que las comunidades fijaran el valor de esa "moneda", con lo cual tendríamos a varias comunidades, que probablemente le asignen distintas funciones no del todo determinadas a dichas "monedas comunales" con respecto al valor del dinero de curso legal, el "Bolívar", lo que creará a la postre un desastre económico, ya que a mediano plazo la circulación de esta "moneda" como vehículo para el "trueque" en todos las comunidades entrará en contradicción, *primero* con la formación de los precios y *segundo* con el sistema de pagos.

99 Cfr. José Guerra, *Refutación del Socialismo del Siglo XXI*, Los Libros del Nacional, Colección Fuera de Serie, Caracas, p. 75

100 La LOSEC tiene como meta el de implementar contra las leyes económicas del libre mercado, que los bienes y servicios tendrán valores equivalentes, sin la necesidad de un intercambio mercantil, el cual por cierto desaparece, ya que plantea que los "saberes, bienes y servicios", no las "mercancías", típico de los consumidores y no de los "prosumidores" sólo tendrán un valor asignado por las comunidades en la fase de producción, es decir, antes que ellas se confronten con el mercado. Por otra parte, surge la duda manifestada por José Guerra de "cómo transitar de una economía que basa su intercambio en la existencia del dinero a otra que lo niega, en cuya fase intermedia, el Estado



CONSTITUCIÓN ECONÓMICA Y SISTEMA ECONÓMICO COMUNAL

Esta “moneda comunal”, no sólo deviene de forma inconstitucional en la moneda de “curso legal” por fuerza de los hechos, sino que además se edifica como el vehículo por excelencia para la instauración del “trueque”, moneda por lo demás que no alberga ningún valor en si mismo, como lo tiene el dinero, o la moneda de curso legal por disposición constitucional, por estar respalda en las Reservas Internacionales de la Nación.

Y es que a tenor de lo antes mencionado, surge la conclusión, de que el sólo hecho, de permitir la circulación de la llamada “moneda comunal”, acarrearía responsabilidad penal, ya que puede entenderse que tales “monedas” al no ser monedas de curso legal, devienen en “monedas falsas”, los cuales dondequiera que se encuentren, deberían ser incautados y puestos a disposición de la autoridad competente (art. 120)¹⁰¹

La LOSEC instituye de forma inconstitucional un sistema de “intercambio” identificado con el “trueque”, y de hecho de conformidad con la misma, pueden crearse “monedas comunales” por cada zona donde tenga lugar este tipo de intercambio, para hacer viable el “trueque”, y aún cuando esto contradice y desconoce expresamente la “Constitución” de 1999, no se debe descuidar el hecho que conforme a la “ley” el Banco Central de Venezuela, deberá asesorar e implementar medidas para la institucionalización del “trueque”, con lo cual cabe concluir que el Banco Central de Venezuela será convertido en un instrumento también para eliminar progresivamente al “bolívar” como la única y válida unidad monetaria, para permitir que en el sistema legal de pagos se permita el “trueque” por medio de las “monedas comunales”, que no sirven para ahorrar ni para hacer compras, y mucho menos para enriquecerse, sino para “facilitar” las operaciones de “trueque comunitario”, para desarrollar el “modelo económico de producción socialista”.

CONCLUSIONES

En esta aproximación, a la LOSEC, nuevamente se corrobora cómo en Venezuela el concepto de Constitución y el texto constitucional de 1999 desaparece día tras día, por las constantes violaciones a su texto, pues desde el Poder, ya no se guardan las formas, de hecho, varios órganos que ejercen el Poder Público Nacional, confiesan que hay que desmontar el

se transformaría en el propietario más importante de los medios de producción. Si el fin ulterior es la eliminación del mercado y del Estado como instituciones clasistas, cómo explicar su fortalecimiento para luego desaparecer como por arte de magia. ¿Cuánto tiempo habrá que esperar por la resolución de este acertijo?” *Cfr. Refutación del Socialismo del Siglo XXI, ob. cit., p. 76*

101 *Cfr. Gaceta Oficial* N° 39.419 del 7 de mayo de 2010.



JESÚS MARÍA ALVARADO ANDRADE

Estado Constitucional, para edificar un completo *Estado Comunista* que es dirigido ahora por un inexistente Jefe de Estado en el orden constitucional interno.

Por una paradoja del destino, los mismos promotores de la “Constitución” de 1999, son los que más la violan, y la razón de ello se encuentra, en que por razones ideológicas jamás creyeron sinceramente en el “Constitucionalismo”, y en la Constitución, y sólo utilizaron esta última para “legitimar” las transformaciones que querían realizar en el país, que no era mas que la instauración de un *Estado Comunista*, que es el último estadio al cual tiende todo socialismo-marxista.

Aparte de las violaciones a la Constitución, también se ha pervertido el concepto de Ley, por ello en este trabajo se ha empleado tanto el vocablo Ley como el de Constitución de forma entrecomillada.

El Estado de Derecho (art. 2), sostiene un concepto de Ley que la propia Constitución reconoce, el cual es violado por estas “leyes” del “Poder Popular”, y en este caso por la **LOSEC**.

Nada más oportuno a este respecto que recordar a Friedrich August von Hayek, cuando sostiene que:

...El concepto de Libertad bajo el imperio de la ley [...] descansa en el argumento de que, cuando obedecemos leyes en el sentido de normas generales abstractas establecidas con independencia de su aplicación a nosotros, no estamos sujetos a la voluntad de otro hombre y, por lo tanto, somos libres. Puede afirmarse que las leyes y no los hombres imperan, por cuanto el legislador desconoce los casos particulares a los que sus prescripciones conciernen y también porque el juez que las aplica no tiene elección a la hora de formular las conclusiones que se siguen del cuerpo legal en vigor y de las particulares condiciones del caso que se juzga. La Ley no es arbitraria porque se establece con ignorancia del caso particular y ninguna voluntad humana decide la coacción utilizada para hacerla cumplir. Esto último, sin embargo, es verdad, tan sólo si por ley significamos las normas generales y abstractas que se aplican igualmente a todos. Dicha generalidad, probablemente, es el aspecto más importante de ese tributo de la ley que hemos denominado abstracción. Una ley verdadera no debe nombrar ninguna particularidad ni destacar especialmente ninguna persona determinada o grupo de personas.¹⁰²

Se advierte pues que la **LOSEC**, es una normativa destinada exclusivamente a los *socialistas*, a los miembros del partido de gobierno (PSUV),

102 Cfr. Friedrich August Von Hayek, *Los Fundamentos de la Libertad*, Unión Editorial, Madrid, 2008, p. 202.



CONSTITUCIÓN ECONÓMICA Y SISTEMA ECONÓMICO COMUNAL

los cuales pretende hacer ver, que son todos los ciudadanos, violando los principios más básicos del constitucionalismo.

No hay pues en el caso de la **LOSEC**, una verdadera Ley en el sentido más exacto y preciso de la palabra (normas generales y abstractas que se aplican igualmente a todos), sino un mandato desde el Poder a los “ciudadanos”.

Por otro lado, llama la atención que esta normativa pretenda evadir la atención de los ciudadanos al tema petrolero, y de la industria petrolera, que es dónde se encuentra el verdadero poder político y económico de este país, incitándolos a que vuelvan su mirada a una supuesta “economía comunal” o *comunista*, que jamás ha dado progresos en ningún lado del mundo, sino en las mentes retorcidas de los anti-capitalistas.

Ahora bien, lo que dispone la Constitución, lo que exigen los ciudadanos venezolanos, y lo que enseñan los principios más probados y efectivos de la Economía Política en Venezuela, que por lo demás no hemos cumplido, es que:

...La riqueza del Estado y nuestra economía todo dependen hoy, en proporción formidable, del petróleo. El petróleo no es ni una cosecha ni una renta, sino el consumo continuo de un capital depositado por la naturaleza en el subsuelo. Todo capital que se consume u no se reproduce tiene un término. Ese término de la riqueza petrolera, de la que estamos viviendo, es la más trágica interrogación que surge en el panorama de nuestro futuro económico y social.

La gran labor es la de aprovechar la riqueza transitoria y decreciente de las minas para transformarla en riqueza reproductiva, regular y creciente de la agricultura y de las fábricas. El gran propósito es, como ya dije en otra ocasión “sembrar el petróleo”¹⁰³.

Sin embargo, a tenor de la **LOSEC**, no se trata ya de “sembrar el petróleo”, sino de venderle a los ciudadanos, la idea, de que es necesario volver a una economía agrícola, o comunal (comunista) en el que los ciudadanos (Prosumidores) cosechen y coman lo que siembren, para que así, nadie pregunte sobre el estado actual de la industria petrolera, esquivando de forma ágil sus redactores cualquier responsabilidad en el manejo de la industria petrolera de los altos jefes políticos de la nación¹⁰⁴.

103 Cfr. Arturo Uslar Pietri, “Palabras Pronunciadas en la instalación de la Escuela Libre de Ciencias Económicas y Sociales” en *Sumario de Economía Venezolana para alivio de estudiantes*, Banco Central de Venezuela, Caracas, 2006, p. 140.

104 Cfr. Allan R. Brewer-Carías, *El régimen de participación del capital privado en las industrias petrolera y minera: Desnacionalización y regulación a partir*



JESÚS MARÍA ALVARADO ANDRADE

Por otra parte, la **LOSEC**, contiene un número de proposiciones que deberían ser comunistas, prestadas en su mayoría del *Manifiesto Comunista*, de la *Ideología Alemana* etc., obras de Karl Marx y Friedrich Engels, en el caso de la primera, pero la verdad, es que están reelaboradas de tal manera que como diría Engels, examinadas de cerca, contienen todas y cada una "idioteces horripilantes".

Por ello bien advertía Engels, que el "que no entiende estas cosas debe o bien abstenerse de tocarlas, o bien copiarlas literalmente de aquellos que hasta cierto punto entienden la cosa"¹⁰⁵.

Y es que los redactores de la **LOSEC**, son su demagogia, no pueden entender que:

...El mundo que desde el nacimiento rodea al hombre nuevo no le mueve a limitarse en ningún sentido, no le presenta veto ni contención alguna, sino que, al contrario, hostiga sus apetitos, que, en principio, pueden crecer indefinidamente. Pues acontece -y esto es muy importante- que ese mundo del siglo XIX y comienzos del XX no sólo tiene las perfecciones y amplitudes que de hecho posee, sino que además sugiere a sus habitantes una seguridad radical en que mañana será aun mas rico, mas perfecto y mas amplio, como si gozase de un espontáneo e inagotable crecimiento. Todavía hoy, a pesar de algunos signos que inician una pequeña brecha en esa fe rotunda, todavía hoy muy pocos hombres dudan de que los automóviles serán dentro de cinco años mas confortables y mas baratos que los del día. Se cree en esto lo mismo que en la próxima salida del sol. El símil es formal. Porque, en efecto, el hombre vulgar, al encontrarse con ese mundo técnico y socialmente tan perfecto, cree que lo ha producido la naturaleza, y no piensa nunca en los esfuerzos geniales de individuos excelentes que supone su creación. Menos todavía admitirá la idea de que todas esas facilidades siguen apoyándose en ciertas difíciles virtudes de los hombres, el menor fallo de los cuales volatizaría rapidísimamente la magnífica construcción¹⁰⁶.

de la Constitución de 1999" en *VII Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo* Allan R. Brewer-Carías, *El Principio de Legalidad y el Ordenamiento Jurídico-Administrativo de la Libertad Económica*, Fundación de Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA), Caracas, 2004, pp. 15-58 y

105 Cfr. Friedrich Engels "Carta a Wilhelm Bracke" en Carlos Marx y Federico Engels, *Crítica del Programa de Gotha. Crítica del Programa de Erfurt*, Fundación Federico Engels, Madrid, 2004, p. 53 y 54.

106 Cfr. José Ortega y Gasset, *La Rebelión de las Masas*, Círculo de Lectores, Madrid, 1967, p. 85.



CONSTITUCIÓN ECONÓMICA Y SISTEMA ECONÓMICO COMUNAL

Para concluir, nada mejor que recordar a Ludwig Von Mises, siempre claro y profético, en cuanto a la decisión en favor del *socialismo* que representa la **LOSEC**.

...A los ojos de un gran numero de nuestros contemporáneos, el hecho que inclina la decisión en favor del socialismo es que representa la opinión dominante. "La gran mayoría desea el socialismo; las masas se niegan a dar mas tiempo su apoyo a la organización capitalista de la sociedad. Esta es la razón por la que el socialismo debe realizarse." Tal es el tema que se repite sin cesar. Pero no es argumento capaz de convencer a quienes rechazan el socialismo. Ciertamente, si la mayoría lo quiere, el socialismo se verá realizado. Nadie mejor que los teóricos liberales han demostrado que es imposible resistir a la opinión pública y que es la mayoría la que siempre decide, aun cuando se equivoque. Cuando la mayoría comete un error, no está justificada la minoría si se queja de soportar las consecuencias, pues ella tiene igualmente parte de su responsabilidad, en el sentido de que ha sido incapaz de convertir la mayoría a su punto de vista. Pero cuando se discute el problema de lo que debe ser, el argumento de que las grandes masas exigen en la actualidad con impaciencia el socialismo tendría validez si se considerara el socialismo como un fin supremo que debe ser realizado. Ahora bien, de ninguna manera son así las cosas. Como toda organización de la sociedad, el socialismo es un medio y no un fin en sí mismo. Los que piden el socialismo, igualmente los que lo rechazan, pretenden el bienestar y la felicidad, y son socialistas porque creen que el socialismo es el mejor camino para llegar a esta meta. Se convertirían en liberales si adquirieran la convicción de que la organización liberal de la sociedad es más apropiada que la socialista para realizar sus anhelos. Afirmas que uno debe unirse al socialismo sólo porque lo exigen las masas, es el peor argumento que pueda oponerse a un adversario del socialismo¹⁰⁷.

Queda un reto para el amable lector, la restauración del Derecho Constitucional y de la idea de Constitución, ello es tarea de todos, y yo os animo a ello y lo declaro por el deber de vuestras responsabilidades cívicas.

Y a vos [...] os será demandado.

107 Cfr. Ludwig Von Mises, *El socialismo. Análisis Económico y Sociológico*, Unión Editorial, Madrid, 2007, p. 450.



V

DESCENTRALIZACIÓN Y PODER POPULAR

José Ignacio Hernández G.

Profesor Instructor de Derecho Administrativo en la Universidad Central de Venezuela. Profesor de Postgrado en Derecho Administrativo en la Universidad Central de Venezuela y la Universidad Católica Andrés Bello. Director del Centro de Estudios de Derecho Público, Universidad Monteávila







JOSÉ IGNACIO HERNÁNDEZ G.

I. APROXIMACIÓN AL CONCEPTO CONSTITUCIONAL DE DESCENTRALIZACIÓN

Para poder analizar el objeto de estas breves reflexiones, se impone antes un ejercicio de depuración conceptual. Tarea necesaria en cualquier investigación, adquiere aquí especial relevancia, por el *nuevo* significado que, en el contexto de las Leyes que regulan al Poder Popular, adquiere la expresión descentralización. Una tarea que debe comenzar por la explicación de esta palabra desde la teoría general de la organización administrativa¹.

La descentralización, como se sabe, es la transferencia de competencias de un sujeto a otro, con lo cual, su rasgo distintivo es que opera entre distintas personas jurídicas. Caben diferentes tipos de descentralización, pero pueden aquí diferenciarse dos: la descentralización funcional y la descentralización político-administrativa. La primera supone la transferencia de competencias administrativas entre distintas figuras subjetivas – con personalidad propia- de la Administración. La segunda, atiende a la transferencia de competencias entre personas político-territoriales, principalmente, entre la República, Estados y Municipios. La descentralización político-territorial incide sobre las competencias de esas personas definidas en la Constitución, con lo cual tiene un alcance más amplio que la descentralización funcional, reducida a la titularidad de la competencia administrativa.

En este estudio trataremos de la descentralización político-territorial, es decir, aquella que opera entre las distintas personas político-territoriales que la Constitución define en su artículo 16. A través de este instrumento, como decíamos, se modifica el reparto constitucional de

1 Sobre el concepto de descentralización en la organización administrativa, vid. Brewer-Carías, Allan, *Derecho administrativo*, Tomo II, Universidad Externado-Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2005, pp. 116 y ss.



DESCENTRALIZACIÓN Y PODER POPULAR

competencias de los distintos niveles territoriales, y en especial, de la República, Estados y Municipios. Estos tres niveles, en efecto, tienen competencias asignadas por la Constitución. De hecho, puede señalarse que todos los cometidos que el Estado venezolano lleva a cabo, caben necesariamente dentro las competencias de estos tres niveles. En ausencia de una norma expresa de atribución de determinada competencia, la propia Constitución establece reglas de asignación que por lo general, prefieren la asignación de la competencia al Poder Nacional, bajo la tesis de las competencias cuya índole resultan cónsonas con ese Poder (artículo 156.33 de la Constitución).

A través de la descentralización se modifica este esquema básico, mediante la transferencia de competencias de un nivel superior a niveles inferiores². Esta transferencia admite, por ello, varias opciones: de la República a Estados y Municipios, y de Estados a Municipios. La decisión sobre la transferencia de competencias es de reserva legal, con la particularidad que las Leyes que desarrollan la descentralizan modifican el esquema de competencias que la Constitución asumió, modificación que sólo se admite para promover la descentralización, no para el proceso inverso, o sea, la “centralización” de competencias de niveles inferiores a niveles superiores³.

Junto a este concepto estricto descentralización, debemos referirnos a dos figuras que incorpora la Constitución, y que en un sentido amplio e impropio, también podrían ser consideradas como manifestaciones de la política descentralización:

En *primer* lugar, en el ámbito municipal, encontramos a las entidades locales y en especial a la parroquia. De acuerdo con la Ley Orgánica del

2 La referencia a niveles superiores e inferiores es gráfica, pues no refleja existencia alguna de jerarquía. En general, sobre la descentralización político-territorial en Venezuela, desde el régimen derivado de la Ley Orgánica de Descentralización de 1989, vid. Brewer-Carías, Allan, “Bases legislativas para la descentralización política de la federación centralizada”, en *Leyes y Reglamentos para la descentralización política de la federación*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1994, pp. 7 y ss.

3 De esa manera, el artículo 157 de la Constitución regula la descentralización del Poder Nacional a los Estados y Municipios, mediante Ley de la Asamblea Nacional adoptada “por mayoría de sus integrantes”. De similar manera, el artículo 165 constitucional dispone que los Estados “descentralizarán y transferirán a los Municipios los servicios y competencias que gestionen y que éstos estén en capacidad de prestar, así como la administración de los respectivos recursos, dentro de las áreas de competencias concurrentes entre ambos niveles del Poder Público. Los mecanismos de transferencia estarán regulados por el ordenamiento jurídico estatal”, es decir, por Ley del Estado.



JOSÉ IGNACIO HERNÁNDEZ G.

Poder Público Municipal (LOPPM) ella carece de personalidad jurídica – es una demarcación- pero el sentido del artículo 173 de la Constitución es que, mediante su creación, el Municipio propende a la “desconcentración de la administración del Municipio”, fomentando la participación ciudadana. En sentido técnico no puede haber allí descentralización –falta el dato básico de la personalidad- pero en todo caso, el sentido último es trasladar competencias de los centros superiores de toma de decisión del Municipio a los centros inferiores de toma de decisiones, lo que promueve la democracia que es, en suma, el fin último de la descentralización político-territorial.

En *segundo* lugar, en una norma inédita en nuestra historia constitucional, el artículo 184 del Texto de 1999 establece que, de acuerdo con la Ley, se crearán “mecanismos abiertos y flexibles” para que los Estados y los Municipios “descentralicen y transfieran a las comunidades y grupos vecinales organizados los servicios que éstos gestionen previa demostración de su capacidad para prestarlos”, atendiendo a los objetivos y materias indicados en la norma. Es decir, que la descentralización opera, en este caso, mediante la transferencia de tareas de Estados y Municipios a la “comunidad y grupos vecinales organizados”, o sea, a los ciudadanos, lo que constituye un caso de *privatización* de estas tareas, que pasan así del sector público al sector privado⁴. La expresión descentralización, en este caso, no es del todo errada, pues la doctrina alude a la *descentralización por colaboración*⁵, precisamente, cuando la Ley transfiere el ejercicio de tareas de la Administración a los particulares. Pues en el listado del artículo 184 se aprecia que la descentralización opera sobre tareas esencialmente administrativas, en las cuales se promueve la participación ciudadana con base en los artículos 62 y 70 de la Constitución, fundamentos de la democracia participativa⁶.

Por ello, en un sentido amplio, la descentralización a la que alude la Constitución promueve la modificación de las competencias asignadas a

4 Sobre este sentido de la expresión privatización, vid. Hernández G., José Ignacio, *La libertad de empresa y sus garantías jurídicas. Estudio comparado del Derecho español y venezolano*, FUNEDA-IESA, Caracas, 2004, pp. 123 y ss.

5 En relación con la descentralización por colaboración, vid. Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, Editorial Porrúa, México, 2007, pp. 209 y ss.

6 La democracia “participativa y protagónica” es, en efecto, uno de los cambios más resaltados de la Constitución de 1999. Ella pivota en el reconocimiento del derecho de participación ciudadana de manera directa, es decir, sin intermediario entre los ciudadanos y el Estado. Por todos, vid. Njaim, Humberto, “La democracia participativa, de la retórica al aprendizaje”, en *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, N° 143, Caracas, 2005, pp. 25-112.



DESCENTRALIZACIÓN Y PODER POPULAR

los entes políticos-territoriales, a través de tres operaciones: (i) transferencia de competencias de la República a Estados y Municipios, y de Estados a Municipios; (ii) la desconcentración de competencias del Municipio a las parroquias y otras entidades locales creadas por el Municipio y cuya gestión entra dentro de su autonomía, y (iii) la transferencia de competencia de Estados y Municipios a la “comunidad y grupos vecinales organizados”.

Cada una de estas tres operaciones encuadra dentro del ámbito de autonomía que estas tres personas político-territoriales gozan, de acuerdo con la Constitución, y que se traduce en ausencia de jerarquía y controles no judiciales sobre el ejercicio de sus propias competencias. Visto el sesgo centralista de nuestra historia, la Constitución enfatizó la autonomía de Estados y Municipios, entendemos, frente al Poder Nacional⁷. Autonomía que constituye una garantía institucional, en el sentido que ella es una figura constitucionalmente garantizada, cuyo núcleo básico no puede ser afectado por el Legislador. El núcleo básico de la autonomía de Estados y Municipios reside en que las decisiones de esas personas deben responder, siempre, a su propia voluntad, expresada a través de sus Poderes Públicos. Pudiese incluso señalarse que, para la Constitución, la base de la organización político-territorial es la autonomía municipal y la descentralización político-territorial, como se admite en el artículo 17, conforme al cual la “división político-territorial será regulada por ley orgánica, que garantice la autonomía municipal y la descentralización político administrativa”⁸.

Pero este análisis quedaría incompleto de no analizarse la estrecha conexión existente entre *descentralización y democracia*. La descentralización, en nuestra opinión, se justifica en tanto promueve una mayor democracia, ampliando los centros de toma de decisiones, favoreciendo al pluralismo y –gráficamente- acercando el poder al ciudadano. Así lo enfatiza

7 La propia Constitución de 1999 no escapa de ese sesgo histórico hacia el centralismo. Junto a la regulación de la descentralización político-territorial y la autonomía de Estados y Municipios, persiste en la Constitución de 1999 el mayor peso del Poder Nacional. Vid. Delfino, María de los Ángeles, “La involución de la descentralización”, en *Descentralización y Centralización del Poder en Venezuela*, Colección Cuadernos del Centenario, Fundación Manuel García-Pelayo, Caracas, 2009, pp. 7 y ss.

8 El concepto de autonomía municipal gira en torno a la idea de *asuntos propios de la vida local*, y constituye una de las figuras más cuidadas dentro del régimen constitucional de la descentralización. En general, vid. Brewer-Carías, Allan, “Introducción general al régimen del Poder Público Municipal”, *Ley Orgánica del Poder Público Municipal*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2007, pp. 11 y ss.



JOSÉ IGNACIO HERNÁNDEZ G.

el artículo 158 de la Constitución: la descentralización es una “política nacional”, que “debe profundizar la democracia, acercando el poder a la población y creando las mejores condiciones, tanto para el ejercicio de la democracia como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales”.

Por ello, el “Estado Federal descentralizado” (confusa expresión que sólo puede entenderse desde el condicionante histórico de nuestro Derecho Constitucional)⁹, es una forma de perfeccionamiento del Estado democrático. Con lo cual, *sin democracia no hay descentralización*. Y la democracia, como es admitido, no se agota simplemente en la elección de representantes. Tampoco se agota en la participación ciudadana en asuntos públicos. La democracia que reconoce la Constitución de 1999 se fundamenta en la existencia del derecho a la libre participación ciudadana en asuntos públicos (artículos 62 y 70), bajo los cauces del Estado de Derecho y en el marco del pluralismo político, que es uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico y que, por ende, tiene jerarquía superior al resto de las normas de la propia Constitución, todo ello de acuerdo con su artículo 2.

La descentralización requiere de la democracia, y ésta sólo existe en el marco del pluralismo político. Como señala Norberto Bobbio¹⁰, el pluralismo se basa en la admisión del disenso, en el reconocimiento de distintos y múltiples centros de poder que libremente participan y en los cuales se advierte la diversidad ideológica. Pluralismo opuesto al Estado total: en éste, por el contrario, se impone desde arriba un pensamiento único, que no admite disensos, y en el cual el ciudadano ya no es libre, pues se ha convertido en el ciudadano total, en tanto toda su iniciativa queda invadida por la *polis*. Un sistema propio de las llamadas *democracias populares*, basadas en la *sociedad socialista*, en las cuales, bajo el argumento de la participación del ciudadano, el Estado invade todo el ámbito de la libertad, imponiendo el pensamiento único¹¹.

Tomemos, entre otros, el ejemplo de la *Constitución Socialista de la República Democrática de Corea*, cuyo artículo 1 señala que “la *República Popular Democrática de Corea es un Estado socialista independiente que representa los*

9 Brewer-Carías, Allan, *La Constitución de 1999. Derecho Constitucional Venezolano*, Tomo I, Caracas, 2004, pp. 207 y ss.

10 Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2008, pp. 50 y ss.

11 En general, sobre la relación entre las democracias populares y los regímenes totalitaristas, vid. Aron, Raymond, *Introducción a la filosofía política. Democracia y revolución*, Paidós, Madrid, 1997, pp. 215 y ss.



DESCENTRALIZACIÓN Y PODER POPULAR

intereses de todo el pueblo coreano". En esa Constitución, la democracia se asume sobre una "base popular", a partir de ciertas "organizaciones populares": la República Popular Democrática de Corea –señala el artículo 4– es un Estado socialista independiente que representa los intereses de todo el "pueblo coreano". En este contexto, por supuesto, no puede haber descentralización: todos los órganos del Estado en esa República, de acuerdo con su artículo 5, "se estructuran y dirigen sobre la base del principio del centralismo democrático". Retengamos estos conceptos, para volver sobre ellos más adelante.

II. EL "NUEVO" CONCEPTO DE DESCENTRALIZACIÓN: LOS ANTECEDENTES DEL PODER POPULAR

La anterior introducción es necesaria para poder aproximarnos al "nuevo" concepto de descentralización, profundamente arraigado con el advenimiento del Poder Popular. Ambos aspectos deben residenciarse en la adopción, de manera expresa desde 2005, de un modelo socialista, o de transición al socialismo. Pues en suma, el Poder Popular –y con él, la nueva visión de la descentralización– forman parte consustancial de ese modelo, en el cual la descentralización es asumida de manera especial como la transferencia de competencias a la comunidad organizada como "Poder Popular", bajo el control del Poder Nacional y el subsecuente debilitamiento de Estados y Municipios¹².

El hito más importante, por supuesto, fue el proyecto de reforma constitucional, rechazado por referendo de 2 de diciembre de 2007¹³. No sólo ese proyecto recogió al Poder Popular en términos muy similares a los contenidos, en especial, en la Ley Orgánica del Poder Popular (LOPP) de 2010, sino que además desarrolló un "nuevo" concepto de descentralización, basado en la preeminencia del Poder Nacional sobre Estados y Municipios, y la preferencia por la transferencia de competencias directamente a ese Poder Popular. Proyecto de reforma constitucional que, como apuntó Ana Elvira Araujo¹⁴, promovió la "concentración y centrali-

12 Cfr., Manuel Rachadell, *Socialismo del siglo XXI*, FUNEDA-Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2007, pp. 9 y ss.

13 Vid. Allan Brewer-Carías, *La reforma constitucional de 2007*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2007, pp. 46 y ss. En la propuesta de reforma no se aludió a la descentralización como política nacional, sino a la participación protagónica del pueblo para la construcción de la democracia socialista.

14 "Proyecto de Reforma Constitucional (agosto a noviembre de 2007). Principios fundamentales y descentralización política", en *Revista de Derecho Público*, N° 112, Caracas, 2007, pp. 77 y ss



JOSÉ IGNACIO HERNÁNDEZ G.

zación del poder en el Ejecutivo Nacional, es decir, en el Presidente de la República". Coincide en esta apreciación Gustavo Tarre Briceño: de la propuesta de reforma –sostiene– se “desprende de manera inequívoca que se pretende modificar la Constitución para consolidar el poder central, en detrimento de los poderes estatales y municipales”. La descentralización, como concluye el autor, fue sustituida por la participación del pueblo, pero organizado bajo el Poder Popular y para la construcción del socialismo¹⁵.

El rechazo de esa propuesta no alteró la ejecución del modelo socialista, que quedó resumido en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013, aprobado por la Asamblea Nacional *poco después* del referendo del 2 de diciembre. Basta con referir que lejos de referirse a la descentralización, el Plan insiste en la construcción de una democracia “protagónica revolucionaria” como la expresión “genuina y auténtica” de la “verdadera democracia”.

Estos postulados se materializan luego de las elecciones regionales de 2008, primero, al ordenarse transferencia de servicios gestionados por Estados¹⁶, y luego, mediante la reforma de la Ley Orgánica de Descentralización, Transferencia y Delimitación de Competencias del Poder Público (2009), que reconoció al Poder Nacional la competencia para controlar e incluso, asumir, competencias de los Estados, incluyendo aquellas que la Constitución de 1999 le había asignado. Estas decisiones, en realidad, partieron del “nuevo” concepto de descentralización asumido por la sentencia de la Sala Constitucional de 19 de abril de 2008, que concibió a la descentralización bajo la coordinación del Poder Nacional¹⁷.

15 “La nueva geometría del poder”, *Revista de Derecho Público*, N° 112, Caracas, 2007, pp. 115 y ss.

16 A través del Decreto N° 6.543 (Gaceta N° 39.072 de 3 de diciembre de 2008), el Presidente de la República acordó 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”. Vid. Allan Brewer-Carías, “La fraudulenta mutación de la Constitución en Venezuela, o de cómo el juez constitucional usurpa el poder constituyente originario”, así como Hernández G, José Ignacio, “Descentralización, autonomía y control jerárquico”, ambos en *Anuario de Derecho Público*, N° 2, CED-PUMA, Caracas, 2008, pp. 23 y ss. y 105 y ss.

17 Allan Brewer-Carías, “La Sala Constitucional como Poder Constituyente: la modificación de la forma federal del Estado y del sistema constitucional de división territorial del poder público”, en *Revista de Derecho Público*, N° 114, Caracas, 2008, pp. 247 y ss.



DESCENTRALIZACIÓN Y PODER POPULAR

La reforma de la Ley Orgánica de Descentralización de 2009 es bastante simple. En la nueva redacción del artículo 8, el Poder Nacional “a fin de tutelar el interés general de la sociedad y salvaguardar el patrimonio de la República”, podrá “revertir por razones estratégicas, de mérito, oportunidad o conveniencia, la transferencia de las competencias concedidas a los estados, para la conservación, administración y aprovechamiento de los bienes o servicios considerados de interés público general, conforme con lo previsto en el ordenamiento jurídico y al instrumento que dio origen a la transferencia”. Además, el artículo 9 reconoce la competencia del Poder Nacional para “decretar la intervención conforme al ordenamiento jurídico, de bienes y prestaciones de servicios públicos transferidos para su conservación, administración y aprovechamiento”.

En realidad, ya la Ley Orgánica de Descentralización derogada preveía el control e incluso la reversión de ciertas competencias transferidas a los Estados. Lo delicado, en la reforma, es que se permite al Poder Nacional incidir de manera bastante amplia no sólo en competencias descentralizadas, sino en las competencias que la Constitución de 1999 reconoció a los Estados y que por tanto, son competencias originarias.

El próximo paso en la configuración de un “nuevo” concepto de descentralización, bajo la preeminencia del Poder Nacional y del Poder Popular, fue la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno y su Reglamento, de 2010. La intención formal fue desarrollar –tardíamente, por lo demás– el régimen del Consejo Federal de Gobierno previsto en la Constitución, pero en la práctica se desarrolló este “nuevo” concepto de descentralización, en el cual predomina la visión de la descentralización como transferencia de competencias a las instancias del Poder Popular, sujetas al control del Poder Nacional y orientadas a la construcción del socialismo¹⁸. Con lo cual, la transferencia no procede respecto a la comunidad libremente organizada, sino sólo a la comunidad que se organice como Poder Popular para la construcción del socialismo¹⁹. El resumen de esta

18 De acuerdo con el artículo 14 de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, la plenaria de ese órgano podrá proponer, al Presidente de la República, la transferencia de competencias a los entes político-territoriales y a la comunidad organizada (numeral 1). Según su artículo 6, los Distritos Motores del Desarrollo, que puede crear el Presidente, se orientan a la “transición hacia el socialismo”.

19 En realidad, la transferencia de competencias de los Estados y Municipios a la comunidad se supedita al control del Presidente de la República. Además, en el artículo 37 del Reglamento supedita los proyectos de la comunidad al control de la Secretaría Técnica del Consejo, control que se extiende a “los criterios políticos contendrán entre otros, los requerimientos de compatibilización de los proyectos con los lineamientos de política emanados de la planificación centralizada,



JOSÉ IGNACIO HERNÁNDEZ G.

nueva concepción lo encontramos en el artículo 3 del Reglamento de esta Ley, según el cual el federalismo es el “Sistema de organización política de la República Bolivariana de Venezuela (...) para la construcción de la sociedad socialista y del Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia”. En este “nuevo” concepto de descentralización, la transferencia de competencias es el “proceso mediante el cual las entidades territoriales restituyen al Pueblo Soberano, a través de las comunidades organizadas y las organizaciones de base del poder popular” las competencias que “decrete” el Presidente de la República.

III. LA “DESCENTRALIZACIÓN” EN LAS LEYES QUE ORGANIZAN AL PODER POPULAR

Las Leyes del Poder Popular responden a este esquema y reeditan, por ende, la propuesta contenida en el proyecto de reforma constitucional rechazado el 2 de diciembre de 2007. Es decir, que bajo esa concepto lo que va a prevalecer es la transferencia de competencias a las instancias del Poder Popular, registradas ante el Ministerio del Poder Popular del ramo, para la construcción de la sociedad socialista. Este nuevo concepto de descentralización se instrumentó, *primero*, creando al *Estado comunal*, que supuestamente sería derivación de los artículos 62 y 70 de la Constitución, así como –agregamos– del artículo 184²⁰. Además, y en *segundo* lugar, estas Leyes han afectado la autonomía de los Estados y muy en especial de los Municipios, al subordinar su actuación al modelo socialista y desnaturalizar a la parroquia.

En efecto, bajo las Leyes del Poder Popular no se regula la descentralización de competencias entre personas político-territoriales sino la transferencia de competencias al Poder Popular, es decir, a la comunidad organizada bajo las *instancias* definidas en el artículo 15 de la LOPP, y sujetas al control del Poder Ejecutivo Nacional (artículos 8.5 y 32, LOPP). Tales instancias del Poder Popular parten del *consejo comunal* y de la *comuna*, calificada como una *entidad local socialista* por la Ley Orgánica de las Comunas (LOC), en su artículo 5. Desde comuna se articularía la *ciudad comunal* y los *sistemas de agregación* (artículo 15, LOPP), a saber, la *federación* y *confederación* comunal (artículo 60, LOC).

así como el acatamiento de las directrices de los planes sectoriales, estatales, municipales y comunales”. O sea, un control, político.

20 Véase la sentencia de la Sala Constitucional de 16 de diciembre de 2010, por el cual se ratifica el carácter orgánico de la LOPP.



DESCENTRALIZACIÓN Y PODER POPULAR

En realidad, estas instancias no pasan de ser asociaciones de ciudadanos que conforman una comunidad, para lo cual constituyen consejos comunales y, partir de allí, comunas y demás organizaciones. Quizás lo relevante de las comunas es que ellas presentan ciertas características propias de los Poderes Públicos verticales, así, la existencia de un *parlamento comunal* que dicta *cartas comunales*; un *consejo ejecutivo*; el *consejo de contraloría comunal* e incluso, la *justicia comunal*. La agregación de comunas crearía, como señalamos, la ciudad comunal –que no es regulada sustantivamente– y, conforme a los *Distritos Motores de Desarrollo* que la LOCFG prevé, la federación y luego la confederación. Sigue de lo anterior que el llamado Estado comunal se conforma de la agregación vertical de todas estas organizaciones, que insistimos, obran siempre previo registro y control del Ministerio del Poder Popular del ramo.

Además, todas estas instancias del Poder Popular deben tener por finalidad la construcción de la sociedad socialista (artículo 7.1, LOPP), de acuerdo con el concreto concepto de socialismo que la LOPP recoge en el numeral 14 del artículo 9, es decir, el modo de relaciones sociales de producción basado en la *propiedad social*, y desarrollado profusamente en la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal (LOSEC), que asume el concepto de ese sistema a partir de su desarrollo por el Poder Popular²¹. Esa vinculación al socialismo está presente también en los consejos comunales, desde que su Ley de 2009 condicionó su actuación al socialismo, y por supuesto, en las comunas, base del Estado comunal que se articula en la sociedad socialista.

El socialismo al cual aluden estas Leyes no es un modelo político más o menos abstracto: es en realidad un modelo definido con gran precisión sobre el concepto de propiedad social, y que coincide con el programa político del Gobierno actual, como puede comprobarse de la lectura del llamado *Libro Rojo* del Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV)²², en la cual aparece configurado el Poder Popular y la propiedad social en términos similares a los previstos en la LOPP, LOC y LOSEC. Según se

21 En realidad, ya ese sistema económico comunal había sido desarrollado mediante Decreto-Ley. Vid. Jesús María Alvarado, "Una economía comunal que elimina al bolívar como moneda de curso legal", en *Anuario de Derecho Público*, Año 2, Caracas, 2008, pp. 225 y ss. Sobre la LOSEC, vid. Allan Brewer-Carías, *La reforma de la Constitución Económica para implantar un sistema económico comunista*, Nueva York, 2011, consultado en original. Sobre el poder popular nos hemos pronunciado en Hernández G., José Ignacio, "Veinticinco ideas sobre la Constitución económica y el Poder Popular", Academia de Ciencias Políticas y Sociales, 2010.

22 <http://www.psuv.org.ve/temas/biblioteca/libro-rojo/>



JOSÉ IGNACIO HERNÁNDEZ G.

expresa en ese *Libro Rojo*, “para avanzar hacia la sociedad socialista que queremos, necesitamos sustituir el Estado capitalista Burgués por un Estado Socialista. El nuevo estado esbozado, avanza hacia el estado comunal planificado y orgánico”. Luego, la LOPP –y el resto de Leyes comentadas– se han basado en ese concreto programa político para la construcción jurídica del Poder Popular.

Ahora bien, ese Estado comunal es, gráficamente, un *Estado paralelo* a la organización político-territorial. Debemos advertir que, en estricto sentido, la organización político-territorial de la Constitución no desaparece en el contexto de estas nuevas Leyes, como lo reconoce el artículo 9 de la LOC. Es decir, que el Estado comunal, a partir de la creación de consejos comunales, comunas y ciudades comunales, no afecta formalmente la existencia y funcionamiento de Estados y Municipio, ni puede decirse que es un Poder Público territorial. En realidad, el Poder Popular se concibe como la manifestación de la soberanía popular expresada mediante medios de participación ciudadana en lo político (artículo 2, LOPP). Sin embargo, en el fondo, el referido Estado comunal se solapa, de cierta manera, con la organización de Estados y Municipios, en el contexto del centralismo, pues reiteramos, el Poder Popular actúa bajo control del Poder Ejecutivo Nacional.

Por ello, frente al Municipio como eje de la organización político-territorial, encontramos a la comuna. Frente a la parroquia como organización interna del Municipio, está el consejo comunal. Junto a los Estados de la federación, los sistemas de agregación y los Distritos Motores del Desarrollo, bajo la conducción del Presidente de la República. En suma, frente a la organización político-territorial del Estado venezolano a partir de Municipios, Estados y República, está el Estado comunal, a partir de los consejos comunales, comuna, ciudad comunal y los sistemas de agregación como la federación y la confederación.

Conteste con el “nuevo” concepto de descentralización, la LOPP regula muy genéricamente la transferencia de competencias de la República, Estados y Municipios al Poder Popular (artículo 28), e incluso regula la transferencia de competencias de la Comuna a las “organizaciones populares” del Poder Popular (artículo 28). La fórmula, sin mayor modificación, se repite en el artículo 64 de la LOC. Por ello, la transferencia de competencias únicamente procede al Poder Popular, o a la comunidad organizada que se vincule con el Poder Popular²³, lo que reduce notable-

23 Es importante insistir en que la comunidad organizada sólo es aquella vinculada al Poder Popular. Según el artículo 8.5 de la LOPP, la comunidad organizada está “constituida por las expresiones organizativas populares, conse-



DESCENTRALIZACIÓN Y PODER POPULAR

mente el alcance práctico del artículo 184 constitucional, basado en la transferencia de competencias a la comunidad *libremente* organizada, vinculada o no al Poder Popular.

Un aspecto que resalta de esas normas es que en ellas la transferencia es regulada de manera imperativa: República, Estados y Municipios *transferirán* a las comunas y otras instancias competencias, con lo cual, esa transferencia puede no responder a la voluntad de Estados y Municipios. Debemos recordar que durante el mes de diciembre de 2010, la Asamblea Nacional llegó a aprobar, en primera discusión, el *Proyecto de Ley del proceso de Transferencia de Competencia y Servicios de los Estados y Municipios al Poder Popular*, que permitía al Poder Nacional ordenar la “transferencia” de competencias de los Estados y Municipios hacia el Poder Popular. La transferencia, en realidad, si es ordenada por la Ley o el Poder Nacional, no es una transferencia autónoma, que es la única que admite el artículo 184 constitucional.

Es muy importante tener en cuenta que este *Estado paralelo* se conecta con el Estado recogido en la Constitución, a través del Municipio y más en concreto, la parroquia, todo ello, de acuerdo con las reformas a la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (LOPPM) y Ley Orgánica de los Consejos Locales de Planificación Pública (LOCLPP). En efecto, de acuerdo con la nueva LOPPM, el Municipio debe orientar su actuación a la transferencia de competencias al Poder Popular (artículo 1), es decir, la transferencia a estas instancias tuteladas por el Poder Nacional y orientadas al socialismo. Tan es así que, de acuerdo con su artículo 5, la comuna pasa a ser una entidad local pero, curiosamente, sujeta al control del Poder Nacional. Pero sin duda, el cambio más importante se ha operado con las Juntas Parroquiales.

En efecto, las parroquias son creadas por los Municipios de acuerdo con su autonomía (artículo 173 constitucional). Además, se infiere del artículo 64 constitucional que la elección de las autoridades de la parroquia es por voto directo, universal y secreto. La LOPPM se aparta diametralmente de este principio pues la parroquia, *de hecho*, se equipara a los consejos comunales. En efecto, los miembros de la Junta Parroquial son

jos de trabajadores y trabajadoras, de campesinos y campesinas, de pescadores y pescadoras y cualquier otra organización social de base, articulada a una instancia del Poder Popular debidamente reconocida por la ley y registrada en el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de participación ciudadana” (destacado nuestro). La comunidad no articulada al Poder Popular no es comunidad organizada, y no puede entonces participar en procesos de transferencia.



JOSÉ IGNACIO HERNÁNDEZ G.

electos por los voceros del consejo comunal entre candidatos avalados por el consejo comunal (artículo 35 y 36), lo cual quiere decir que ellas pasan a responder a la designación efectuada por el consejo comunal, que recordemos, orienta su actuación al socialismo bajo la tutela del Poder Ejecutivo Nacional. De una elección directa se pasó a una elección de segundo grado²⁴, limitada al consejo comunal y orientada, por Ley, a la construcción de la sociedad socialista.

Por ello, los ciudadanos ya no son libres de elegir a los miembros de la Junta Parroquial ni tampoco pueden participar libremente como candidatos de esos órganos. Bajo la LOPP, sólo los voceros de los consejos comunales -instancias del Poder Popular, registradas ante el Ministerio del ramo y orientados a la sociedad socialista- podrán participar en esta elección, lo que entraña no sólo una contradicción en cuanto a la edad necesaria para participar en estas elecciones -18 años en el artículo 64 constitucional, frente a los 15 años como parámetro general en los consejos comunales- sino, lo que es mucho más grave, una directa violación a la elección directa, secreta y universal de los miembros de las juntas parroquiales. Esto acredita cómo el régimen del Poder Popular reduce, notablemente, la participación ciudadana.

La vinculación del Municipio al Poder Popular -y por ello, la conexión entre el Estado paralelo y el Estado constitucional- también queda reflejada en la LOCLPP, cuya actuación se orienta al socialismo (artículo 1) integrando al Poder Popular (artículo 6), quien pasa a formar parte de ese Consejo, directamente, a través de los “consejeros” (que deben estar articulados al Poder Popular, según el artículo 7.1) y, de manera indirecta, por la Junta Parroquial, que equivale de hecho al consejo comunal. De esa manera, no sólo en su organización sino también en su actividad, los Consejos Locales de Planificación Pública quedan subordinados al modelo socialista, a la construcción de una sociedad socialista. Esta misma reforma se ha llevado a cabo con los Consejos Estadales de Planificación Pública²⁵.

24 Una reforma similar, para establecer un mecanismo de elección indirecta sujeta a los consejos comunales, se había introducido con la reforma de la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública, por lo que respecta a la elección de los representantes de la comunidad y grupos organizados.

25 En efecto, la reforma de la Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas (i) limita la actuación de esos órganos a la construcción de la sociedad socialista (artículo 1) y además (ii) integra al Poder Popular en su organización (artículo 8).



DESCENTRALIZACIÓN Y PODER POPULAR

De lo que hemos expuesto, puede apreciarse que el “nuevo” concepto de descentralización se fundamenta en la creación de asociaciones conformadas por ciudadanos cuyo objeto único, exclusivo y excluyente es la construcción del socialismo, como programa político del Gobierno actual. Asociaciones que, además, sólo se expresan bajo las instancias expresamente establecidas y registradas ante el Poder Ejecutivo Nacional. La descentralización supone, entonces, la transferencia de competencias sólo a estas instancias del Poder Popular, para la construcción del socialismo, programa político que subordina la actuación de los Consejos Estadales y Locales de Planificación Pública. Esa transferencia de competencia se fundamenta en la existencia del *Estado comunal* que tiene una estructura paralela al Estado constitucional, pero conectada a ésta a través de los Consejos Locales de Planificación Pública y, más en concreto, la Junta Parroquial, que ahora se confunde con los consejos comunales. Transferencia, por último, que no puede ser autónomamente decidida por Estados y Municipios, pues sólo puede realizarse hacia el Poder Popular.

La libertad política de los ciudadanos se ha reducido notablemente bajo la regulación del Poder Popular. Ya no son libres los ciudadanos de participar a través de cualquier organización, pues en el marco de la LOPP, sólo se admiten las instancias del Poder Popular, al punto que la “comunidad organizada”, para ser tal, debe estar vinculada a una de esas “instancias”. Además, recordamos que esas “instancias” tienen que estar registradas ante el Ministerio, lo que supone un grado de control inadmisibles en la libre participación política. También los ciudadanos han perdido la libertad de orientar su participación ciudadana, pues quieran o no, esa participación debe orientarse a la construcción de una sociedad socialista. Pérdida, también, del derecho de participación, ante la eliminación del voto directo, universal y secreto en las parroquias. Tampoco hay libertad en los medios de participación socioeconómicos: las “instancias” del Poder Popular únicamente admiten el sistema de economía comunal y la propiedad social.

Por ello, con las Leyes del Poder Popular, los ciudadanos no pueden participar libremente, creando cualquier asociación. Además, Estados y Municipios no tienen autonomía para transferir competencia a la comunidad libremente organizada: insistimos que, para la LOPP, la comunidad organizada debe estar “articulada a una instancia del Poder Popular debidamente reconocida por la ley y registrada en el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de participación ciudadana” (artículo 8.5). Mal puede entonces hablarse de descentralización, si la libertad política -y con ella, la democracia- ha quedado desnaturalizada.

Casi sobra decirlo, pero el esquema anterior se aparta de la descentralización concebida en la Constitución de 1999 como política nacional. Se



JOSÉ IGNACIO HERNÁNDEZ G.

aleja, también, del Estado democrático, al haber convertido al socialismo en doctrina de Estado, lo que trastoca al pluralismo y abre las puertas a una democracia popular, de corte totalitario. En efecto:

En *primer* lugar, las Leyes del Poder Popular violan el derecho de participación ciudadana (artículos 62 y 70 de la Constitución), pues esa participación no es libre sino subordinada a un único modelo. Los ciudadanos sólo podrán participar para la construcción de la sociedad socialista y dentro de las instancias del Poder Popular registradas ante el Poder Nacional. Ello desnaturaliza la esencia de la libertad política.

En *segundo* lugar, las Leyes del Poder Popular se apartan del pluralismo político y por ende, violan el Estado democrático pautado en el artículo 2 constitucional. La democracia no puede reducirse a la transferencia de ciertas competencias a instancias controladas por el Poder Nacional para la consecución del socialismo como doctrina de Estado. En realidad, la tolerancia implica diversidad y derecho a disentir, derecho que no existe, como tal, bajo la LOPP: la participación ciudadana, recordemos, sólo se reconoce para la construcción de la sociedad socialista.

Aquí debemos recordar que sin descentralización no hay democracia, y las Leyes del Poder Popular no responden a la democracia pues eliminan el pluralismo y la libertad política. Como ha señalado la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Yatama vs Nicaragua* (sentencia de 23 de junio de 2005):

“204. De acuerdo al artículo 29.a) de la Convención no se puede limitar el alcance pleno de los derechos políticos de manera que su reglamentación o las decisiones que se adopten en aplicación de ésta se conviertan en un impedimento para que las personas participen efectivamente en la conducción del Estado o se torne ilusoria dicha participación, privando a tales derechos de su contenido esencial”

La participación política, en las Leyes del Poder Popular, se ha vuelto ilusoria, pues el ciudadano no puede decidir cómo participa y en qué sentido participa. Ni siquiera es de libre decisión quién participa y quién elige a las juntas parroquiales. Por ello, la Corte Europea de Derechos Humanos, en decisión de 30 de de enero de 1998, caso *Partido Comunista Unido de Turquía y otros vs. Turquía* concluyó que no puede haber democracia sin pluralismo. Tampoco, acotamos, descentralización.

En *tercer* lugar, la transferencia de competencias al Poder Popular viola a la descentralización como ésta es asumida en la Constitución de 1999. En efecto, la descentralización presupone un régimen democrático, y las Leyes examinadas, como vimos, desdibujan a la democracia. Además, la



DESCENTRALIZACIÓN Y PODER POPULAR

descentralización, como principio general, implica la transferencia de competencia del Poder Nacional para el fortalecimiento de Estados y Municipios: bajo las Leyes del Poder Popular, por el contrario, Estados y Municipios se debilitan, por la penetración del Poder Nacional, a través del control ejercido sobre el Poder Popular.

En *cuarto* lugar, estas Leyes violan el artículo 184 constitucional, que recoge una suerte de descentralización por colaboración. Esta violación se determina, por un lado, desde que Estados y Municipios no son autónomos para decidir cómo y a quién podrán transferir tales competencias: sólo podrán hacerlo a las instancias del Poder Popular y, eventualmente, deberán llevar a cabo esa transferencia en los términos de la Ley Nacional. Además, pues esa transferencia no se hará a la comunidad libremente organizada, sino a la comunidad organizada por los cauces cerrados del Poder Popular para la construcción del socialismo.

Por ello, en estos términos, hablar de descentralización y Poder Popular resulta una contradicción. Ni estamos ante una verdadera descentralización ni tampoco hay allí genuina democracia. Lo que se aprecia es el control centralizado de la participación ciudadana por el Poder Nacional, participación que queda reducida a ciertos cauces y orientada, por Ley, a la construcción del modelo socialista, que guste o no, es el programa que la Ley impone como obligatorio. Con este modelo se afecta no sólo a la democracia sino también a la descentralización, pues el llamado *Estado comunal* obra, en realidad, bajo el control centralizado del Poder Ejecutivo Nacional, como mero instrumento para la materialización de la sociedad socialista, que es el programa político de ese Gobierno. Es decir, una suerte de “centralismo democrático” en el marco de la democracia popular, expresada por las instancias del Poder Popular y controlado por el Poder Ejecutivo Nacional.

Para corregir esta situación, las Leyes comentadas deberían ser reformadas, al menos, en los siguiente aspectos: (i) reducir el control del Poder Nacional sobre la participación ciudadana (debería haber, en todo caso, un control orientativo del Municipio); (ii) eliminar el condicionamiento al socialismo o a cualquier otro programa político; (iii) fomentar la descentralización de competencias del Poder Nacional a los Estados y Municipios, potenciando su autonomía; (iv) fomentar que dentro de esa autonomía, Estados y Municipios puedan transferir competencia a la comunidad libremente organizada, y (v) retomar la elección directa de la Junta Parroquial.

La Unión, enero 2011



VI
LA DESCENTRALIZACION POLITICA DE VENEZUELA*
Y LAS NUEVAS LEYES DEL "PODER POPULAR"

Adriana Vigilancia García

Abogado (1985). Especialista en Derecho Tributario (1989). UCV
Master en Jurisprudencia Comparada, New York University, 1994



* Utilizaremos el nombre de "Venezuela" en lugar de "*República Bolivariana de Venezuela*", para abreviar.





ADRIANA VIGILANZA GARCÍA

INTRODUCCION

Hay que recordar que la vigente Constitución de la República Bolivariana de Venezuela ("CRBV"), si bien emplea un fórmula bastante bizarra para definir la forma del Estado venezolano, al denominarlo "*federal descentralizado*" (Artículo 4)¹, no hay dudas de que alumbró un Estado **plural, política, financiera y jurídicamente descentralizado y con tres esferas territoriales de ejercicio de poder público**, esto es, de Gobierno, de competencias y de recursos, propios: el nivel "**nacional**" ("Estatal" en la terminología usual para juristas españoles); el *estadal* (término gramaticalmente impropio pero reconocido en el derecho positivo venezolano, para identificar al nivel político-territorial intermedio o "lo correspondiente a los Estados federados") y el **local o municipal**, que deben funcionar bajo el principio de la coordinación.

La forma de Estado que se quiso asumir en la Constitución de 1999, está expresamente identificada en su "*Exposición de Motivos*", donde se indica que el nuestro ha de ser un Estado con "*federalismo cooperativo*". Esto se lo dice al hacer referencia al llamado "*Consejo Federal de Gobierno*", así:

"(...) En cuanto a la estructura del Estado venezolano, el diseño constitucional consagra un Estado Federal que se define descentralizado para expresar **la voluntad de transformar el anterior Estado centralizado en un verdadero modelo federal** con las especificidades que requiere nuestra realidad (...) Resaltado nuestro.

1 A nosotros, esta definición nos luce pleonástica. Decir que un Estado es "federal" es también "descentralizado" es como decir que un círculo es redondo. Ya Hans Kelsen decía que "*La federación es la forma más perfecta de descentralización*". Ver esta cita y una más profunda explicación de esta opinión en: Adriana Vigilanza García, "*Mitos y Realidades en el Reparto de Tributos y otros ingresos entre los entes político-territoriales, en Venezuela*", Editorial "Los Angeles". Maracaibo, 2010.



DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y LAS LEYES DEL PODER POPULAR

“(…) Es pues, un órgano **producto de la fase más avanzada del federalismo cooperativo, superación histórica de lo que ha sido denominado federalismo dual** que entendía al Estado como producto de un pacto entre los distintos entes político territoriales los cuales tendrían una esfera de soberanía no delegada a la Unión y en principio, intangible a la acción del Poder federal...” (Resaltado nuestro).

En el texto Constitucional, en sí, no aparecen después referencias expresas al “Federalismo”, pero sí a la *descentralización*, no sólo administrativa sino también y muy especialmente, a la *descentralización política*. Es así porque los gobiernos municipales y Estadales deben ser ejercidos por quienes resulten electos Alcaldes y Gobernadores, en elecciones universales, libres, directas y secretas (Artículos 160 y 174 de la Constitución vigente). Y se agrega:

“**Artículo 157:** La Asamblea Nacional, por mayoría de sus integrantes, **podrá atribuir a los Municipios o a los Estados** determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la descentralización”. Resaltado nuestro.

Artículo 158. La descentralización, como política nacional, debe profundizar la democracia, acercando el poder a la población y **creando las mejores condiciones, tanto para el ejercicio de la democracia como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estadales** (...)” Resaltado nuestro.

Los citados Artículos dan cuenta de lo que debe ser la descentralización política, en Venezuela y cómo la Asamblea Nacional puede atribuir competencias que según el texto constitucional son “nacionales”, *a los Estados y a los Municipios*. Y aunque se dispone que la descentralización, como política nacional, debe acercar el poder a la población, sigue siendo requisito que existan las dos cosas “*el poder (público)*” y la “*población*” y no que estos se “confundan” el uno con el otro, que es lo que en definitiva se pretende, demagógicamente, con el tema del “**Poder Popular**”, como veremos.

Es imprescindible, pues, no perder el norte: para la Constitución vigente, la descentralización de competencias nacionales, a Estados y Municipios, es únicamente para lograr la “prestación eficaz y eficiente de los cometidos estadales”. Eso significa que: (i) la Asamblea Nacional sólo puede atribuir competencias *nacionales* (no puede disponer de competencias que sean, por Constitución, de los Estados o de los Municipales); (ii) que esa atribución de competencias puede hacerse *únicamente* a los Estados y Municipios y (iii) que la transferencia de competencias se debe hacer cuando esté garantizado que los Estados o Municipios harán mejor cobertura de las necesidades de la población.



ADRIANA VIGILANZA GARCÍA

Más adelante, el **Artículo 184** de la Constitución vigente, agrega:

“Artículo 184: La ley creará mecanismos abiertos y flexibles para que los **Estados y los Municipios descentralicen y transfieran** a las comunidades y grupos vecinales organizados los servicios que éstos gestionen **previa demostración de su capacidad para prestarlos**, promoviendo: (...)

(...) 6.- **La creación de nuevos sujetos de descentralización** a nivel de las parroquias, las comunidades, los barrios y las vecindades a los fines de garantizar el principio de la corresponsabilidad en la gestión pública de los gobiernos locales y estadales y desarrollar procesos autogestionarios y cogestionarios en la administración y control de los servicios públicos estadales y municipales.

De manera pues que está claro que **es a los Estados y Municipios a quienes corresponde transferir los servicios que ellos gestionen**, a los grupos vecinales, parroquias o comunidades, pero también previa demostración de parte de los entes locales “menores” al Municipio, de su capacidad para prestar eficientemente esos servicios. **Y es también competencia de Estados y municipios, la creación de “nuevos sujetos de descentralización”,** a nivel de las parroquias, comunidades, barrios.

Ahora bien, en Gaceta Oficial N° 6.011, Extraordinario, del 21 de diciembre de 2010, fueron publicadas las siguientes leyes, sancionadas por la Asamblea Nacional (“AN”) electa en el año 2005 y cuyas funciones cesaban el 01 de enero de 2011:

1. Ley Orgánica del Poder Popular.
2. Ley Orgánica de las Comunas.
3. Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular.
4. Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal.
5. Ley Orgánica de Contraloría Social.

A este “paquete” de leyes le siguió la **“Ley de Reforma parcial de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal”**, también sancionada a finales de diciembre, por esa AN ² y se supone que también ha de venir una **“Ley de Transferencia de Competencia y Servicios al Poder Popular”**³.

2 Esta Ley no fue publicada en la misma *Gaceta Oficial*. Fue sancionada el 28-12-2010, y sometida a primera discusión, el 13-12-2010. Ver: <http://edgutierrez.com/?p=291>

3 Cuyo Proyecto fue objeto de una Primera Discusión en la anterior Asamblea Nacional, en diciembre de 2010.



DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y LAS LEYES DEL PODER POPULAR

En su conjunto ya están siendo llamadas “*las Leyes del Poder Popular*” y así nos referiremos a ellas, cuando sea en forma conjunta.

El presidente Hugo Chávez ya había dicho en reiteradas oportunidades que el “*Poder Popular*” y las “*Comunas*”, son una parte fundamental de su proyecto, para instaurar en Venezuela el llamado “Socialismo del siglo XXI”⁴. Alega que mediante ambas cosas podrá *transferir poder al pueblo* y lograr *la transformación del espacio geográfico* para el modelo socialista. En lo económico, ello será asible según dice, con la aparición de la propiedad social y de la producción destinada a satisfacer las necesidades humanas y no para crear mercancías⁵. También había dicho, al justificar la presentación, el 15 de agosto de 2007, de su propuesta de “reforma” Constitucional, que “(...) **el otorgamiento de rango constitucional al Poder Popular, expresado en consejos comunales**, obreros, estudiantes, campesinos, entre otros, profundizará la democracia participativa y protagonista (sic) (...). Y agregó que esa proyección, según su criterio, contrasta con lo que él denominó “(...) el viejo concepto de sociedad civil elitesca”, el cual -aseguró- (...) está pasando la página: **ahora es el pueblo, el poder popular, la nueva sociedad civil**. Básicamente **se trata de una modificación constitucional tendente a terminar con la subordinación del Estado a la sociedad civil burguesa** (...)”⁶. Resaltados nuestros

Pero en cambio, otros no opinamos lo mismo. Por ejemplo, el diputado Ismael García, del partido Podemos, durante el brevísimo debate legislativo que tuvieron esas “Leyes del Poder Popular”, aseveró que con ese

4 El Dictador cubano, Fidel Castro, es abiertamente reconocido por el Presidente Chávez como su “mentor”. A la pregunta que le formulara una periodista, en televisión, sobre el significado de “Socialismo del Siglo XXI”, respondió: “Es el comunismo del Siglo XX”.

5 Ver: <http://www.mundo-oriental.com.ve/DetalleNoticia.aspx?IdNoticia=11625>

6 Artículo de Miguel Lozano, intitolado “*Poder Popular sustento de reforma constitucional venezolana*”. En www.prensa-latina.cu. Según la visión expresada, existen dos sociedades civiles, la burguesa y “el pueblo”, que se supone se concreta en el “Poder Popular”. De allí que en la reforma se cambiaba, también, el contenido del Artículo 141 de la Constitución, según el cual la Administración Pública dejaba de estar sometida al ciudadano para estar al servicio de los Poderes Públicos. La propuesta de ese Artículo rezaba: “Artículo 141. Las Administraciones Públicas son las *estructuras organizativas destinadas a servir de instrumento a los poderes públicos* (...)”. En contraste, la vigente Constitución dispone: “Artículo 141. **La Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas** y se fundamenta 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”.



ADRIANA VIGILANZA GARCÍA

paquete de leyes se buscaba *"un atajo para desmontar la estructura del Estado"* que está definida en la Carta Magna de 1999.

Y en efecto, decimos nosotros, si la Constitución sólo contempla **tres niveles político territoriales para el ejercicio territorial de Poder Público** (Artículo 136), que son el llamado "Poder Municipal", el "Poder Estatal" y el "Poder Nacional" y si además no contempla ni el "**Poder Popular**", ni la organización territorial denominada "**comuna**", ni mucho menos el llamado "**Socialismo del Siglo XXI**", ¿a quién pueden caberle dudas de que es violatorio de esa Constitución crear el "Poder Popular" como está siendo creado, como un nuevo nivel de ejercicio del supuesto "poder público", así sea con la excusa, a decir del diputado oficialista, Ulises Dal, de que las leyes del Poder Popular *"abren paso al precepto constitucional de la participación directa del pueblo en el ejercicio directo en funciones de Gobierno y en el desarrollo pleno de la soberanía"*⁷.

Por otro lado, es un hecho comunicacional que *tanto el "Poder Popular", como las "Comunas" y hasta "el Estado Socialista del Siglo XXI"*⁸, llamado en todas estas nuevas leyes *"el Estado Comunal"*, fueron **expresamente rechazados por el pueblo de Venezuela, el día 2 de diciembre de 2007**, cuando no fue aprobada la propuesta de "Reforma" Constitucional que el Presidente Chávez sometió a la aprobación del pueblo, que incluyó más de 60 artículos, muchos de ellos necesarios para instaurar lo que en esa propuesta se llamó *"la nueva geometría del poder"*, que incluía las *"Comunas"* y al *"Poder Popular"*.

7 Tomado el 10 de febrero, de: <http://www.unionradio.net/ActualidadUR/Nota/visorNota.aspx?id=61688&tpCont=1>

8 Según se puede leer en http://www.eluniversal.com/2010/07/18/pol_art_el-manifiesto-del-ps_1973534.shtml, artículo publicado el 18-07-2010, en las "Bases Programáticas del PSUV y la Declaración de Principios", documentos emanados del I Congreso Extraordinario del PSUV y publicados en abril de 2010, se aclara que Venezuela se encuentra en un período de transición y el objetivo es la superación del capitalismo para la construcción de un nuevo modelo, que se denomina *"Nuevo Estado Socialista"*. Para conseguir ese objetivo, se acepta allí como necesario utilizar, **durante la transición**, las formas de lucha y organización democráticas, electorales, pacíficas y constitucionales. Pero se dice que estas formas de lucha *"tienen un carácter burgués"* y por eso, que es necesario *"trascenderlas"*. También se aclara que la Revolución Bolivariana no es una revolución desarmada y se plantea su defensa mediante la participación de todo el pueblo. Ello hasta la derrota definitiva de *"(...) nuestros enemigos de clase (...)"*. Esa llamado "transición" no se encuentra siquiera mencionado en alguna Disposición Transitoria de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela vigente, de 1999; mucho menos en su cuerpo principal. De manera que el carácter subversivo del PSUV está comprobado.



DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y LAS LEYES DEL PODER POPULAR

Por esa razón, porque con esos elementos se cambia la forma del Estado venezolano, nosotros ya nos habíamos pronunciado sobre el hecho de que aquella llamada “*Reforma*” Constitucional no era tal, sino una auténtica *transformación profunda y total del Estado venezolano*, de su arquitectura territorial, de las reglas de reparto de poder político y económico y que por lo tanto, que para proceder a esa profunda transformación se tendría que haber acudido a una *Asamblea Nacional Constituyente*, del estilo de la que llevó a la sanción de la propia Constitución “vigente”, en 1999. Porque, en Venezuela, existe una disposición Constitucional que reza:

“**Artículo 347** de la Constitución de 1999: “El pueblo de Venezuela es el depositario del poder constituyente originario. En ejercicio de dicho poder, **puede convocar una Asamblea Nacional Constituyente con el objeto de transformar el Estado, crear un nuevo ordenamiento jurídico** y redactar una nueva Constitución”. Resaltados nuestros

Pero es el caso que con estas nuevas leyes -más algunas anteriores- **ya se ha transformado al Estado venezolano, a través de la creación de un nuevo ordenamiento jurídico, sólo que sin redactar (y menos aprobar), una nueva Constitución.** Y todo eso no lo hizo el llamado “*poder constituyente originario*”, a través de Asamblea Constituyente, sino la Asamblea Nacional constituida con muy escasa legitimidad de origen, por cierto, a juzgar por el número de electores que participó en su escogencia, en el año 2005⁹.

En este orden de ideas, cabe resaltar que también es doctrina internacional **que la transformación político-territorial de un Estado debe llevarla a cabo el poder constituyente** y no los poderes constituidos. Así lo ha expresado, entre otros, el catedrático español **CASADO OLLERO**, quien sabiamente ha dicho que:

“(…) La potestad de organización es un poder necesario para la articulación del Estado, y el ejercicio que de ella haga el Constituyente se plasma en la parte orgánica de la Constitución, que regula los principales órganos constitucionales y la arquitectura territorial del Estado; es decir, **la organización del poder público en general. Ninguna actuación posterior del Legislativo**

9 Tal como lo reseña Wikipedia, la abstención alcanzó entonces un 75% de los electores inscritos. Ver: [Vhttp://es.wikipedia.org/wiki/Elecciones_parlamentarias_de_Venezuela_de_2005](http://es.wikipedia.org/wiki/Elecciones_parlamentarias_de_Venezuela_de_2005). En contraste, los comicios para elección de parlamentarios en el 2010 contaron con una participación estimada de 67,5%, lo que implica que hasta 11,8 millones de personas acudieron a las urnas, de un total de 17.575.975. Ver http://www.eluniversal.com/2010/09/27/pol_art_votaron-11,8-millone_2050596.shtml.



ADRIANA VIGILANZA GARCÍA

ni del Ejecutivo (al amparo de sus respectivas potestades organizativas) **podrá desconocer o alterar la estructura territorial y política del Estado decidida por el Constituyente** y sustentada en el valor normativo de la Constitución. Al Tribunal Constitucional, como intérprete supremo de la Constitución, le corresponde garantizar que las ulteriores disposiciones organizativas emanadas de los poderes constituidos no desborden el marco constitucional (...)” (CASADO-OLLERO, 2003).

Por eso, en el año 2007, nosotros le planteamos al Tribunal Supremo de Justicia (“TSJ”)¹⁰, en Sala Constitucional, una acción de Nulidad por razones de inconstitucionalidad, tanto contra la “Reforma” Constitucional, sancionada por la Asamblea Nacional el 2 de noviembre de 2007 y basada en la iniciativa del Presidente de la República, como contra la Resolución N° 071102-2862, dictada por el Consejo Nacional Electoral, el 2 de noviembre de 2007, por medio de la cual se convocó a la realización del Referendo Aprobatorio de la Reforma Constitucional, para el 2 de diciembre de 2007.

Este recurso fue decidido por **sentencia de fecha 27-11-2007**, en la cual la acción fue declarada “*improponible*”, palabra que no existe, ni en el diccionario, ni en el argot del Derecho Procesal Venezolano y jamás antes se había empleado, en sentencia alguna. No obstante, en esa decisión hubo dos votos salvados, de los Magistrados **PEDRO RONDON HAAZ** y **JESÚS EDUARDO CABRERA ROMERO**. Nos interesa destacar sobre todo el primero y citarlo en gran extensión, por la trascendencia de su contenido en especial en el tema del *cambio en la forma político territorial del Estado venezolano* que contenía la “Reforma” y **que ha sido ya lograda, vía leyes de la Asamblea Nacional**. El Magistrado **RONDON HAAZ**, dijo:

10 La acción de Nulidad por Inconstitucionalidad la ejercimos el día 13 de noviembre de 2007, en nuestro propio nombre y asistiendo a los ciudadanos VANESA SÁNCHEZ, FRANCO CASELLA, RICARDO BENAÍM, ALONSO DOMÍNGUEZ, ADA RAFFALLI, PEDRO MONTOYA, FRANCISCO JAVIER SOTELDO USECHE, PAUL ESCOVAR, ROBERTO CASANOVA, IVÁN GUILLERMO BARRIOS, LUIS PENZINI FLEURY, JUAN MANUEL SANTANA, CARLOS VECCHIO, MARÍA DE OTEYZA, RODRIGO AYALA, GUSTAVO MÁRQUEZ, TADEO ARRIECHE, LUCÍA SAMBRANO, VLADIMIRO MUJICA, ANÍBAL RUIZ, ANDRÉS COVA, ENRIQUE COLMENARES FINOL y ANTONIO VARELA. Este recurso fue decidido por sentencia No 2204 de 27 de Noviembre de 2007, en la cual la acción fue declarada “improponible”, palabra que no existe, ni en el diccionario, ni en el argot del Derecho Procesal Venezolano y jamás antes se había empleado. Exp. 07-1625. Véase en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Noviembre/2204-271107-07-1625.htm>



DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y LAS LEYES DEL PODER POPULAR

“(…) En el asunto de autos, se observa que la Asamblea Nacional, antes del inicio del procedimiento de discusión del proyecto que ante ella planteó el Presidente de la República en sesión especial del 15 de agosto de 2007, no invocó el incumplimiento por parte de éste, de los requisitos objetivos que exige el artículo 342 de la Constitución, y en tanto tales requisitos no se cumplían a cabalidad, tal situación derivó en una inactividad legislativa, pues se omitió el ejercicio de una potestad o deber de actuación que preceptúa la Constitución.

Así, quien difiere considera que la Asamblea Nacional debió rechazar el trámite de esa propuesta de reforma constitucional porque, ciertamente, la misma no cumplía con los requisitos objetivos del artículo 342 de la Constitución, en tanto se trató de un proyecto de reforma constitucional que pretende la modificación de la estructura y principios fundamentales del Texto Constitucional

En efecto, el proyecto de reforma constitucional que se propuso a la Asamblea Nacional en agosto de 2007 y que, para el momento de esta decisión ya fue objeto de aprobación por parte de ese órgano legislativo, si fuera aprobado referendariamente, **cambiaría sustancialmente aspectos esenciales del marco constitucional vigente**. Así, y sin que se deje de admitir que existen otros muchos aspectos de fondo que son modificados por el proyecto, pueden enfocarse dos grandes cambios en la estructura y principios fundamentales del texto Constitucional de 1999:

De una parte, **el proyecto de reforma introduce cambios en la organización político-territorial, a través de la creación del Poder Popular, que pretende afianzar los principios de democracia participativa de la Constitución de 1999, pero que alteraría radicalmente el esquema del Estado federal descentralizado del texto vigente, lo que derivaría en un afianzamiento del Poder nacional en franco desmedro del estatal y municipal, desde que aquél coordina el funcionamiento del nuevo Poder Popular que se superpone a estos últimos**. Asimismo, la creación del Poder Popular mutaría en forma sustancial las bases democráticas de la Constitución vigente (artículo 2) cuando se propone que **el Poder Popular “no nace del sufragio ni de elección alguna, sino de la condición de los grupos humanos organizados como base de la población”** (artículo 136 del proyecto).

Mención especial debe hacerse al carácter regresivo que se da, en general, en el proyecto, al tema de los derechos humanos (p.e. derechos al sufragio, al debido proceso, a la información, a la participación política, a la elección de quienes ejercen los cargos públicos) en franca contradicción con el principio de progresividad de los mismos que tiene su origen en el hecho de que éstos preceden y legitiman al Estado, que no puede desconocerlos ni desmejorarlos.

Asimismo, de otra parte, **el Proyecto persigue un cambio radical del sistema de economía social de mercado que recoge la vigente Constitución de 1999, y establece un modelo de economía socialista a través de la promoción, por**



ADRIANA VIGILANZA GARCÍA

parte del Estado, de un “modelo económico productivo, intermedio, diversificado e independiente, fundado en los valores humanísticos de la cooperación y **la preponderancia de los intereses comunes sobre los individuales**, que garantice la satisfacción de las necesidades sociales y materiales del pueblo, la mayor suma de estabilidad política y social y la mayor suma de felicidad posible” (artículo 112 del proyecto). En este sentido, **el proyecto no reconoce expresamente, como sí lo hace la Constitución de 1999, el derecho fundamental a la libertad económica**, da preponderancia a la iniciativa pública sobre la iniciativa privada, a la iniciativa comunitaria sobre la individual, y condiciona cualquier iniciativa pública, mixta, comunal o privada, al desarrollo de ese nuevo modelo económico socialista.

En definitiva, **se trata de la sustitución del Estado social y democrático de derecho y de justicia que recogió el vigente artículo 2 constitucional** (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), **por el de un Estado socialista** que es, a grandes rasgos, un sistema de organización social o económico basado en la propiedad y administración colectiva o estatal de los medios de producción, lo que **evidencia una transformación radical del Estado y la creación de un nuevo ordenamiento jurídico** que escapa, a todas luces, de los parámetros que, para la reforma constitucional, impone el artículo 342 de la Constitución y **cuya concreción exige, de conformidad con el artículo 347 eiusdem, una Asamblea Nacional Constituyente.**

En consecuencia, cuando recibió **una iniciativa de reforma constitucional cuyo contenido**, como se ha expuesto anteriormente sólo con algunos ejemplos de su texto, **excedía con mucho de los parámetros objetivos que el artículo 342 de la Constitución de 1999** exige para la procedencia de una reforma, la Asamblea Nacional estaba en la obligación de rechazar –o en todo caso suspender– el trámite de discusión de esa iniciativa a través del procedimiento del artículo 343 de la Constitución y, en todo caso, expresar tal situación al proponente para que modificara su propuesta o bien, si así lo consideraba pertinente, ejerciera su iniciativa de convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente, de conformidad con el artículo 348 eiusdem.

En lo que atañe a las competencias de la Sala Constitucional, el fundamento de aquellas que le atribuye la Constitución y de las que se le asignarán mediante ley, está representado por los principios de supremacía y fuerza normativa de la Constitución consagrados en el artículo 7 y en virtud de los cuales. **Todo acto del Poder Público, sin excepción, debe estar sometido al control constitucional. Por tal razón, a la Sala Constitucional se le atribuye competencia para controlar la constitucionalidad de todos los actos de los órganos que ejercen el Poder Público dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución o que tengan rango de ley. En todo caso, la ley orgá-**



DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y LAS LEYES DEL PODER POPULAR

nica respectiva garantizará que ningún órgano del Poder Público quede fuera del control constitucional... (Subrayado añadido).

En consecuencia, la demanda de autos no era improponible como erradamente se declaró (...). Subrayado del Magistrado disiente. Resaltados nuestros¹¹.

Por todo lo relatado resulta muy doloroso para nosotros, hombres y mujeres de ley, constatar cómo a casi 152 años de haber sido proclamada la “Federación” de los “*Estados Unidos de Venezuela*”¹² (esa proclamación se debe a **EZEQUIEL ZAMORA**, quien lo hizo el 20 de febrero de 1859. Paradójicamente, prócer que se utiliza desde el oficialismo para sustentar “La Revolución”), debemos constatar que en el entramado de “*Leyes del Poder Popular*” se hunde, desaparece todo vestigio de aquél federalismo, que en palabras de **ZAMORA**, representaba un antídoto contra las dictaduras y que está consagrado aún en la Constitución vigente. Es así como en su Proclama de la Federación, se lee:

“(...) VENEZOLANOS: Federación:

La federación encierra en el seno de su poder el remedio de todos los males de la patria. No, no los remedia, es que los hará imposibles.

Con Federación atenderá cada Estado a todas sus necesidades y utilizarán todos sus recursos, mientras que juntos construirán por el vínculo del Gobierno general, el gran bien, el bien fecundo y glorioso de la unidad nacional. El orden público dejará de ser un pretexto de tiranía, porque será la primera de las atribuciones de cada Gobierno particular. **Tendrán los pueblos magistrados de su exclusiva elección. Volveremos la espalda, ya para siempre, a las tiranías, a las dictaduras, a todos los disfraces de la detestable autocracia (...)**¹³. Resaltados nuestros.

Esta introducción nos sirve pues para dejar sentado que **todas las “Leyes del Poder Popular” que analizaremos destrozan la aún precaria descentralización política de la que gozaba Venezuela y por ello, son completa y totalmente inconstitucionales**. Nuestro análisis se limitará, por tanto, a destacar este aspecto, antes que en criticar problemas de técnica legislativa o cómo pudieran haber sido obtenidos los objetivos que ellas persiguen, de una mejor manera. Simple y llanamente, no nos inter-

11 Tomado el 14-02-2011 de: www.tsj.gob.ve.

12 Primer nombre que recibió nuestra República.

13 Extracto tomado de un libro de Laureano Villanueva, *Vida del Valiente Ciudadano General Ezequiel Zamora*, del cual se nos suministró copia.



ADRIANA VIGILANZA GARCÍA

esa hacer ese ejercicio porque partimos de la premisa de su inconstitucionalidad.

Sin embargo, antes de hacer ese análisis, consideramos relevante explicar cuáles fueron los antecedentes de esas leyes, más allá de la propuesta de “Reforma” Constitucional de 2007. A eso dedicamos el siguiente Capítulo.

I. ANTECEDENTES DE LAS “LEYES DEL PODER POPULAR”, DIFERENTES A LA PROPUESTA DE “REFORMA” CONSTITUCIONAL DE 2007:

Nosotros veníamos haciendo un análisis de diferentes instrumentos jurídicos que han sido “puestos en el ruedo” jurídico, a partir del año 2006, tales como leyes, Decreto-Leyes, Resoluciones y sentencias del TSJ, en especial, de la Sala Constitucional, e incluyendo entre ellos una supuesta “enmienda” de la Constitución¹⁴, propuesta por el propio Presidente Chávez en el año 2008 y mediante la cual se le volvía a preguntar al pueblo si quería la “reelección indefinida” o “reelección continua” de cargos de elección popular¹⁵, así como de infinidad de declaraciones de voceros del oficialismo. De ese análisis llegamos a la conclusión de que aquello que algunos llaman, gráficamente, la “arquitectura territorial” del Estado y que forma parte de lo que sólo el Poder Constituyente puede modificar, esto es, la *distribución territorial del poder político*¹⁶, se venía

14 El día 22 de enero de 2009, junto con los colegas TADEO ARRIECHI y JUAN MANUEL SANTANA, y el ciudadano ALONZO DOMÍNGUEZ, acudimos a la Sala Constitucional del TSJ para interponer recurso de nulidad por inconstitucionalidad ejercido conjuntamente con medida cautelar innominada contra “el acto sancionatorio de modificación constitucional que bajo la denominación de ‘enmienda’, fue indebidamente aprobado por la Asamblea Nacional, el 16 de enero de 2009”. Por decisión de fecha 21-05-2009, este Recurso fue declarado, igualmente, “improponible”. Exp. N° AA50-T-2009-0079. El Magistrado Pedro Rafael Rondón Haaz disintió de este fallo. De manera un tanto absurda, a nuestro juicio, reprodujo textualmente el Voto salvado que había expresado respecto de nuestra demanda de fecha 13-11-2007.

15 Primero el Presidente propuso que sólo él fuese candidato perpetuo, a la Presidencia, pero tuvo que ceder ante el partido “Patria para Todos” (“PPT”), quien, tal vez para hacer honor a su nombre, apoyó esta “enmienda” siempre y cuando fuera “para todos” los cargos de elección popular.

16 Dejaremos de lado referirnos aquí a las numerosas violaciones a derechos humanos fundamentales que se vienen orquestando a través de leyes y actos sub legales, que afectan derechos como la libertad de expresión, la propiedad privada, la libertad de asociación, el derecho al sufragio pasivo y otros, que a diario refleja la prensa local venezolana, así como la internacional (siendo los casos más emblemáticos el del productor agrícola Franklin Brito, quien falle-



DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y LAS LEYES DEL PODER POPULAR

desmantelando, poco a poco, “pedacito por pedacito”, desde antes de la propuesta de “Reforma” Constitucional de 2007. De hecho, ya desde principios de 2006, al menos, empezamos a escuchar la expresión *“la nueva geometría del poder”*, que después apareció contenida en el Artículo 136 de la propuesta de Reforma Constitucional de 2007 y cuyo epicentro es el llamado *“Poder Popular”*¹⁷. Esas referencias estaban incluidas en aquella propuesta de “Reforma”, como sigue:

“Artículo 136: **El Poder Público se distribuye territorialmente** en la siguiente forma: **el poder popular**, el poder municipal, el poder estatal y el poder nacional. El pueblo es el depositario de la soberanía y la ejerce directamente a través del Poder Popular. **Este no nace del sufragio ni de elección alguna**, (...) El Poder Popular se expresa constituyendo las comunidades, las comunas y el autogobierno de las ciudades, a través de los consejos comunales (...) y otros entes que señale la ley”. Resaltado y subrayado nuestro

ció en huelga de hambre, reclamando un Tribunal imparcial que analizara el despojo de la posesión de sus tierras de que había sido objeto, por parte del Instituto Nacional de Tierras (“INTI”); el de la Jueza María Afiuni, a quien el propio Presidente de la República condenó, anticipadamente, a 30 años de prisión, por televisión y recientemente tratado a nivel de la Organización de las Naciones Unidas; y el de los Diputados electos a los que no se les permitió tomar posesión de sus cargos por estar incurso e supuestos “delitos comunes” siendo el peor de todos esos casos, el del Diputado Biaggio Pillieri, quien ha sido 2 veces absuelto por el Tribunal de Escabinos debidamente constituido y cuyas decisiones fueron anuladas por el TSJ so pretexto de que se le habían violado sus derechos por la supuestamente errada conducción del “proceso legalmente establecido”.

- 17 Según se lee de las Bases Programáticas del partido de gobierno, el “PSUV” y su “Declaración de Principios”, no está contemplado hacia el futuro mantener los organismos plurales representativos de la diversidad, como el Parlamento y las instituciones emanadas del voto popular. Al menos eso no se menciona. En su lugar, **se señala que el objetivo central es el fortalecimiento del Poder Popular**, que en esta etapa de transición debe expresarse en la creación de **un nuevo espacio público comunal**. Textualmente se lee: “Es necesario eliminar la falsa dicotomía entre espacio público y privado, pues los aspectos más importantes de la formación del carácter y la escala de valores que sirven de soporte a la dominación política se forjan en el llamado espacio de la vida privada, **colonizado por los aparatos mediáticos en defensa de la propiedad privada**. Necesitamos un Estado fuerte **que vaya asumiendo progresivamente diversas esferas de la economía y la vida social y cultural**. Surgirá así **un nuevo Estado socialista** que terminará de desplazar **al Estado burgués** (...) **“La comuna, como forma organizada de la comunidad, será la célula fundamental de la nueva sociedad”**. Tomado de: <http://www.minijuegos.com/buscar.php?enviar=1&b=tower bloxx>



ADRIANA VIGILANZA GARCÍA

Por cierto, vale la pena apuntar que ese artículo es una copia mala de un artículo muy parecido de la Constitución Cubana de 1994, según el cual:

"Artículo 3: En la República de Cuba la soberanía residen en el pueblo, del cual dimana todo el poder del Estado. Ese poder es ejercido directamente o *por medio* de las Asambleas del **Poder Popular**". Resaltado nuestro

Ya hemos aludido al tema de cómo en Venezuela se pretende, bajo el eufemístico "Poder Popular" y "Socialismo del Siglo XXI", implementar un sistema marxista-leninista, sin haber sido cambiada una Constitución que consagra la propiedad privada y el pluralismo político. Por ello, los artículos que ahora hemos citado aquí, sólo contribuyen a probarlo. Pero también vale la pena agregar que existen documentos del "Partido Socialista Unido de Venezuela" ("PSUV"), además de constantes declaraciones del Presidente de la República, que insisten en "radicalizar la revolución" y "*acabar con el Estado Burgués*", lo que para nosotros no tiene otra forma de ser interpretado que "*acabar con el Estado de Derecho*", como decía el Magistrado RONDON HAAZ en el Voto Salvado que citamos anteriormente y como en efecto ya ocurrió. Las "leyes del Poder Popular" no sólo contradicen la Constitución, en su espíritu y propósito, sino que están alejadas por completo del auténtico poder popular y de nuestra tradición Bolivariana y Republicana. Por ello, son el instrumento para derrocar el "*Estado de Derecho*", ya de manera insalvable. Dada esta circunstancia es que nosotros opinamos que en Venezuela se consumó un Golpe de Estado¹⁸. Y para afirmarlo, nos apoyamos en el criterio expresado por un eminente tratadista español de Derecho Constitucional y Político, según el cual:

"(...) Constituye el golpe de Estado **un suceso político que modifica violenta¹⁹, brusca e ilegalmente el régimen jurídico establecido y cuyo agente no**

18 Así lo expusimos hace ya 1 año, en entrevista que nos hiciera el Diario La Voz, el 15-02-2010. Ver <http://www.diariolavoz.net/seccion.asp?pid=18&sid=1050¬id=338742>

19 En Venezuela no hay dudas de que existe un gran *violencia política*, que si bien no siempre llega al extremo de manifestarse en ataques a la integridad física de los ciudadanos disidentes políticos, sí se emplea mediante subterfugios, como por ejemplo, la aprobación de leyes sin consultas auténticamente populares y el irrespeto a los personeros que son electos por el voto popular, privándosele de recursos y competencias que les corresponden por Constitución. El llamado "*parlamentarismo de calle*", tras el cual se escuda la Asamblea Nacional para decir que sus leyes sí han sido consultadas, son actos que se organizan desde el mismo poder político, con el empleo de cuantiosos recursos públicos, a los que se obliga a participar a la militancia partidista del



DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y LAS LEYES DEL PODER POPULAR

es el Pueblo sino la Autoridad, depositaria del Poder. Pudiera decirse que **es una revolución, hecha por los imperantes,** aunque ello exigiría aclaraciones. Lo esencial es que, al margen del Derecho, que no puede prever, ni regular, ni menos consentir su aparición, **se produce un movimiento de origen no popular, aunque a la postre reciba aliento y asenso nacional, en ocasiones y en el que propio Jefe del Estado o autoridades supremas y caracterizadas de él, se apartan de la legalidad y alteran perentoriamente las instituciones fundamentales. Podrá no hacerse uso material de la fuerza;** pero será porque haya bastado para vencer resistencias con la simple amenaza de emplearla, pues el golpe de Estado necesita la apelación a este resorte. Podrá prolongarse algo la lucha originada por la subversión, aunque es caso algo insólito; mas ello no resta verdad **a la nota de transformación brusca que acompaña al fenómeno.** Y, sobre todo, el síntoma patognomónico (ya que de Patología política hablamos) radica en **ser los titulares del poder los que lo esgrimen y utilizan para derrocar la estructura a que servían (...)**²⁰ Resaltados y subrayados nuestros.

Como hemos adelantado, las “*Leyes del Poder Popular*” fueron precedidas por otras leyes que ya venían desconociendo la forma federal descentralizada del Estado venezolano. Estas últimas son sólo “la guinda de la torta”, como decimos nosotros. Con ellas se cierra un círculo y se acaba con el Estado federal. Las leyes anteriores venían alterando la Constitución en tres órdenes de cosas:

- (i) En la distribución territorial del poder público, al alterar las competencias atribuidas a Estados y Municipios, en la Constitución;
- (ii) En las fuentes constitucionales de recursos para el financiamiento de los entes político territoriales (Estados y Municipios).
- (iii) En la forma de elegir autoridades o en el nombramiento de “autoridades paralelas”.

Esbozaremos brevemente los cambios que incidieron en estos tres (3) órdenes, *pre* y *post* reforma Constitucional de 2007:

partido de gobierno, el PSUV y a empleados o funcionarios públicos. Nunca hay consultas sobre las leyes a las Universidades, Colegios Profesionales u otros sectores con capacidad técnica para evaluar esos proyectos.

20 Nicolás Pérez Serrano, “*Tratado de Derecho Político*”. Segunda Edición. Editorial Civitas. Madrid 1984. p. 420.



ADRIANA VIGILANZA GARCÍA

1. *Cambios operados en la distribución territorial del poder público*
 - A. *Referencias a la “nueva geometría del poder” antes de la propuesta de reforma Constitucional*

a. **Junio de 2005²¹**: Se sanciona la **Ley Orgánica del Poder Público Municipal**, donde se incluye la figura de los “*consejos comunales*” (entes que no existen en la Constitución). Se los concibe en esa ley como entes de participación ciudadana, adscritos al gobierno municipal (como lo hacía la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública, de 2002).

b. **Abril de 2006²²**: Se **reforma la Ley Orgánica del Poder Público Municipal** para eliminar las normas que se referían a los “*consejos comunales*”.

c. **Abril de 2006**: Se sanciona la **Ley de los Consejos Comunales²³** y en ella la existencia, registro y recursos de esos entes queda *en manos del Presidente de la República*.

d. Se empiezan a escuchar declaraciones que apuntaban al logro de cambios profundos en el reparto territorial del poder público, como las siguientes:

d.1. Octubre 2006 (día 26): Declaraciones del Diputado oficialista, Carlos Escarrá Malavé, recogidas en el Diario “El Universal”: “(...) Cuando los consejos comunales tengan la fortaleza que deben tener y, a su vez, se madure desde el punto de vista de las asambleas de ciudadanos, ciertamente *ya no tendrán razón de existir los municipios*”.

d.2. Febrero de 2007 (día 16): “(...) La *Nueva geometría del Poder* establece esa nueva división político territorial que incluye ciudades federales, comunales y espacios territoriales alejados de los centros poblados (...) para darle paso a esta nueva estructura territorial **es de vital importancia la modificación de la Carta magna** (...)”. Declaraciones del Diputado oficialista Darío Vivas, a la Agencia Bolivariana de Noticias. ²⁴

e. **Febrero 2007 (día 22)**: Se sanciona la “**Ley Derogatoria de la Ley Orgánica para la Gestión y Ordenación del Territorio**”: En la exposición de motivos de esa ley derogatoria, se lee: “(...) Esta era una Ley que

21 *Gaceta Oficial* N° 38.204, del 8 de junio de 2005.

22 *Gaceta Oficial* N° 5.808 Extraordinario, de fecha 10 de abril de 2006.

23 *Gaceta Oficial* N° 5.806 Extraordinaria del 10 de abril de 2006.

24 Recogidas también en: <http://www.diariolaregion.net/seccion.asp?pid=29&sid=1557¬id=13812>



DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y LAS LEYES DEL PODER POPULAR

no normaba la realidad actual, la coyuntura de *estas nuevas propuestas estratégicas del Estado venezolano en lo concerniente a la estructura territorial, esto que se ha llamado la Nueva Geometría del Poder* y la nuevas disposiciones para gestionar los territorios nacionales" (...). *Una manera diferente de distribuir poder político* (...)" . Resaltados nuestro.

f. **Junio de 2007 (día 22): Ley Orgánica de Creación de la Comisión Central de Planificación**²⁵: En esa ley se dispone que su finalidad es (...) 1. Impulsar la transición hacia un *modelo integrado de planificación centralizada* (...) 3. Orientar el establecimiento de un modelo capaz de garantizar la satisfacción de las necesidades espirituales y materiales de la sociedad, logrando la suprema felicidad social, esto es, *el modelo socialista*".

B. *La nueva geometría del poder, después de la rechazada propuesta de reforma Constitucional (votada el 02-12-2007)*

a. **Abril de 2008 (25)**: Se publica sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, mediante la cual se **modificó el numeral 10 del artículo 164 de la Constitución** en cuanto a las competencia exclusivas atribuida a los Estados para conservar, administrar y aprovechar las carreteras y autopistas comerciales, así como de puertos y aeropuertos. La sentencia prácticamente termina diciendo que donde la Constitución dice "*competencia exclusiva de los Estados*", debe leerse "*competencia exclusiva del Poder Ejecutivo Nacional*"²⁶.

b. **Julio 2008**: Son dictados una serie de Decretos Presidenciales, mediante los cuales se transfirieron a Ministerios nacionales servicios y competencias que habían sido descentralizados a favor de los Estados y del Distrito Metropolitano de Caracas, por la "*Ley de Descentralización*", de 1989, reconocida y recogida en la Constitución de 1999.

c. **Agosto de 2008**: Fueron publicados en Gaceta Oficial del 31-08-2008, 27 Decretos Leyes (que coloquialmente fueron llamados "*El Paquetazo*"), en los cuales se plasmaron muchos de los contenidos de la propuesta de reforma constitucional. En el tema que nos concierne, destaca la **Ley Orgánica para la Gestión y Ordenación del Territorio**, que en su Art. 21, dispone: (...) Las Administraciones públicas **estadales y municipales**,

25 Gaceta Oficial N° 5.841 Extraordinaria, del 22 de junio de 2007.

26 Ver comentarios de esta sentencia, así como sobre los de diferentes textos legales comentados, en Adriana Vigilanza, *La Federación descentralizada: Mitos y Realidades en el reparto de tributos y otros ingresos, entre los entes político territoriales, en Venezuela*. Editorial Los Ángeles. Maracaibo, 2010.



ADRIANA VIGILANZA GARCÍA

y sus entes descentralizados funcionalmente, *estarán sometidos* a las directrices impartidas por las **Autoridades Regionales (...)**".

d. Marzo de 2009: Reforma a Ley de Descentralización de 1989 para adaptarla a la sentencia del TSJ, del 25 de abril, esto es, eliminar las competencias estatales sobre puertos, aeropuertos y autopistas nacionales. Es admisible pensar que esta medida no tuvo que ver tanto con privar a los Estados de los recursos que obtenían por la administración de esos bienes, sino con lograr control absoluto de las vías de acceso y salida del país.

e. Noviembre de 2009 (día 13). Declaraciones del Diputado oficialista Aurelio Gil Beroes a la ABN: "(...) **Una nueva institucionalidad política y administrativa**, fundamentada en los **consejos comunales y en las comunas**, que pondrá fin a las desigualdades distributivas impuestas por el régimen de alcaldías y concejos municipales de la IV República, **se afirmará en el país cuando entre en vigencia la nueva Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno** que actualmente se discute en la Asamblea Nacional. **Esta nueva institucionalidad se establecerá al margen de la antigua estructura burocrática de los concejos municipales y alcaldías**, y representa el surgimiento, desde el seno del pueblo organizado, del **nuevo orden de administración socialista del país**. El cambio significará, además, un enorme salto en el camino de **la verdadera descentralización**, porque **el pueblo organizado en concejos comunales y comunas, recibirá y administrará recursos financieros directamente del Estado**, que hasta ahora han ido a alcaldías y gobernaciones. Así, quedarán a un lado las asimetrías que en la distribución de recursos y oportunidades para el desarrollo impone la antigua división político territorial del país, heredada del período histórico de la IV República. *El pueblo es la descentralización. Los consejos comunales son el fundamento de este cambio (...)*".

f. Diciembre de 2009 (día 15): Aristóbulo Iztúriz, Ministro oficialista, pronuncia un discurso con ocasión de los **10 años de la Constitución de 1999**, en sesión extraordinaria convocada por la Asamblea Nacional, donde dijo: "(...) *hay que desbaratar gobernaciones y Alcaldías y sustituirlos por un Estado comunal (...)*". Precisó que el objetivo del oficialismo es desmontar la estructura del "Estado burgués" para **abrir paso a los consejos comunales, para que acumulen mayor cuota de poder sobre gobernaciones y alcaldías**²⁷.

27 El Dr. Germán Duque Corredor, ex Magistrado de la anterior Corte Suprema de Justicia y hoy presidente de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, calificó esas declaraciones, como subversivas, pero lamentó que la ausencia de instituciones independientes hacía imposible reinstaurar el orden consti-



DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y LAS LEYES DEL PODER POPULAR

g. Enero 2010: Se dicta la Ley del Consejo Federal de Gobierno²⁸. Dispone que regulará la "(...) Transferencia de las competencias **entre los entes territoriales, y a las organizaciones detentadoras de la soberanía originaria del Estado (...)**", en abierta contradicción con la letra del Artículo 185 de la Constitución, que se refiere a la transferencia de competencias del Poder Nacional, *a Estados y Municipios*.

h. Marzo 2010 (día 9): Es dictado el Reglamento Ley del Consejo Federal de Gobierno²⁹. Contiene definiciones "inéditas" de "federalismo" y "descentralización política", que desnaturalizan esos conceptos para adaptarlos al Estados socialista centralizado que se ha venido dibujando, de espaldas a la Constitución, pero con el empleo de lenguaje seductor y populista, que exalta la supuesta ausencia de intermediarios entre el Presidente-caudillo y "su pueblo", así:

"Artículo 3: Definiciones: "Federalismo: Sistema de *organización política* de la República Bolivariana de Venezuela, regido por los principios de **integridad territorial, económica y política de la Nación venezolana**, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad entre las instituciones del Estado y el pueblo soberano, *para la construcción de la sociedad socialista* y del Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia, mediante la participación protagónica del *pueblo organizado en las funciones de gobierno y en la administración de los factores y medios de producción de bienes y servicios de propiedad social*, como garantía del ejercicio pleno de la soberanía popular **frente a cualquier intento de las oligarquías nacionales y regionales de concentrar, centralizar** y monopolizar el poder político y económico de la Nación y de las regiones".

"Descentralización: Política estratégica para *la restitución plena del poder al Pueblo Soberano*, mediante la transferencia paulatina de competencias y servicios desde las instituciones nacionales, regionales y locales hacia las comunidades organizadas y otras organizaciones de base del Poder Popular, dirigidas a fomentar la participación popular, alcanzar la democracia auténtica restituyendo las capacidades de gobierno al pueblo, instalando *prácticas eficientes y eficaces en la distribución de los recursos financieros* e impulsar el desarrollo complementario y equilibrado de las regiones del país".

tucional en Venezuela, por ahora. De allí que, que las fuerzas democráticas del país logren conquistar la Asamblea Nacional en las elecciones de septiembre de 2010, luce indispensable para ese fin. <http://www.guia.com.ve/noti/55680/desbaratar-gobernaciones-y-alcaldias-es-subversivo>.

28 *Gaceta Oficial* N° 5.963 Extraordinario del 22 de febrero de 2010

29 *Gaceta Oficial* N° 39.382, con fecha 9 de marzo de 2010.



ADRIANA VIGILANZA GARCÍA

2. *Cambios operados en las fuentes constitucionales de recursos para Estados y Municipios*

Según la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, existen 4 fuentes o “fondos” destinados a financiar a Estados y Municipios. Estos son:

1. El situado Constitucional (Art. 167), el cual consiste en un 20% de todos los ingresos ordinarios estimados por la Nación;

2. Las llamadas “asignaciones económicas especiales” (conocidas como “LAEE”), en principio destinadas a Estados con mina e hidrocarburos” (Art. 156.16). Estas constituyen, por ley, un 25% de las regalías mineras y de hidrocarburos, adicionales al situado, a ser distribuidas de acuerdo con los criterios y porcentajes que establece la ley;

3. El Fondo de Compensación Interterritorial, que hasta este año no había sido creado. En su lugar seguía vigente el llamado “*Fondo Intergubernamental para la Descentralización*” (conocido como “FIDES”), que se nutría del 15% de toda la recaudación de IVA y

4. El Fondo para la Estabilización Macroeconómica (Art. 321), nutrido, por disposición de ley, del 20% de los excedentes recibidos después de ejecutado el presupuesto.

Aparte de esos fondos, los Estados –pero mucho más, los Municipios– cuentan con recursos tributarios propios, asignados desde el propio texto Constitucional. Ahora bien, **de los fondos constitucionales mencionados, sólo el situado permanece** (y mermado al extremo por artilugios jurídico-financieros). **Los demás fondos ya han desaparecido por obra y gracia de leyes aprobadas por la AN.** Supuestamente, se deben entender sustituidos por el “Fondo de Compensación Ínter territorial” (“FCI”), pero eso, aparte de ser inconstitucional, es falso, ya que este “FCI”, creado en el año 2010, no tiene asignada por ley ninguna fuente concreta de recursos que lo deba nutrir, ni porcentajes específicos destinados a Estados y Municipios y tampoco periodicidad para entrega de recursos. Mucho menos se encuentran referencias en esa ley a principios básicos que deben regir las relaciones de cooperación entre entidades político territoriales, a saber, los principios de eficiencia, equidad y no discriminación entre las entidades públicas. Todas estas particularidades quedan a discreción del Consejo Federal, compuesto, según decidió el Presidente de la República, por Gobernadores y Alcaldes de su partido.

De seguidas explicamos los instrumentos jurídicos mediante los cuales operó tan insólito cambio institucional:



DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y LAS LEYES DEL PODER POPULAR

A. *Atentados contra las fuentes de recursos estatales y municipales, antes de la propuesta de reforma Constitucional*

a. **Noviembre 2003:** La AN reforma la **Ley que Crea el Fondo de Inversión para la Estabilización Macroeconómica (FIEM)**, para eliminar la obligación del Gobierno de aportar los excedentes presupuestarios a ese fondo, en la proporción legalmente establecida. Ese aporte lo contemplaba la Constitución y la ley para lograr tanto un “ahorro intergeneracional”, como estabilidad financiera, dadas las usuales fluctuaciones en los precios del petróleo³⁰.

b. **Abril 2004 (día 20):** Es vetada por el Presidente de la República la “Ley Orgánica de Hacienda Pública Estatal”, contemplada como obligatoria en la Constitución, para asignar recursos adicionales a los Estados, en especial, tributos. Seis (6) años más tarde, esta ley sigue “vetada” sin que la AN se pronuncie sobre su veto.

c. **Junio 2005 (día 17):** Es vetada por el Presidente de la República la “Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno”. La AN nunca le levantó la sanción a esa ley y sin embargo, procedió a aprobar, en el año 2010, un nuevo texto para esta ley, ajeno por completo al que ya había aprobado en el año 2005 y, por supuesto, diseñado para la centralización total en la toma de decisiones, bajo el empleo demagógico del tema del “Poder Popular”.

d. **Junio 2005 (día 20):** Fue reformada la Ley del Banco Central de Venezuela, para eliminar la obligación que tuvo siempre **Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA)** y sus filiales, de vender todas sus divisas al BCV (salvo un modesto presupuesto en dólares que le permitía cumplir con sus compromisos en moneda extranjera), quien a cambio le entregaba bolívares. PDVSA luego aportaba al Fisco nacional (situado) vía tributos, regalías y dividendos. Aparte, PDVSA ha sido obligada a incurrir en multimillonarios “gastos sociales”, que se deducen antes del cálculo del Impuesto sobre Sociedades, que se nutre del Situado Constitucional. De manera que su aporte al situado constitucional disminuye sensiblemente.

e. **Agosto 2005 (día 30):** Se creó el “**Fondo de Desarrollo Nacional, S.A.**”³¹ cuyo slogan es “*Una empresa para optimizar la inversión productiva y social*”. En verdad, se trata de una sociedad anónima mercantil (S.A.) que sólo gasta pues no vende ningún bien ni servicio, violando la Ley de Administración Pública, que prohíbe al Estado crear empresas mercantiles si

30 Esta ley s reformada luego 4 veces más, para exactamente el mismo objetivo.

31 *Gaceta Oficial* N° 38.261 del 30 de agosto de 2005.



ADRIANA VIGILANZA GARCÍA

fines comerciales. En definitiva, se utilizó la figura de “empresa mercantil del Estado” para lograr un presupuesto paralelo, que no nutre al situado constitucional y por tanto, no “baja” a Alcaldías ni Gobernaciones.

f. **Marzo 2006:** Fueron reformadas las Ley de Asignaciones Económicas Especiales (“LAE”) ³² y la **Ley del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (“FIDES”)** ³³, para dar parte importante de los recursos que correspondían a Estados y Municipios, a los “Consejos Comunales”.

B. *Atentados a las fuentes de recursos para Estados y Alcaldías después de la rechazada propuesta de reforma Constitucional*

a. **Enero de 2008:** Resolución Conjunta de los Ministerios de Infraestructura y Defensa, N° MINFRA-001 y 005273, mediante la cual **se eliminó el cobro en las estaciones recaudadoras de Peaje** en autopistas, lo cual está asignado a los Estados en el Artículo 164.10 de la Constitución.

b. **Agosto 2008:** Son dictados los 27 Decretos Leyes del 31/08/2008 o “Paquetazo”. Por uno de esos “Decretos con rango, valor y fuerza de ley” se crea el “Fondo Social para la Captación y Disposición de los Recursos Excedentarios de los entes de la Administración Pública Nacional.” Allí van a parar las utilidades de las empresas estatales y no al situado constitucional.

c. **2009: Reforma a Ley de Descentralización de 1989.** Se eliminan algunas fuentes de ingresos “marginales”, de orden tributario, que habían sido destinadas a los Estados, desde la ley de 1989 y consagradas en la Constitución de 1999.

d. **Marzo 2010: Derogatoria del FIDES** ³⁴. El presidente de la Comisión de Finanzas de la AN, diputado oficialista Ricardo Sanguino, descartó que se tratara de una retaliación política contra los gobernadores y alcaldes de oposición o por las elecciones parlamentarias venideras. Dijo: “Estamos en otra etapa de estructuración de la gestión pública en revolución y hoy venimos a actualizar y viabilizar la nueva estructura de un Estado que va hacia la construcción del socialismo del Siglo XXI (...)” <http://www.antv.gob.ve/m8/noticiam8.asp?id=30824desburocratizar> - como lo dijo el Presidente- la gestión pública”.

32 *Gaceta Oficial* N° 38.408 del 29 de marzo de 2006

33 *Gaceta Oficial* N° 5.805 Extraordinario, de fecha 22 de marzo de 2006

34 *Gaceta Oficial* N° 39.394 del 25 de marzo de 2010.



DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y LAS LEYES DEL PODER POPULAR

e. **2010: Derogatoria de LAEE** (ordenada por el Reglamento Ley del Consejo Federal de Gobierno). Hay que recordar que las asignaciones económicas especiales son de origen Constitucional (Artículo 156.16).

Como se ve, **aparte del situado, no queda ninguna otra fuente de ingresos para Estados y Municipios**. Y las fuentes de orden tributario desaparecerán solas, con la desaparición de la propiedad privada que debe dar paso a la “*propiedad colectiva*”, eufemismo para decir “*propiedad estatal*”. Pero tampoco cause mucha alegría la permanencia del “situado constitucional”. También éste ha ido siendo “desmantelado” en su composición, principalmente a través de la fijación del precio del barril de petróleo, que sirve para estimar un porcentaje muy alto de los ingresos ordinarios del Estado de origen no tributario, muy por debajo de lo que la realidad indica. De esta forma, los ingresos excedentarios, por el diferencial del precio, deben ser manejados a través de los llamados “créditos adicionales”, que son repartidos a la libre discreción del Ejecutivo nacional.

II. CONTENIDO DE LAS “LEYES DEL PODER POPULAR” QUE MENOSCABAN LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA DE VENEZUELA

Dado que ya hemos venido adelantando la orientación que tienen estas leyes y dado que las hemos calificado, con sobradas razones, de inconstitucionales, haremos sólo un breve bosquejo de las normas que ellas contienen, que más delatan la vulneración del orden constitucional, limitándonos a la **Ley Orgánica del Poder Popular** y a la **Ley Orgánica de la Comunas**, por razones de espacio. Además, todas esas nuevas leyes están redactadas en forma tal que lucen más como tratados de sociología marxista antes que normas jurídicas, por lo cual no merecen análisis jurídicos concienzudos, más allá de la verificación de que su orientación es absolutamente inconstitucional. No puede olvidarse que son leyes diseñadas, como dijo su proponente, el Presidente Chávez, para “(...) **terminar con la subordinación del Estado a la sociedad civil burguesa (...)**”³⁵, por lo que es obvio que acaban con la Constitución.

1. *Ley Orgánica del Poder Popular*

Esta ley tiene por “Objeto”, lo siguiente:

“Artículo 1: La presente Ley tiene por objeto **desarrollar y consolidar el Poder Popular**, generando condiciones objetivas, través de los diversos medios

35 Ver *supra* pie de página número 7.



ADRIANA VIGILANZA GARCÍA

de participación y organización establecidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en la Ley, y los que surjan de la iniciativa popular, para que los ciudadanos y las ciudadanas ejerzan el pleno derecho de la soberanía, la democracia participativa, protagónica y corresponsable, y **la constitución de formas de autogobierno comunitarias y comunales, para el ejercicio directo del poder**". Resaltado nuestro.

Ya hemos dicho que la Constitución vigente no acepta la visión de que el llamado "Poder Público" se confunda con los ciudadanos, eso que para el Presidente Chávez es "la sociedad civil burguesa." *Tal "confusión", por lo demás, difumina la responsabilidad en el ejercicio de funciones de gobierno.* Según la Constitución vigente, el "poder Público" se ejerce, territorialmente, por Alcaldes y Gobernadores, electos por votación universal, directa y secreta. Por lo tanto, "el pueblo" no ejerce "poder público" directamente. Esto para nada significa que se le haya privado al ciudadano, de derechos y obligaciones. Es más, en el Estado de Derecho y de Justicia que consagra el Artículo 2 de la Constitución, hay el pleno sometimiento a la ley, tanto de quienes ejercer directamente el "poder público", como de quienes lo ejercemos indirectamente. Por lo tanto, no se trata de ver en Gobernadores y Alcaldes como "soberanos", contra un pueblo "oprimido", sólo porque aquellos ejerzan directamente el "Poder Público". Lo que es más, los ciudadanos están en mejor posición porque de ellos depende, con el voto, que existan los Alcaldes y los Gobernadores. Y además, quienes detentan ejercicio directo de poder público, están por Constitución, sometidos a los ciudadanos:

"Artículo 2. El Poder Popular es el ejercicio pleno de la soberanía por parte del pueblo en lo político, económico, social, cultural, ambiental, internacional, y en todo ámbito del desenvolvimiento y desarrollo de la sociedad, a través de sus diversas y disímiles formas de organización, que edifican el Estado Comunal". Resaltado nuestro.

Según la Constitución vigente, en efecto la soberanía reside en el pueblo. Dice el artículo correspondiente:

"Artículo 5. La soberanía reside intransferiblemente en el pueblo, quien la ejerce directamente en la forma prevista en esta Constitución y en la ley, e indirectamente, mediante el sufragio, por los órganos que ejercen el Poder Público.

Los órganos del Estado emanan de la soberanía popular y **a ella están sometidos**". Resaltado nuestro.

"Artículo 141. La Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, **rendición de cuentas y respon-**



DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y LAS LEYES DEL PODER POPULAR

sabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho”. Resaltado nuestro.

“Artículo 62: Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el **derecho de participar libremente en los asuntos públicos**, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas...”. Resaltado nuestro.

De manera pues que el ejercicio “directo” de Poder Público por parte de funcionarios electos o nombrados por los electos, no se contradice con que el pueblo detente soberanía, pero éste la debe ejercer “en la forma prevista en esta Constitución” y luego, en leyes que la desarrollen, pero nunca que la violen o contradigan. De lo contrario estaríamos en presencia de un Estado anárquico, inmanejable e ineficiente. Más adelante, la Constitución señala cómo se ejerce directamente la soberanía popular, así:

“Artículo 70. Son medios de participación y protagonismo **del pueblo en ejercicio de su soberanía**, en lo político: **la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, las iniciativas legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas** cuyas decisiones serán de carácter vinculante, entre otros; y en lo social y económico, las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas en todas sus formas incluyendo las de carácter financiero, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y la solidaridad.

La ley establecerá las condiciones para el efectivo funcionamiento de los medios de participación previstos en este artículo”. Resaltado nuestro.

2. *Ley Orgánica de las Comunas*

Esta le tiene por “Objeto”, lo siguiente:

“**Artículo 1.** La presente Ley tiene por objeto establecer las normas que regulan **la constitución, conformación, organización y funcionamiento de la Comuna**, 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 del Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia”. Resaltado nuestro.

“**Artículo 4:** Definiciones: A los efectos de la presente Ley se entiende por:

(...) 6.- **Distritos motores del desarrollo:** Son **unidades territoriales decretadas por el Ejecutivo Nacional** que integra las ventajas comparativas de los diferentes espacios geográficos del territorio nacional, y que responde al modelo de desarrollo sustentable, endógeno y socialista”.



ADRIANA VIGILANZA GARCÍA

(...) 12. **Instancias del Poder Popular:** Están constituidas por los diferentes sistemas de agregación comunal: consejos comunales, comunas, ciudades comunales, federaciones comunales, confederaciones comunales y los otros que, de acuerdo a la Constitución de la República y la ley, surjan de la iniciativa popular (...). Resaltado nuestro.

Artículo 5: Comuna: Es un espacio socialista que, como entidad local, es definida por la integración de comunidades vecinas con una memoria histórica compartida, rasgos culturales, usos y costumbres, que se reconocen en el territorio que ocupan y en las actividades productivas que le sirven de sustento, y sobre el cual ejercen los principios de soberanía y participación protagónica como expresión del Poder Popular, en concordancia con un régimen de producción social y el modelo de desarrollo endógeno y sustentable, contemplado en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación". Resaltado nuestro.

Artículo 6: Propósito: La Comuna tiene como propósito fundamental la edificación del estado comunal, mediante la promoción, impulso y desarrollo de la participación protagónica y corresponsable de los ciudadanos y ciudadanas en la gestión de las políticas públicas, en la conformación y ejercicio del autogobierno por parte de las comunidades organizadas, a través de la planificación del desarrollo social y económico, la formulación de proyectos, la elaboración y ejecución presupuestaria, la administración y gestión de las competencias y servicios que conforme al proceso de descentralización, le sean transferidos, así como la construcción de un sistema de producción, distribución, intercambio y consumo de propiedad social, y la disposición de medios alternativos de justicia para la convivencia y la paz comunal, como tránsito hacia la sociedad socialista, democrática, de equidad y justicia social". Resaltado nuestro.

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

Repetiremos aquí lo ya mencionado en la introducción de este trabajo: la Constitución vigente sólo autoriza la creación de nuevas entidades locales, a través de la legislación estatal o municipal. Agregamos que es requisito adicional, que esas nuevas entidades locales se encuentren dentro de los límites de un Municipio. Así se lo indica, expresamente, en el Artículo 173, según el cual:

Artículo 173: El Municipio podrá crear parroquias conforme a las condiciones que determine la ley. La legislación que se dicte para desarrollar los prin-



DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y LAS LEYES DEL PODER POPULAR

ceptos constitucionales sobre régimen municipal establecerá los **supuestos y condiciones para la creación de otras entidades locales dentro del territorio municipal**, así como los recursos de que dispondrán, concatenados a las funciones que se les asignen, incluso su participación en los ingresos propios del Municipio. **Su creación atenderá a la iniciativa vecinal o comunitaria**, con el objeto de proveer a la desconcentración de la administración del Municipio, la participación ciudadana y la mejor prestación de los servicios públicos. En ningún caso las parroquias serán asumidas como divisiones exhaustivas o imperativas del territorio del Municipio". Resaltado nuestro.

Por lo que respecta a los llamados "**Distritos motores del desarrollo**", son unidades territoriales decretadas por el Ejecutivo Nacional, para lo cual la Constitución vigente no le confiere competencia.

"Artículo 8: De la constitución: La Comuna se constituye por iniciativa popular a través de la agregación de comunidades organizadas. El Reglamento de la presente Ley establecerá lo relativo al número de comunidades organizadas requeridas para su constitución, tanto en el área urbana como en el área rural". Resaltado nuestro.

"Artículo 10: Iniciativa. La iniciativa para la constitución de la Comuna corresponde a los consejos comunales y a las organizaciones sociales que hagan vida activa en las comunidades organizadas, quienes deberán previamente conformarse en comisión promotora, notificando de este acto al órgano facilitador". Resaltado nuestro.

Como se ve, si bien la ley hace ver, en su Artículo 8, que la Comuna se constituye "por iniciativa popular", en verdad el Artículo 10 dice que *su creación es iniciativa de los Consejos Comunales*. Aparte de eso, son también los Consejos Comunales (que se debe apuntar que son registrados y por tanto, creados, cuando lo decide un Ministerio nacional, al que se le haya asignado competencia para ello y que son entidades locales que no están previstos en la Constitución y por lo tanto, deberían ser creados por iniciativa vecinal y según una ley estatal u ordenanza municipal) los que mayoritariamente eligen a los miembros de lo que se llama "Parlamento Comunal", "máxima instancia de gobierno de la Comuna". En efecto, esta ley dispone al respecto:

"Artículo 21: Parlamento Comunal: El Parlamento Comunal es la máxima instancia del autogobierno en la Comuna; y sus decisiones se expresan mediante la aprobación de normativas para la regulación de la vida social y comunitaria, coadyuvar con el orden público, la convivencia, la primacía del interés colectivo sobre el interés particular y la defensa de los derechos humanos, así como en actos de gobierno sobre los aspectos de planificación, coordinación y ejecución de planes y proyectos en el ámbito de la Comuna". Resaltado nuestro.



ADRIANA VIGILANZA GARCÍA

"Artículo 23: Integración: El Parlamento Comunal está integrado de la siguiente manera:

1. Un vocero o vocera y su respectivo suplente, **electo o electa por cada consejo comunal de la Comuna.**
2. Tres voceros o voceras y sus respectivos suplentes, **electos o electas por las organizaciones socio-productivas.**
3. Un vocero o vocera y su respectivo suplente, en representación del Banco de la Comuna.

El período de ejercicio de los voceros y voceras ante el parlamento Comunal es de tres años, pudiendo ser reelectos". Resaltado nuestro.

Por lo expuesto, esa ley desdibuja el reparto del Poder Público porque **coloca a una parte del pueblo** (no sólo a quienes adquieren carácter de "funcionario público", por medio de un juramento, que los hace sujetos de responsabilidades especiales), como ejecutor de actividades que para la Constitución, están limitadas a entes que detenten Poder Público. De manera que, desde otra perspectiva, **la libre participación ciudadana en la gestión pública, deja de ser tal para convertirse en la "obligada" ejecución de funciones de gobierno.**

Aparte de eso, **las instancias de gobierno** dentro del Parlamento Comunal pueden ser revocadas pero sólo por quienes integren el "Parlamento Comunal" y basta un precario 10% de los electores de una Comuna para que queden revocados los miembros del Parlamento Comunal:

"Artículo 50: Revocatoria del mandato. Los voceros o voceras integrantes del Consejo Ejecutivo, Consejo de Planificación, Consejo de Economía Comunal y Banco de la Comuna, **podrán ser revocados por decisión de la mayoría simple del Parlamento Comunal**, previo informe del Consejo de Contraloría Comunal. Los voceros o voceras del Consejo de Contraloría Comunal, podrán ser revocados por decisión de las **dos terceras partes del Parlamento Comunal.**

Los voceros y voceras del Parlamento Comunal podrán ser revocados mediante referendo **solicitado por el diez por ciento de los electores y electoras de la Comuna.** Cuando la mayoría de los electores y electoras voten a favor de la revocatoria, los voceros o voceras se considerarán revocados, siempre y cuando hayan concurrido al referendo un número de electores y electoras mayor al quince por ciento del registro electoral de la Comuna".

Por último, las Comunas tienen función legislativa, ejecutiva, judicial y electoral, lo que ayuda a entender que son otra entidad político territorial, diferente a las Constitucionales, esto es, a los Estados y Municipios,



DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y LAS LEYES DEL PODER POPULAR

quienes por cierto no cuentan con función judicial alguna. Y ninguna de las “leyes del Poder Popular” determina cómo ha de coordinarse la labor de la comuna con la de los gobiernos estatales y municipales.”

Lo que es peor, podríamos decir que esta nueva entidad político-territorial local, que es la Comuna, es autónoma frente al municipio, ya que no sólo tiene su propia estructura funcional, sino que además no debe someterse a las normas que provengan de las ordenanzas municipales o las leyes estatales y aún cuando las leyes señalan que las comunas deben respetar la integridad territorial del municipio, lo cierto es que en una Comuna se pueden unir los espacios geográficos de varios municipio. Por lo tanto, esta nueva forma de organización político-territorial contradice también el artículo 16 de la CRBV, según el cual todo el territorio nacional se organiza en Municipios.

CONCLUSIONES:

Como hemos expuesto, el “*Poder Popular*” del cual hablaba la propuesta de reforma Constitucional, no fue aprobado por el pueblo. Sin embargo, no ha hecho falta pues tanto la AN, como el TSJ, se han encargado de darle entrada, deshaciendo la “*forma federal descentralizada*” concebida por el Constituyente, en la cual la descentralización de recursos y competencias debían operar de la Nación, a los Estados y Municipios y no desde el Presidente a un supuesto “Poder Popular” que no tiene asidero en la Constitución y que augura un grado de ineficiencia en la satisfacción de las necesidades colectivas y un populismo sin precedentes, que creemos que colocará a Venezuela en una aún más penosa situación de la que estaba cuando entró al Siglo XX, habiendo sufrido la dictadura más larga de su historia, hasta ahora, la del General Juan Vicente Gómez.

Ya habíamos dejado sentado que según la CRBV, **es a los Estados y Municipios a quienes corresponde transferir los servicios que ellos gestionen**, a los grupos vecinales, parroquias o comunidades y previa demostración de parte de los entes locales “menores” al Municipio, de su capacidad para prestar eficientemente esos servicios. **Y también, que es competencia de Estados y municipios, la creación de “nuevos sujetos de descentralización”,** a nivel de las parroquias, comunidades, barrios. **Pero absolutamente nada de esto está contemplado en las “Leyes del Poder Popular”.**

Por lo demás, no es en las “Leyes del Poder Popular” donde se acaba con el principio. Eso ya ocurrió en **Ley del Consejo Federal de Gobier-**



ADRIANA VIGILANZA GARCÍA

no³⁶, la cual dispuso que su objeto es regular la "(...) Transferencia de las competencias **entre los entes territoriales, y a las organizaciones detentadoras de la soberanía originaria del Estado (...)**", en abierta contradicción con la letra del Artículo 185 de la Constitución, que se refiere a la transferencia de competencias del Poder Nacional, *a Estados y Municipios*.

Evidentemente, las "Leyes del Poder Popular" desarrollan o complementan a la Ley del Consejo Federal de Gobierno. Con ellas, el rol de Alcaldes y Gobernadores electos por el voto universal, directo y secreto queda muy limitado y en todo caso, **sometido en su totalidad a un supuesto "Poder Popular" que en el fondo será el poder del partido de gobierno**, quien a su vez, debe todo su poder al Presidente-Caudillo. Con ello, la descentralización política acaba o si se quiere, tal como dijo el Magistrado **RONDON HAAZ** en su Voto Salvado, en sentencia del 21-11-2007, todo esto altera:

"(...) radicalmente el esquema del Estado federal descentralizado del texto (Constitucional) vigente, **lo que derivaría en un afianzamiento del Poder nacional en franco desmedro del estatal y municipal**, desde que aquél coordina el funcionamiento del nuevo Poder Popular que se superpone a estos últimos (...)"

Repetimos: Todo esto se ha hecho sin modificar la Carta Magna, pese lo que decía el Diputado oficialista **DARIO VIVAS** al respecto:

(...) para darle paso a esta nueva estructura territorial es de vital importancia la modificación de la Carta magna (...)"³⁷

* * *

Nota Final: Este trabajo lo escribimos en cumplimiento de los siguientes Artículos de la Constitución:

"Artículo 132: Toda persona tiene el deber de cumplir sus responsabilidades sociales y **participar solidariamente en la vida política**, civil y comunitaria del país, promoviendo y defendiendo los derechos humanos como fundamento **de la convivencia democrática y de la paz social"**.

36 *Gaceta Oficial* N° 5.963 Extraordinario del 22 de febrero de 2010

37 Ver declaraciones del Diputado oficialista Darío Vivas, a la Agencia Bolivariana de Noticias, el 17 de febrero de 2007.
Y también <http://www.diariolaregion.net/seccion.asp?pid=29&sid=1557¬id=13812>



DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y LAS LEYES DEL PODER POPULAR

Artículo 333: Esta Constitución no perderá su vigencia si dejare de observarse por acto de fuerza o porque fuere derogada por cualquier otro medio distinto al previsto en ella.

En tal eventualidad, **todo ciudadano** investido o ciudadana investida o no de autoridad, **tendrá el deber de colaborar en el restablecimiento de su efectiva vigencia.**

“Artículo 350. El pueblo de Venezuela, fiel a su tradición republicana, a su lucha por la independencia, la paz y la libertad, **desconocerá cualquier régimen, legislación o autoridad que contrarie los valores, principios y garantías democráticos** o menoscabe los derechos humanos”

Febrero 2011





VII
SOBRE LOS VICIOS DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LA
LEY ORGÁNICA DEL PODER POPULAR

José Ignacio Hernández,
Jesús María Alvarado Andrade y
Luis A. Herrera Orellana







I. ESTRUCTURA Y RESUMEN

Este estudio sobre la inconstitucionalidad de la Ley Orgánica del Poder Popular de diciembre de 2010, elaborado para sustentar una acción popular de inconstitucionalidad contra dicha Ley, se estructura en las siguientes partes temáticas:

En la *primera* parte se realiza la aproximación al origen y desarrollo del Poder Popular, desde 2005 hasta su desarrollo en la LOPP. El propósito de esta parte es encuadrar conceptualmente a esta figura para facilitar el desarrollo de los vicios de la LOPP.

Luego, y en *segundo* lugar, se desarrollan los vicios de los que adolece la LOPP. El *primer vicio* que desarrollamos es la violación al procedimiento de formación de Leyes y del concepto de Ley previsto en la CRVB. Esto abarca no sólo la violación al proceso de consulta pública, conforme a lo pautado en el artículo 211 constitucional, sino además, la violación al concepto de Ley que la propia Constitución define en su artículo 202 constitucional. Tal y como se verá, la LOPP no es una Ley en el sentido querido por esa artículo.

El *segundo vicio* que denunciamos es el fraude a la Constitución, pues la LOPP reedita uno de los principios básicos de la reforma constitucional rechazada el dos de diciembre de 2007, que pretendió modificar la estructura del Estado venezolano con la creación de un “nuevo Poder”, como es el “Poder Popular”.

El *tercer vicio* es la violación al derecho de participación ciudadana, previsto en los artículos 62 y 70 de la CRBV, pues la LOPP limita su ejercicio a estructuras cerradas del “Poder Popular”, sujetas a la rectoría del Poder Ejecutivo Nacional, todo lo cual desnaturaliza a ese derecho fundamental.

El *cuarto vicio* es la violación del pluralismo político y a las bases del Estado democrático (artículos 2, 3, 5), y también, la violación de la libertad



INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER POPULAR

general del ciudadano (artículo 20), por condicionar la participación ciudadana a un modelo único, exclusivo y excluyente.

El *quinto vicio* que se desarrolla en el presente recurso, es la violación al régimen de descentralización y la configuración constitucional del Estado Federal Descentralizado (artículos 4, 16, 157, 158, 159 y 184 de la Constitución), al desnaturalizar la autonomía de Estados y Municipios a través de un “Poder Popular”, configurado como una organización dependiente del Poder Ejecutivo Nacional.

El *sexto vicio* es la violación de la libertad económica, propiedad privada y soberanía del consumidor (artículos 112, 115 y 117 de la CRBV), al establecer las bases de un “sistema económico comunal” rígido que desnaturaliza la libre iniciativa empresarial.

Todos estos vicios afectan no tanto a determinados artículos de la LOPP, sino que inciden en todo su contenido, en toda su estructura, razón por lo cual estimamos que hay motivos suficientes para la anulación total de la Ley.

II. PRELIMINAR. BREVE APROXIMACIÓN A LA GÉNESIS Y EVOLUCIÓN DEL PODER POPULAR EN VENEZUELA

El concepto de Poder Popular no es una innovación de la LOPP. Muy por el contrario, la expresión ha venido siendo utilizada desde hace ya algunos años y contaba, incluso, con cierto desarrollo legal. Esta expresión, en concreto, se ha empleado como uno de los principios rectores del programa político adelantado por el Gobierno Nacional, y que ha sido calificado –con variantes– como socialismo o transición al socialismo, desde 2005.

La expresión del Poder Popular, por ello, ha estado asociada a la participación ciudadana en la ejecución de ese modelo político, y de allí su anclaje formal con el sistema de democracia participativa, y en concreto, con los artículos 62 y 70 de la CRBV. La idea subyacente es la de *democracia directa*: se asume así que *si el pueblo es el titular de la soberanía, por ello, todo poder público tiene carácter “popular”*.

Un primer intento de articulación de esta figura se realizó en el 2006, con la promulgación de la Ley de los Consejos Comunales. Los consejos comunales habían surgido como la asociación de comunidades en el marco del funcionamiento de los Consejos Locales de Planificación Pública. Su desarrollo llevó al Legislador a dictar su Ley de funcionamiento, en el 2006, la cual creó a la Comisión Nacional Presidencial del Poder Popular.



J.I. HERNÁNDEZ G. /J.M. ALVARADO A./L. HERRERA O.

De acuerdo con su artículo 30.2, tal Comisión tenía, entre otras, la siguiente atribución:

“Fortalecer el impulso del poder popular en el marco de la democracia participativa y protagónica, y el desarrollo endógeno, dando impulso al desarrollo humano integral que eleve la calidad de vida de las comunidades”

Es preciso insistir que esa referencia al “Poder Popular” se realizó, desde un comienzo, con el propósito de promover la participación ciudadana (la “democracia participativa y protagónica”). Conceptualmente, tal participación se concibió como pieza fundamental del modelo socialista:

“La participación es una dinámica mediante la cual los ciudadanos se involucran en forma consciente y voluntaria en todos los procesos que les afectan directa o indirectamente.

En el marco de la V República, la participación es una práctica que debe estar presente en todos los procesos de toma de decisiones en los asuntos de interés público.

El cambio del modelo de la democracia representativa por el de la participación protagónica implica la introducción de la participación de la gente en todos los ámbitos sociales” (El Troudi, Haiman, *El salto hacia adelante*, Ediciones de la Presidencia de la República, Caracas, 2007).

Será en el año 2007 cuando figura adquiere mayor relieve por tres razones:

En *primer* lugar, por la decisión del Presidente de la República de calificar –entonces, sin marco legal- a todos los Ministerios como “Ministerios del Poder Popular”.

Lo segundo, de mayor peso, por el desarrollo notable que el “Poder Popular” tuvo en el Proyecto de reforma constitucional, rechazado por referendo del 2 de diciembre de 2007. En esa reforma no sólo se concibió a esa figura como una de las ramas del Poder Público, sino que además, se asumió que tal Poder está conformado por el pueblo, titular de la soberanía, es decir, que el Poder Popular sería la expresión directa del pueblo soberano, fundamento del resto de Poderes Públicos: la distinción, pues, entre un *poder originario* –el del Poder Popular- y un *poder derivado* – los Poderes Públicos, en sentido vertical y horizontal. La propuesta de reforma al artículo 136 constitucional, así, dispuso que el Poder Popular “se expresa constituyendo a las comunidades, las comunas y el autogobierno de los ciudadanos, a través de los consejos comunales, consejos de trabajadores y trabajadoras, consejos estudiantiles, consejos campesinos, consejos artesanales, consejos de pescadores y pesadoras, consejos deportivos, consejos de la juventud, conse-



INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER POPULAR

jos de adultos y adultas mayores, consejos de mujeres, consejos de personas con discapacidad y otros que señale la ley”.

Como apunta Gustavo Linares Benzo (“Sólo un Poder Público más. El Poder Popular en la Reforma de 2007”, en *Revista de Derecho Público* N° 112. *Estudios sobre la reforma constitucional*, Caracas, 2007, pp. 101 y ss), la propuesta asumió que el Poder Popular era una rama territorial del Poder Público arraigada en la ciudad, núcleo básico del “Estado Socialista Venezolano” (artículo 16). Poder Público que, según el citado artículo 136, no nace no del sufragio ni de la elección, *pues se trataría precisamente del poder originario, del poder derivado directamente de la soberanía del pueblo*

Pero el elemento determinante de ese Poder Popular, es que él fue subordinado a la construcción del modelo socialista, al punto que el derecho de participación ciudadana sólo se reconoció –en la propuesta de reforma constitucional rechazada– para la construcción del mencionado programa político. Así se planteó en la propuesta de reforma del artículo 70 constitucional, en el cual se aludió a los “medios de participación y protagonismo del pueblo, en ejercicio directo de su soberanía y para la construcción del socialismo”.

Que el Poder Popular, en esta propuesta de reforma constitucional quedó subordinado al socialismo, es una de las conclusiones a la cuales arriba Hildegard Rondón de Sansó:

“El Poder Popular se orienta en la Constitución a la conformación de una economía socialista; a la persecución de un objetivo socialista y a estructurarse mediante una metodología socialista. Los miembros del Poder Popular son adoctrinados para perseguir la instauración de un nuevo sistema político-económico, caracterizado por la centralización de la planificación (...) por el rechazo de los valores económicos de la sociedad capitalista” (“Inclusión del Poder Popular en la esfera de los poderes públicos”, en *Anuario de Derecho Público, Año 1*, Centro de Estudios de Derecho Público de la Universidad Monteávila, Caracas, 2008, p. 164).

De esa manera, en la fallida reforma constitucional, el “Poder Popular” se caracterizó por (i) asumir la forma de Poder Público, aun cuando con un pretendido carácter de “poder originario”; (ii) basado en el ejercicio directo de la soberanía del pueblo organizado; (iii) para la participación en el modelo socialista.

En tercer lugar, el “Poder Popular” también quedó desarrollado en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013. Ese Plan fue aprobado por el Ejecutivo Nacional antes del referendo del 2 de di-



J.I. HERNÁNDEZ G. /J.M. ALVARADO A./L. HERRERA O.

ciembre, pero aprobado por la Asamblea Nacional después de ese referendo, en el cual, como se dijo, fue rechazada la propuesta de reforma constitucional. Esto no impidió sin embargo que el contenido esencial de esa propuesta de reforma fuese asumida en el Plan. Por ello, este Plan asume nuevamente, como principio rector del modelo socialista, la participación directa del pueblo en asuntos públicos, en los términos siguientes:

“La democracia protagónica revolucionaria es la expresión genuina y auténtica de la verdadera democracia.

(...) Dado que la soberanía reside en el pueblo, este puede por sí mismo dirigir el Estado, sin necesidad de delegar su soberanía, tal como en la práctica sucede con la democracia representativa o indirecta, esta dirección del Estado está indisolublemente unida a la búsqueda del bien común, y no como en la democracia representativa en la que, bajo la argucia de la libertad individual, con el camuflaje de la “igualdad de oportunidades” y el acicate de la competitividad, se legitima el interés de grupos minoritarios contrapuestos al interés general de la sociedad”

Con estas consideraciones, el Plan define así la función del Poder Popular:

“g. Es necesario mantener la coherencia entre el discurso sobre la democracia protagónica revolucionaria, por una parte, y el proceder de todas las instituciones de la sociedad, por la otra, de esa manera, aunado al continuo incentivo de los valores democráticos, se estará garantizando el mantenimiento del poder popular de las venideras generaciones”

De allí que una de las propuestas del Plan –siguiendo al proyecto de reforma constitucional fallido- fue articular la organización de ese Poder Popular:

“4. Construir la estructura institucional necesaria para el desarrollo del poder popular

4.1 Crear canales regulares directos entre el Poder Popular y el resto de los Poderes

4.2 Fortalecer y crear mecanismos institucionales que privilegien la participación popular”

Desde el 2007, el desarrollo del Poder Popular ha seguido estos lineamientos. Un hito importante fue la sanción de una nueva **Ley Orgánica de los Consejos Comunales** (G.O. N° 39.335 de 28 de diciembre de 2009). La estructura de estos Consejos no sufrió mayor modificación, aun cuando sí se reformó notablemente su función, pues ahora, expresamente



INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER POPULAR

quedó contemplado que estos consejos comunales deben colaborar con el modelo socialista, como estructuras del Poder Popular. El artículo 44 de esa Ley, al aludir al ciclo comunal (o sea, la serie de pasos que debe seguir el consejo comunal para interactuar con la comunidad) pone en evidencia esa relación con el Poder Popular:

“Artículo 44. Ciclo comunal. El ciclo comunal en el marco de las actuaciones de los consejos comunales, es un proceso para hacer efectiva la participación popular y la planificación participativa que responde a las necesidades comunitarias y contribuye al desarrollo de las potencialidades y capacidades de la comunidad. Se concreta como una expresión del Poder Popular, a través de la realización de cinco fases: diagnóstico, plan, presupuesto, ejecución y contraloría social”

También la nueva Ley pone en evidencia que el objeto del consejo comunal es la construcción del socialismo. Dispone su artículo 2 lo siguiente:

“Artículo 2. Consejos comunales. Los consejos comunales, en el marco constitucional de la democracia participativa y protagónica, son instancias de participación, articulación e integración entre los ciudadanos, ciudadanas y las diversas organizaciones comunitarias, movimientos sociales y populares, que permiten al pueblo organizado ejercer el gobierno comunitario y la gestión directa de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades, potencialidades y aspiraciones de las comunidades, en la construcción del nuevo modelo de sociedad socialista de igualdad, equidad y justicia social” (destacado nuestro).

Nótese que esta nueva concepción coincide con el desarrollo del Poder Popular en la propuesta fallida de reforma constitucional y en el Plan 2007-2013, es decir, el consejo comunal como expresión de la participación ciudadana en asuntos públicos para la construcción del socialismo. De hecho, como ha sido puesto en evidencia, la participación ciudadana ha sido encasillada dentro del consejo comunal, en el sentido que esa participación sólo resulta eficaz si ella se canaliza a través del consejo comunal (Brewer-Carías, Allan, “El inicio de la desmunicipalización en Venezuela: la organización del Poder Popular para eliminar la descentralización, la democracia representativa y la participación a nivel local”, *Estudios de Derecho Administrativo 2005-2007*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2007, pp. 633).

A todo lo anterior hay que agregar que, en la nueva Ley, el consejo comunal aparece como una organización sujeta a un intenso control del “Ministerio del Poder Popular” del ramo, al punto que el artículo 56 de la Ley asigna a ese Ministerio la rectoría de los consejos comunales:



J.I. HERNÁNDEZ G. /J.M. ALVARADO A./L. HERRERA O.

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

Como puede apreciarse de este resumen, en la nueva Ley los consejos comunales, estos consejos como organizaciones del Poder Popular deben tener por objeto la construcción del modelo socialista, y deben actuar bajo la rectoría del Poder Ejecutivo Nacional. Esa rectoría se realiza, precisamente, para asegurar que el consejo comunal obre con esta finalidad específica. Así, el Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social, en su portal de internet (<http://www.mpcomunas.gob.ve/contenido.php?id=214>), ha publicado el modelo de acta constitutiva del consejo comunal. Según la cláusula segunda de ese documento:

“CLÁUSULA SEGUNDA: El Consejo Comunal conformado mediante el presente documento, tiene por objeto en el marco constitucional de la democracia participativa y protagónica servir de instancias de participación, articulación e integración entre los ciudadanos, ciudadanas y las diversas organizaciones comunitarias, movimientos sociales y populares, que permiten al pueblo organizado ejercer el gobierno comunitario y la gestión directa de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades, potencialidades y aspiraciones de las comunidades, en la construcción del nuevo modelo de sociedad socialista de igualdad, equidad y justicia social”.

La participación ciudadana a través de los consejos comunales –como antes se propuso en la reforma constitucional de 2007- sólo puede llevarse a cabo para la construcción el modelo socialista, que se insiste, es el programa político diseñado por el Poder Ejecutivo Nacional, cuyo contenido es descrito en detalle en el Plan 2007-2013.

La subordinación del consejo comunal y del Poder Popular a ese modelo político quedó en evidencia al desarrollarse el régimen del Consejo Federal de Gobierno. La CRBV, en su artículo 184, permite la transferencia de competencias de Estados y Municipios hacia la comunidad organizada, lo que es concebido como una forma de descentralización, distinta a la transferencia de competencias del Poder Nacional a los Estados y Municipios. Sobre este régimen, la **Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno** (GO N° 5.963 extraordinario del 22 de febrero de 2010) incorporó expresamente el Poder Popular (y por dentro de él a los consejos comunales) a la descentralización regulada en el artículo 184 constitucional. De acuerdo con su artículo 7:



INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER POPULAR

“La 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, en el marco del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación”

El **Reglamento** de esa Ley (G.O. N° 39.416 de 4 de mayo de 2010) desarrolló el régimen del Consejo Federal de Gobierno mucho más que la propia Ley, y allí quedó en evidencia la preferencia por un concepto de descentralización basado en la transferencia de competencias a la comunidad organizada como “Poder Popular”. El concepto de *transferencia de competencias* que emplea el Reglamento es revelador de este aspecto. Esa transferencia –para la norma reglamentaria del artículo 3- es el proceso mediante el cual “las entidades territoriales restituyen al Pueblo Soberano, a través de las comunidades organizadas y las organizaciones de base del poder popular, las competencias en las materias que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 14 de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, en concordancia con el artículo 184 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, decreta el Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros” (destacado nuestro).

Nótese el cambio que ha operado: de la comunidad organizada a la cual se refiere el artículo 184 de la CRBV, es decir, la comunidad *libremente* organizada (pues su fundamento es el derecho a la *libre* participación ciudadana del artículo 62 constitucional) se ha pasado a la comunidad organizada *bajo las formas del Poder Popular*. Con lo cual, la comunidad organizada que puede recibir la transferencia de competencias no es libre: debe estar articulada al Poder Popular y, por ello, debe tener por finalidad la construcción de la sociedad socialista.

Es decir, que la descentralización para esta Ley es la transferencia de competencias al Poder Popular, y en especial, a los consejos comunales, tal y como el Reglamento señala en su artículo 3. Esa misma norma, coherente con la distorsionada visión del Poder Popular, define al federalismo como el “sistema de organización política de la República Bolivariana de Venezuela (...) para la construcción de la sociedad socialista y del Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia”.

Ese mismo artículo 3 desarrolla dos conceptos enlazados con el Poder Popular:

“Comuna: *Es un espacio socialista* definido 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 les sirven de sustento y sobre el cual ejercen los *principios de soberanía y participación protagónica, como expresión del poder popular*,



J.I. HERNÁNDEZ G. /J.M. ALVARADO A./L. HERRERA O.

en concordancia con un régimen de producción social y el modelo de desarrollo endógeno, sustentable y socialista contemplado en el Plan Nacional de Desarrollo.

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

Este Reglamento condensó la visión del Poder Popular como principio del modelo socialista, de acuerdo con lo planteado en la propuesta de reforma constitucional de 2007, el Plan de la Nación 2007-2013 y la Ley Orgánica de los Consejos Comunales de 2009. Así, el Poder Popular emerge, en estos instrumentos legales, como la participación directa del pueblo, a través de las organizaciones previstas para tal fin, para la construcción del socialismo.

Precisamente, esa es la visión de la cual parte la LOPP, que por este medio impugnamos. En efecto, de acuerdo con sus artículos 1, 2, 7.1 y 11.1, el Poder Popular se define con base en estas notas:

- El Poder Popular es un conjunto de organizaciones, bajo la rectoría del Poder Ejecutivo Nacional, que promueven la participación ciudadana, también llamada "iniciativa popular". Es decir, el ejercicio "directo de la soberanía", mediante la "democracia participativa, protagónica y corresponsable". Notar cómo se retoma la idea de la propuesta de reforma constitucional, del Poder Popular como poder "originariamente soberano";
- Esa participación ciudadana debe "construir las bases de la sociedad socialista, democrática, de derecho y de justicia";
- En suma, la participación ciudadana a través del Poder Popular, y la "democracia participativa y protagónica", se orientan a la "construcción de la sociedad socialista, democrática, de derecho y de justicia".

La propia LOPP (artículo 8), define lo que debe entenderse por socialismo, en términos similares al Reglamento de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno. Ese modelo socialista es definido principalmente como un modelo económico "que tiene como base fundamental la recupe-



INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER POPULAR

ración del valor del trabajo como productor de bienes y servicios para satisfacer las necesidades humanas y lograr la suprema felicidad social y el desarrollo humano integral". La base de tal modelo económico es "la propiedad social sobre los factores y medios de producción básicos y estratégicos".

De hecho, en el numeral 8 de ese artículo 8, la LOPP define al Estado comunal, como una "organización político social", cuya base es el Poder Popular, o sea, "el poder (...) ejercido directamente por el pueblo", cuya célula fundamental es la comuna, organización del Poder Popular.

Como puede observarse, desde 2005 ha ido emergiendo el concepto del Poder Popular, que hoy desarrolla la LOPP. Conviene entonces, para finalizar esta sección, recapitular cuál es el sentido que el Poder Popular tiene conforme a su evolución histórica:

En *primer* lugar, el Poder Popular es un principio del programa político que ejecuta el Poder Ejecutivo Nacional desde el 2005, denominado socialismo o transición al socialismo.

En *segundo* lugar, dentro de tal programa socialista, el Poder Popular se articula como la participación directa de los ciudadanos en asuntos públicos, con lo cual, esa figura suele anclarse, formalmente, en los artículos 62, 70 y 184 de la CRBV. De acuerdo con esa norma, (i) el sistema democrático venezolano es representativo y participativo; (ii) todos los ciudadanos tienen derecho a participar en asuntos públicos a través de cualquier mecanismo y (iii) pueden también participar ejerciendo competencias de los Estados y los Municipios. Ese anclaje, se advierte, es sólo formal, pues la LOPP desnaturaliza el derecho de participación ciudadana y la democracia, tal y como veremos.

En *tercer* lugar, el Poder Popular, como expresión de esa participación ciudadana, refleja el ejercicio directo de la soberanía por el pueblo, base y sustento del resto de Poderes Públicos *constituidos*. De allí la visión según la cual el Poder Popular no es tanto un Poder Público, sino la "genuina" expresión de la soberanía del pueblo que da sustento y legitima a esa Poder Público, como concreta manifestación de la democracia participativa.

En *cuarto* lugar, el Poder Popular, como la participación ciudadana, se ejerce a través de una serie de organizaciones que cuentan con personalidad jurídica propia, como los consejos comunales y comunas. Ambas figuras cuentan con Leyes especiales, a saber, la ya citada **Ley Orgánica de Consejos Comunales** y la **Ley Orgánica de las Comunas** (G.O. N° 6.011 extraordinario del 21 de diciembre de 2010).



J.I. HERNÁNDEZ G. /J.M. ALVARADO A./L. HERRERA O.

En *quinto* lugar, estas organizaciones del Poder Popular actúan bajo la rectoría del Poder Ejecutivo Nacional, de quien depende incluso el otorgamiento del registro que permite su funcionamiento.

En *sexto* lugar, las organizaciones del Poder Popular deben dirigir su actuación a la construcción del modelo socialista. Este es, así, el objeto único y exclusivo de estas organizaciones, de lo cual se concluye que (i) el Poder Popular debe contribuir, colaborar con este modelo socialista; (ii) la participación ciudadana no se reconoce para fines distintos al socialismo y (iii) la participación ciudadana, efectivamente, sólo puede ejercerse a través de las organizaciones del Poder Popular. Esto último es reforzado en el marco del nuevo sistema de planificación, contenido en la **Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular** (G.O. N° 6.011 extraordinario del 21 de diciembre de 2010), así como en la **Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno** y su **Reglamento**.

En *séptimo* lugar, las organizaciones del Poder Popular adquieren predominio en la transferencia de competencias y en especial, en el régimen municipal. La reforma de la **Ley Orgánica del Poder Público Municipal** (G.O. N° 6.015 del 28 de diciembre de 2010), avanza en este sentido, concordantemente con las reformas de la **Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas** y la **Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública** (publicadas en la GO N° 6.017 extraordinario de 30 de diciembre de 2010). En todas estas Leyes el Poder Popular queda articulado en el ejercicio de competencias municipales y también estadales, lo que implica la extensión del modelo socialista, único al cual debe orientarse ese Poder Popular.

El socialismo, y en *octavo* lugar, es asumido como un modelo o programa económico, basado en relaciones colectivas de producción y la producción social. Dicho modelo se ha concretado en la **Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal** (G.O. N° 6.011 extraordinario del 21 de diciembre de 2010) y la **Ley Orgánica de Contraloría Social** (G.O. N° 6.011 del 21 de diciembre de 2010).

Estos perfiles, que en especial recoge la LOPP, forman parte, como puede observarse, de un complejo de Leyes dictadas por la Asamblea Nacional, principalmente, en el mes de diciembre de 2010, incluso, en sesiones extraordinarias luego de vencido su último período de sesiones el 15 de diciembre de ese año. Todas esas Leyes han creado un sistema en el cual el Poder Popular emerge como un conjunto de organizaciones de participación ciudadana sujetas a la rectoría del Poder Ejecutivo Nacional, y que deben orientarse a la ejecución del programa o modelo socialista.



INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER POPULAR

Con ello, en realidad, la LOPP siguió lo pautado en el Plan de la Nación pero, en especial, recogió el desarrollo del Poder Popular contenido en la fallida reforma constitucional de 2007, cuyas disposiciones, en esencial, quedan ahora incorporadas en la LOPP.

De hecho, recientes noticias avalan cómo el Poder Popular sólo se reconoce para el socialismo y como un instrumento del partido del Gobierno actual, el Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV):

“Finalizó el concejal Alarcón que para la construcción del socialismo es indispensable la aplicación de estas leyes que le dan más poder al soberano tal como lo consagra la Constitución. “Estamos en presencia del protagonismo de las mayorías y no de la representatividad ejercida en la cuarta República” (*Diario de los Andes*, 12 de enero de 2011, <http://diariodelosandes.com/content/view/142108/105826>)

Es decir, que el Poder Popular otorga poder al pueblo pero sólo para la construcción del socialismo. Pero no se trata de un modelo socialista más o menos amplio: es el modelo que asume como programa político el partido del Gobierno actual:

El Vicepresidente del Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV), para la región Central, (Miranda, Vargas Aragua y la capital), Aristóbulo Istúriz afirmó que el partido es “una plataforma para el fortalecimiento del Poder Popular”.

“Así lo informó Istúriz, durante la continuación de las jornadas de discusión de las Líneas estratégicas de Acción Política del bloque revolucionario, que se celebra en el estado Aragua, donde el pueblo de esa entidad presenta sus propuestas a la tolda socialista” (*YVKE Mundial*, 1 de febrero de 2011, <http://www.radiomundial.com.ve/yvke/noticia.php?t=481931>)

Esta visión del Poder Popular, que comienza a formarse desde 2005, tiene antecedentes en el Derecho Constitucional comparado. Podemos citar el artículo 3 de la Constitución de Cuba:

“En la República de Cuba la soberanía reside en el pueblo, del cual dimana todo el poder del Estado. Ese poder es ejercido directamente o por medio de las Asambleas del Poder Popular y demás órganos del Estado que de ellas se derivan, en la forma y según las normas fijadas por la Constitución y las leyes ... destacado nuestro)”

Es decir, el Poder Popular es la expresión del pueblo soberano manifestada en asambleas u órganos similares, como se desprende de su artículo 103. El Poder Popular, como expresión de la soberanía, “ se genera desde circunscripciones de base y consejos populares, que agrupan a los



J.I. HERNÁNDEZ G. /J.M. ALVARADO A./L. HERRERA O.

vecinos en cada uno de los 169 municipios del país y desde donde surgen los candidatos propuestos y electos por el voto de por el voto del pueblo para conformar las estructuras de gobierno, en expresión de democracia participativa total” (“Poder Popular en Cuba: democracia participativa”, en el portal *La Demajagua*, <http://www.lademajagua.co.cu/index.php/cobertura/nacionales/50-anos-de-revolucion/168-poder-popular-en-cuba-democracia-participativa>). Además, ese Poder Popular se articula a la construcción de la “sociedad socialista” bajo la coordinación del Partido Comunista de Cuba, que es la “fuerza superior del Estado y la sociedad” según el *Portal Educativo Cubano* del Ministerio de Educación de la República de Cuba (http://www.rimed.cu/index.php?option=com_content&view=article&id=2254:civica-9c3&catid=164&Itemid=79).

El Poder Popular que regula la LOPP tiene características similares: es la expresión de la soberanía popular manifestada en las instancias creadas en la Ley, que son básicamente asociaciones o entes asociativos, como los consejos comunales, que incluso permiten la elección indirecta o en segundo grado de instancias del Poder Público como sucede con las Juntas Parroquiales, bajo la reciente reforma del Poder Público Municipal. Además, son instancias que se orientan, por Ley, a la construcción de la sociedad socialista, que es el programa político del partido de Gobierno.

Esto permite entrever los vicios en los que incurre la LOPP. Aquí interesa destacar no sólo el **fraude constitucional** en el cual se incurrió al incorporar un buen número de normas contenidas en la fallida reforma constitucional, sino además, la inconstitucionalidad de esa norma por desvirtuar el régimen constitucional de la democracia y la participación ciudadana. De tal manera, frente al sistema constitucional de medios abiertos de participación ciudadana ejercidos libremente en el marco del **pluralismo político**, la LOPP ha establecido un sistema cerrado de participación ciudadana subordinada a la rectoría del Poder Ejecutivo Nacional y orientada, de manera exclusiva y excluyente, a la construcción del socialismo.

III. LOS VICIOS DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER POPULAR

1. *Violación al procedimiento de formación de Leyes y del concepto de Ley previsto en la Constitución*

A. *Violación al proceso de consulta pública*

Se denuncia la violación al procedimiento constitucional de formación de Leyes, y más específicamente, del proceso de consulta pública



INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER POPULAR

pautado en el artículo 211 constitucional, por cuanto, en el presente caso, el supuesto proceso de consulta pública llevado a cabo adolece de vicios, por las violaciones a las normas axiológicas de la Constitución de 1999, que forman parte del procedimiento constitucional de formación de Leyes (artículos 2, 3, 5, 7, 21, ordinal 1, 187 ordinal 1 y 4, 202 y ss. y 211) en lo que se refiere al derecho de participación ciudadana, y en general, al principio democrático, normas que forman un sistema de cánones básicos recogidos en la Constitución de 1999, y que constituyen elementos de validez del orden constitucional y del resto del ordenamiento jurídico, situación ésta que torna inconstitucional toda la **LOPP** por las razones de hecho y de derecho que a continuación se expresan.

La Constitución como norma suprema es el fundamento del ordenamiento jurídico (artículo 7), y por tanto verdadera norma jurídica (artículos 7, 333, 334, 335 y 336), vale decir, derecho positivo aplicable. Por ello, agrega la Constitución de 1999 que todas las personas y los órganos que ejercen el Poder Público están sujetos a ella (artículo 7), lo que quiere significar que es suprema del ordenamiento jurídico y por lo tanto desplaza a cualquier otra norma que la contradiga, sea la que fuere.

Siguiendo la tradición occidental, la Constitución de 1999, en su Título V “De La Organización del Poder Público Nacional: Sección Cuarta: De la Formación de las Leyes” (arts. 202 y ss.), estipula normas procesales específicas, para la debida formación de leyes, las cuales deben ser respetadas y acatadas por la Asamblea Nacional, pues conforme al principio de supremacía queda vinculada como órgano que ejerce el Poder Público Nacional a la Constitución, no solo en lo que respecta a ese capítulo propiamente, sino a toda la Constitución en su integralidad.

Ahora bien, esta integralidad a la que se hace referencia, resultó desconocido por la Asamblea Nacional en el supuesto proceso de consulta pública de la **LOPP**, regulado por el artículo 211 constitucional, no solo porque, como se demostrará, violó las normas procesales específicas que conforman el capítulo advertido *ut supra*, sino que de igual modo, desconoció, la cláusula del Estado democrático (artículo 2) que dispone como valores superiores del ordenamiento jurídico y de la acción del Estado, en lo que respecta al principio democrático: la democracia, la preeminencia de los derechos humanos, y el pluralismo político.

De igual forma, la Asamblea Nacional durante el proceso de supuesta consulta pública de la **LOPP** violó los fines esenciales que determina la Constitución de 1999 al Estado en su conjunto, como lo es la defensa y el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad y el ejercicio democrático de la voluntad popular (artículo 3); aspectos éstos que forman parte



J.I. HERNÁNDEZ G. /J.M. ALVARADO A./L. HERRERA O.

de la cláusula democrática, la cual implica el respeto del derecho a la participación ciudadana y a la soberanía popular (artículo 5), entre otros, que constituyen las bases de la democracia y del sistema normativo constitucional.

Por tanto, al incurrir la Asamblea Nacional en el proceso de consulta pública de la **LOPP**, en vicios derivados de la infracción de preceptos constitucionales directamente, la misma indubitablemente se encontraría afectada en toda su validez, lo cual conlleva a que la Sala en ejercicio de sus competencias, ejerza el “control concentrado de la constitucionalidad” (artículos 7, 335 y 336) por la infracción de normas procesales constitucionales, así como de normas sustantivas constitucionales que se exponen a continuación:

En efecto, la **LOPP**, aprobada por la Asamblea Nacional en primera discusión el 16 de diciembre de 2009 y sancionada en segunda discusión el 13 de diciembre, no fue el resultado de un idóneo y ajustado procedimiento constitucional de consulta pública tal y como lo dispone la Constitución (artículo 211).

Durante el procedimiento de discusión y aprobación de la **LOPP**, no se brindaron las condiciones mínimas indispensables para que cualquier ciudadano con interés en ello pudiera ejercer su derecho de participar en el proceso de consulta y formular sus observaciones y propuestas al proyecto de ley en discusión. De hecho, la actividad se desarrolló en forma contraria a lo que dispone la Constitución, ya que:

- *Primero:* la Asamblea Nacional, como órgano que ejerce el Poder Legislativo Nacional (artículos 186 y ss.) abjuró de la obligación que tiene de facilitar la generación de las condiciones más favorables para la práctica del derecho de participación en los asuntos públicos, al secuestrar y direccionar, hasta el punto de desnaturalizar el proceso de consulta pública de leyes al decidir sin base constitucional que el diputado Darío Vivas, presidente de la “Instancia Especial del Fortalecimiento del Poder Popular”, “orientará” la discusión de los participantes, estipulando unos supuestos “mecanismos” y “metodologías” que aseguraban que el proceso se redujera y encauzara exclusivamente a los contenidos y objetivos de los diputados, lo que se aparta de los valores y principios constitucionales. (Véase la siguiente noticia tomada del portal de noticias de la Asamblea Nacional, S/F, en:

http://www.asambleanacional.gov.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=27919%3Aaprobado-cronograma-de-consulta-publica-del-bloque-de-leyes-del-poder-popular&catid=332%3Aparlamentarias&Itemid=247&lang=es)



INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER POPULAR

- *Segundo:* la creación de la llamada “Instancia Especial del Fortalecimiento del Poder Popular” de la Asamblea Nacional, en su labor de “orientar” la discusión creó unos “mecanismos” y “metodologías” a fin de reducir la discusión a los ciudadanos que fueron deliberadamente invitados y convocados por dicha instancia, con la venia de la Asamblea Nacional en su conjunto, violando así el carácter del derecho constitucional a la participación libre (Artículos 62 y 211) y el derecho constitucional de todos los ciudadanos a la igualdad ante la ley, sin exclusión alguna (artículo 21.1). (Véase, la siguiente noticia, tomada del portal de la Asamblea Nacional, S/F, en:

[http://www.asambleanacional.gov.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=27919%3Aaprobado-cronograma-de-consulta-publica-del-bloque-de-leyes-del-poder-popular&catid=332%3Aparlamentarias&Itemid=247&lang=es\)](http://www.asambleanacional.gov.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=27919%3Aaprobado-cronograma-de-consulta-publica-del-bloque-de-leyes-del-poder-popular&catid=332%3Aparlamentarias&Itemid=247&lang=es)

- *Tercero:* la llamada “Instancia Especial del Fortalecimiento del Poder Popular” de la Asamblea Nacional, en sus “mecanismos” y “metodologías”, adoptó el esquema de que la “participación” quedaba reducido único y exclusivamente a aquellos que tuvieran una afiliación política favorable al proyecto “socialista”, que no encuentra respaldo constitucional, violándose así el principio de supremacía constitucional (artículo 7), la cláusula del Estado democrático y sus valores superiores (artículo 2), así como el principio de la igualdad ante la ley, y la prohibición de discriminaciones, en este caso, las fundadas en razones políticas (artículo 21.1) (Véase, la siguiente noticia, tomada del portal del Partido Socialista Unido de Venezuela, S/F, en:

[http://juanaleman.psuv.org.ve/2010/10/27/galeria/jornadas%C2%A0consulta%C2%A0publica-leyes-poder-popular/\)](http://juanaleman.psuv.org.ve/2010/10/27/galeria/jornadas%C2%A0consulta%C2%A0publica-leyes-poder-popular/)

- *Cuarto:* durante el procedimiento de discusión y aprobación de la **LOPP**, la Asamblea Nacional, violó de nuevo la cláusula del Estado democrático (artículo 2), desconociendo el principio del pluralismo político. Dicho principio, que deriva de la cláusula del Estado democrático, consagrado en la Constitución como valor superior del ordenamiento jurídico y de la actuación del Estado, hace posible la realización de dos auténticos valores: el de la libertad y el de la igualdad (artículos 2 y 21); por tanto, al convocar el Poder Legislativo, durante el proceso de “consulta” de la **LOPP**, reuniones y participarles a ciertos ciudadanos(as) miembros del partido de gobierno exclusivamente, desconoció este principio de los fines del Estado democrático (artículo 2) lo que conllevó a una injustificada e intolerable exclusión política, o discriminación fundada en razones políti-



J.I. HERNÁNDEZ G. /J.M. ALVARADO A./L. HERRERA O.

cas o “ideológicas” a la hora de que los ciudadanos hagan valer sus derechos constitucionales.

- *Quinto:* la modalidad de consulta pública empleada por parte de la Asamblea Nacional, en la discusión de la **LOPP**, consistió en el denominado “*parlamentarismo social de calle*”, que si bien pudiera desprenderse del ejercicio de una posibilidad que autoriza la Constitución de 1999 en su artículo 18, para casos puntuales, y en el Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional (Gaceta Oficial N° 5.789 Extra. del 26 de octubre de 2005 y (Gaceta Oficial N° 6.014 Extra. del 23 de diciembre de 2010) en su artículo 1, específicamente no autoriza, a que el procedimiento devenga en una consulta cerrada y sesgada, únicamente, entre aquellos ciudadanos organizados desde el propio Estado, o más en concreto, desde el Gobierno y la Asamblea Nacional, pues la Constitución dispone claramente que la Asamblea Nacional por el principio democrático (artículos 2, 3, 6, 19, 20, 22, 23, 62 y 211) deberá divulgar el contenido de los Proyectos de Leyes para que pueda ser efectiva la consulta directa con todos los ciudadanos. (Véase, la siguiente noticia, tomada del portal del Partido Socialista Unido de Venezuela:

<http://juanaleman.psuve.org.ve/2010/10/27/galeria/jornadas%C2%A0consulta%C2%A0publica-leyes-poder-popular/> y del portal web Aporrea en <http://www.aporrea.org/poderpopular/n162293.html>)

- *Sexto:* la Asamblea Nacional y en este caso, la “Instancia Especial del Fortalecimiento del Poder Popular”, durante el procedimiento de discusión y aprobación de la **LOPP**, no generó, pues, las condiciones adecuadas para que efectivamente todos los ciudadanos(as) con interés en ello pudieran participar con independencia de su preferencia política, no permitiendo entonces que la opinión de éstos sobre los contenidos de la **LOPP** fuera oída, impidiendo además con ello que representantes de la sociedad organizada tomaran la palabra en el órgano por excelencia de representación popular, como lo es la Asamblea Nacional, lo que es una evidente violación de la Constitución en su artículo 211.

- *Séptimo:* la Asamblea Nacional, durante el procedimiento de discusión y aprobación de la **LOPP**, de igual modo, violó el precepto constitucional que los obliga como cuerpo legislador a “*Organizar y promover la participación ciudadana en los asuntos de su competencia*” (Artículo 187.4), lo que implica que desde el cuerpo legislativo, debieron impulsarse todo tipo de convocatorias, e incentivos, a los fines de que todos los ciudadanos, procuraran involucrarse en la discusión. La organización de la participación por otro lado que preceptúa la Constitución, no equivale pues, a diseños que conculquen el derecho a la participación, reduciéndola sólo al



INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER POPULAR

ejercicio de los órganos que ejercen cuotas partes de los Poderes Nacionales, Estadales y Municipales (consejos legislativos, gobernaciones de estados y alcaldías), *pues la participación es ciudadana, no estatal*, razón por la cual, no es una participación desde y dentro del Estado, sino que es una participación de los ciudadanos frente al Estado, de todos por igual, sin que se les requiera su compromiso con el proyecto “socialista”, al cual va dirigido la Ley precisamente, de forma inconstitucional, violando el pluralismo político y las bases del Estado democrático (artículos 2, 3, 5), además de la violación de la libertad general del ciudadano (artículo 20), al condicionar la participación ciudadana a dicho modelo único, exclusivo y excluyente.

- *Octavo:* La Asamblea Nacional a pesar de que tiene el deber (artículo 187.4), de promover y organizar para todos los ciudadanos por igual, la participación ciudadana en los asuntos de su competencia como lo es la de “Legislar en las materias de la competencia nacional y sobre el funcionamiento de las distintas ramas del Poder Nacional” (artículo 187.1), la redujo simplemente a aquellos ciudadanos que integran las llamadas “comunales”, “consejos comunales” y miembros de la “Red Nacional de Organizaciones Sociales”, red, que propuso la Asamblea Nacional, con el criterio de que debían ser sólo “los propulsores que se han venido formando en esta área”, con evidente exclusión política, violando la Constitución en varias de sus disposiciones, (Artículos 2, 5, 7 y 21) (Véase, la siguiente noticia, tomada del portal de la Asamblea Nacional, S/F, en:

http://www.asambleanacional.gov.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=27919%3Aaprobado-cronograma-de-consulta-publica-del-bloque-de-leyes-del-poder-popular&catid=332%3Aparlamentarias&Itemid=247&lang=es

- *Noveno:* durante el proceso de consulta pública de la **LOPP**, la Asamblea Nacional impidió o cuando menos no facilitó ni promovió que los ciudadanos incluyendo a los representantes de la sociedad organizada pudieran participar efectivamente en la discusión, ya que esa “participación” solo se redujo a los miembros de la “**Comisión Especial para el Fortalecimiento del Poder Popular**”, los integrantes de la “Comisión de Participación Ciudadana”, el personal técnico de la “Comisión de Participación Ciudadana”, la “Dirección de Investigación y Desarrollo Legislativo” así como a los “jefes de los bloques parlamentarios estadales”, todos parte del propio órgano legislativo nacional, violando el artículo 211 de la Constitución en lo que se refiere al derecho a la participación en el proceso parlamentario, el cual garantiza un carácter abierto en la participación, el artículo 21.1, en lo que respecta al derecho constitucional a la igualdad ante la ley, y el artículo 201, en lo que respecta al deber que tienen los



J.I. HERNÁNDEZ G. /J.M. ALVARADO A./L. HERRERA O.

diputados(as) de ser representantes del pueblo y obedecer sólo a su conciencia y no a ningún partido político, por cuanto su voto en la Asamblea Nacional es personal. (Véase, la siguiente noticia, tomada del portal de la Asamblea Nacional, S/F, en:

[http://www.asambleanacional.gov.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=27919%3Aaprobado-cronograma-de-consulta-publica-del-bloque-de-leyes-del-poder-popular&catid=332%3Aparlamentarias&Itemid=247&lang=es\)](http://www.asambleanacional.gov.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=27919%3Aaprobado-cronograma-de-consulta-publica-del-bloque-de-leyes-del-poder-popular&catid=332%3Aparlamentarias&Itemid=247&lang=es)

- *Décimo:* el procedimiento de discusión y aprobación de la **LOPP**, se redujo a sesiones para adoctrinar a los “propulsores” del “Poder Popular” que se han venido formando al margen de la Constitución de 1999, con claras intenciones de legitimar tal “poder popular” y hacer mero proselitismo político, y no con la finalidad de consultar a los ciudadanos(as) y a la sociedad organizada para oír su libre opinión sobre la misma y así fomentar el debate plural y democrático. Dicho procedimiento de consulta pública en la Constitución no tiene por norte que los diputados brinden las justificaciones de un Proyecto, sino que recaben la opinión de todos los ciudadanos, sin exclusión política alguna, al cual ellos se deben (Artículo 197 y 199), y no como sucedió en el caso de la consulta pública de la **LOPP**, que sólo devino en una mera explicación de los “fundamentos” de la Ley por parte de los diputados, con argumentos bastante sesgados e inconstitucionales, como se explica a lo largo de todo este libelo.

Puede entonces afirmarse que la **LOPP** no fue el resultado de un auténtico proceso de consulta democrática, en los términos de los artículos 2, 3, 62 y 211 constitucionales, es decir, de un procedimiento abierto, transparente y plural, en el cual la Asamblea Nacional procuró obtener la opinión de todos los sectores de la sociedad civil, sino que fue producto, de una consulta cerrada y sesgada, únicamente entre aquellos ciudadanos organizados desde el propio Estado –o más en concreto, desde el Gobierno y la Asamblea Nacional- discriminándose a los ciudadanos por razones políticas, lo que anuló y menoscabó el reconocimiento, goce y ejercicio en condiciones de igualdad, de los derechos políticos de toda persona (artículo 21.1), el principio de progresividad y sin discriminación alguna, del goce y ejercicio irrenunciable, indivisible e interdependiente de los derechos humanos (artículo 19); del derecho al libre desenvolvimiento de su personalidad (artículo 20) al tomar a los ciudadanos como medios al servicio de un proyecto político totalitario diseñado e impuesto desde el Ejecutivo Nacional e instrumentado por el Poder Legislativo Nacional y no como fines en si mismos; e indudablemente del principio de supremacía constitucional (artículo 7), al desconocerse las normas sustantivas y procesales de la Constitución de 1999 señaladas en esta sección.



INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER POPULAR

En resumen, la Asamblea Nacional no promovió una consulta abierta para que cualquier ciudadano, organización civil o grupo pudiese participar y dar su opinión, sino que en realidad, promovió encuentros con organizaciones del “Poder Popular” (que son precisamente las organizaciones reguladas por la LOPP) para explicar o justificar el contenido del entonces Proyecto.

En consecuencia, comoquiera que la **LOPP**, no fue el resultado de un auténtico proceso de consulta democrática, es decir, de un proceso abierto, plural y transparente, pues en su lugar lo que se realizó no más que un mero proceso proselitista y no deliberativo, que se expresó en continuos actos de apoyo político a unas ideas suscritas por el Partido Socialista de Venezuela (PSUV), es por lo que se debe denunciar la violación de los artículos 2, 3, 5, 7, 21.11, 187, ords. 1, y 4, 202 y ss; y 211), los cuales en atención a las notas del carácter normativo, de supremacía y de rigidez de la Constitución vigente, corresponde a la Sala Constitucional hacer valer el carácter prevalente de los preceptos constitucionales frente a cualquier norma, disposición o acto jurídico contradictorio con aquellos preceptos (Artículos 333, 334, 335 y 336), declarando la nulidad, por inconstitucionalidad, de toda la **LOPP** por las razones de hecho y de derecho explicadas en esta sección, y en las que se profundizan a lo largo de todo el presente libelo.

B. *Violación al concepto de Ley previsto en la Constitución.*

Se denuncia, además, la violación al concepto de Ley que la propia Constitución reconoce, en el entendido de que la **LOPP** no es una Ley en el sentido constitucional del término.

Conviene en esta sección denunciar la violación al concepto de Ley que la Asamblea Nacional ha perpetrado con la sanción de la **LOPP**, desarrollando aquellas características o atributos que, de acuerdo con la cláusula constitucional del Estado de Derecho (artículo 2), debe reunir toda Ley para ser verdaderamente tal.

La idea de la ley como *ratio*, postula ya desde su origen, varias notas a deducir: generalidad, garantía de la libertad civil y de la propiedad, irretroactividad, interdicción de arbitrariedad, publicidad, justicia y seguridad jurídica. Por ello, se hace indefectible identificar el concepto de Ley con el auxilio de otros preceptos constitucionales, pues la sola referencia al artículo 202 de la Constitución, no ofrece por sí sola una noción de Ley conforme a un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia (artículo 2).



J.I. HERNÁNDEZ G. /J.M. ALVARADO A./L. HERRERA O.

La Constitución dispone ciertamente una noción (formal), señalando que “La ley es el acto sancionado por la Asamblea Nacional como cuerpo legislador. Las leyes que reúnan sistemáticamente las normas relativas a determinada materia se podrán denominar códigos” (artículo 202).

Dicha noción de Ley (artículo 202), indudablemente que se circunscribe a aquel acto que es adoptado por un determinado órgano -en este caso el Poder Legislativo Nacional (artículo 187.1)- en una determinada forma; conforme al procedimiento de formación de Leyes - Título V “De La Organización del Poder Público Nacional: Sección Cuarta: De la Formación de las Leyes” (artículo 202 y ss.); en razón de que uno de los elementos de la tradición filosófica-jurídica occidental, es que la Ley debe proceder de quien ostenta una autoridad reconocida constitucionalmente, que conforme al constitucionalismo, confluye en el Parlamento - la Asamblea Nacional-, que es el espacio natural en el que todo el pueblo - noción constitucional- se encuentra representado.

En el pensamiento jurídico occidental, la palabra Ley ha denostado casi siempre una posición de “superioridad”, en especial, en la época anterior del Constitucionalismo y por consiguiente de la aparición de los Estados Constitucionales. También la Ley, ha denostado la procedencia de quien ostenta la autoridad reconocida constitucionalmente, que recae en nuestro caso en la Asamblea Nacional, pero no solo ello, también la Ley ha remitido y remite a ideas o notas importantes que la fundamentan, tales como la generalidad, garantía de la libertad civil, la propiedad, irretroactividad, interdicción de arbitrariedad, publicidad, justicia y seguridad jurídica, *atributos que la LOPP violó, la cual la convierten no en una Ley, sino en un manifiesto político sustentado en un proyecto político ideológico que se pretende imponer como doctrina de Estado,* como se comprueba en este libelo.

Y es que se debe hacer del conocimiento de la Sala, que si se es riguroso en el manejo de los conceptos y en el respeto de la Constitución, debe concluir que la **LOPP**, no es una Ley en el sentido constitucional del término, aspecto que de forma inmediata se desarrolla.

En efecto, debe recordarse que la Ley, de acuerdo con nuestra tradición republicana iniciada hace doscientos años, de la mano de pensadores como Juan Germán Roscio, se constituye en un conjunto de normas que reglamentan conductas, asignando consecuencias jurídicas precisas, todo ello, como instrumento de control y límite del Poder en defensa de los bienes fundamentales de nuestra República (así definidos desde la Declaración de Derechos de los Pueblos, de 1811), a saber, la libertad, la propiedad, la seguridad y la igualdad.



INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER POPULAR

La **LOPP**, no representa así una garantía de la libertad civil y de la propiedad, al contrario va más allá de lo que la Constitución permitiría al Poder Legislativo, ya que dicha “ley”, dispone arbitrariamente sobre la libertad y propiedad de los ciudadanos.

- En cuanto a la Libertad: La Constitución reconoce el derecho de toda persona al libre desenvolvimiento de su personalidad, sin más limitaciones que las que derivan del derecho de las demás y del orden público y social (artículo 20); derecho general de libertad o derecho a la libertad general de actuación humana en el más amplio sentido, derecho que tiene su fundamento en el derecho constitucional a la dignidad de la persona (artículo 3) (Robert Alexy, *Teoría de los Derechos Fundamentales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2008, pp. 299 y 301); sin embargo, en la **LOPP**, se dispone inconstitucionalmente, y de forma contradictoria que es finalidad del “Poder Popular”, “...garantizar la vida y el bienestar social del pueblo, mediante la creación de mecanismos para su desarrollo social y espiritual, procurando la igualdad de condiciones para que todos y todas desarrollen libremente su personalidad, dirijan su destino, disfruten los derechos humanos y alcancen la suprema felicidad social; sin discriminaciones por motivos de origen étnico, religioso, condición social, sexo, orientación sexual, identidad y expresión de género, idioma, opinión política, nacionalidad u origen, edad, posición económica, condición de discapacidad o cualquier otra circunstancia personal, jurídica o social, que tenga por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y garantías constitucionales” (artículo 4 **LOPP**) (Subrayado de este escrito), para luego disponer que “El Poder Popular tiene como fines: [...] Promover los valores y principios de la ética socialista: la solidaridad, el bien común, la honestidad, el deber social, la voluntariedad, la defensa y protección del ambiente y los derechos humanos” (Subrayado de este escrito) (art. 7 ord. 4 **LOPP**).

De lo referido, se concluye que la **LOPP**, no ofrece ninguna garantía de la libertad de los ciudadanos, como se verá más adelante. Al contrario, se conculca el derecho al libre desenvolvimiento de la personalidad de todos los ciudadanos, señalando la **LOPP**, que tiene por norte “...desarrollar y consolidar el Poder Popular, generando condiciones objetivas a través de los diversos medios de participación y organización establecidos en la Constitución de la República” (art. 1); violando la Constitución, pues esta no dispone que los ciudadanos tengan que impulsar el “socialismo” (artículos 4, y 7, ordinales 1 y 4 **LOPP**) para poder hacer valer los medios de participación y organización establecidos en la Consti-



J.I. HERNÁNDEZ G. /J.M. ALVARADO A./L. HERRERA O.

tución (artículo 70), como tampoco dispone la Constitución, nada referente acerca del “Poder Popular”.

- En cuanto a la Propiedad: La **LOPP**, no tiene por finalidad garantizarla, lo que es un requisito de toda Ley, sino al contrario, anularla o reducirla inconstitucionalmente. La **LOPP**, reduce la propiedad a la “individual o familiar” (artículo 14.8) y a un “modelo económico de propiedad social y de desarrollo endógeno sustentable” (artículo 8.8. 8) violando el artículo 115 de la Constitución, que garantiza el derecho de propiedad, sin esa artificial e ideológica construcción de la **LOPP**, garantizándole además a toda persona el uso, goce, disfrute y disposición de sus bienes. De igual modo el “modelo económico de propiedad social y de desarrollo endógeno sustentable” viola el artículo 299 de la Constitución, así como la “habilitación” que hace la “ley” a las “instancias del Poder Popular”, y en última instancia, al Ministerio que ejerce la jerarquía y poder de mando sobre todas aquellas, a adoptar medidas contrarias a la Constitución de 1999 violando así el derecho a la propiedad privada material e inmaterial de los medios de producción y demás bienes con valor social de los particulares, a fin de convertirla en parte de la “propiedad social comunal”. De hecho, la propiedad privada, como figura, no es siquiera reconocida en la LOPP, pese a que sí se reconoce la propiedad social que, como se verá, siempre es propiedad del Estado, o sea, propiedad pública.

La **LOPP**, por ello no representa una garantía de la libertad civil y de la propiedad, de hecho, el pueblo que es el conjunto de todas las personas sin exclusión alguna, no puede sentirse a salvo y seguro (seguridad jurídica: Estado de Derecho) dentro de los límites de esta “ley”, ya que es patente que no cumple las exigencias mínimas de generalidad, interdicción de arbitrariedad y seguridad jurídica elementos que caracterizan una auténtica Ley.

Pero hay un factor adicional: la LOPP no es, siquiera, una Ley en el sentido normativo de la expresión, esto es, ella no recoge normas generales y abstractas, de regulan conductas y asignan consecuencias jurídicas. La LOPP más bien está repleta de normas ambiguas, que recogen principios redundantes, de poco contenido, todo lo cual genera incertidumbre jurídica contrariando la seguridad jurídica.

- En efecto, en cuanto a la generalidad: la **LOPP**, no se expresa en términos generales, al contrario, se dirige a personas (socialistas) y cosas concretas (la construcción de la “democracia protagónica revolucionaria” y las bases de la “sociedad socialista, democrática, de derecho y de justicia”). El carácter de generalidad, se difumina en la **LOPP** cuando dirige su “normación” a personas que quieran construir y consolidar la “democra-



INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER POPULAR

cia protagónica revolucionaria y construir las bases de la sociedad socialista” artículo 7 ordinal 1 **LOPP**); a los ciudadanos que quieran ejercer “el pleno derecho a la soberanía, la democracia participativa, protagónica y corresponsable, así como a la constitución de formas de autogobierno comunitarias y comunales, para el ejercicio directo del poder” (artículo 1 **LOPP**); a aquellos que quieran “Promover los valores y principios de la ética socialista” (artículo 7 ord. 4 **LOPP**); a aquellas Comunidades organizadas, “expresiones organizativas populares, consejos de trabajadores y trabajadoras, de campesinos y campesinas, de pescadores y pescadoras y cualquier otra organización social de base, articulada a una instancia del Poder Popular debidamente reconocida por la ley y registrada en el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de participación ciudadana” (artículo 7 ord. 5 **LOPP**), y no al resto de los ciudadanos, los cuales les es vedado participar porque ello depende de los “niveles de conciencia política y organización” de los ciudadanos (artículo 3 **LOPP**).

Por tanto, la **LOPP**, no es una Ley en el sentido estricto de la palabra, y por ello se denuncia como inconstitucional, pues no tiene estructura normativa alguna, y es profundamente discriminatoria, pues se dirige a una facción política, de allí la ausencia de la nota de generalidad que debe caracterizar toda ley, y que esta **LOPP** de forma inconstitucional viola (arts. 2, 7 y 21)

La Ley remite como se afirmó antes a ideas o notas importantes que la fundamentan, tales como la interdicción de arbitrariedad y la seguridad jurídica, que la **LOPP** viola flagrantemente.

- En cuanto a la interdicción de arbitrariedad: puede afirmarse que la **LOPP** incurre una franca violación, pues si bien, en el caso de Venezuela, la Constitución no establece un precepto de ese tenor como si lo dispone la Constitución Española (artículo 9.3) debe advertirse que la Constitución de 1999, si consagra la cláusula del Estado democrático y social de Derecho y de Justicia (artículo 2) que tendría el propósito de impedir la arbitrariedad. La propia definición de Ley es contraria a la arbitrariedad, por cuanto esta es sinónimo, tanto en el lenguaje vulgar como en el jurídico, de injusticia ostensible, y todo proceder contrario a la Constitución, a la razón, y a la justicia, dictado sólo por la voluntad o el capricho es la negación de la idea de Ley, como parece ser el caso de la **LOPP**, que no atiende razón alguna (Véase Eduardo García de Enterría “¿Es inconveniente o inútil la proclamación de la interdicción de la arbitrariedad como principio constitucional?: Una nota” en *Revista de Administración Pública*, n° 124, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1991, pp. 211-230).



- En cuanto a la seguridad jurídica: la **LOPP**, viola también este valor. La seguridad jurídica como valor que es, no es un *factum* inmanente a cualquier sistema jurídico, sino un valor que debe perseguir toda auténtica Ley, la cual adquiere su plena dimensión operativa en un Estado de Derecho (art. 2). Derivado del valor seguridad jurídica -reconocido en la cláusula del Estado de Derecho (artículo 2) y en el artículo 299 de la Constitución- se cifran exigencias al Legislador como la de formular adecuadamente leyes, conforme a la Constitución (artículos 2, 25, 137,138, 139), como fundamento del ordenamiento jurídico, cumplimiento del Derecho por sus destinatarios y especialmente por los órganos encargados de su aplicación. Junto a esa dimensión objetiva se encuentra el valor seguridad jurídica desde una acepción subjetiva, denominada como “certeza del derecho”, que deriva de las proyecciones de las garantías estructurales de la seguridad objetiva en las personas.

Sin embargo, la **LOPP** no cumple con dicho objetivo porque presenta un “lenguaje” incomprensible, ya que no es producto del lenguaje natural tecnificado propio del mundo del Derecho, sino que es un documento con una jerga ideológica extraída de manuales comunistas, que en nada tienen que ver con la Constitución. Ello crea una inseguridad jurídica total, que la propia **LOPP**, trata de “solventar”, con una cantidad de “definiciones” en su artículo 8, todos conceptos que no se encuentran establecidos en la Constitución de 1999. Tanto así que la LOPP emplea expresiones de difícil distinción, como las *expresiones, organizaciones e instancias del Poder Popular*: difícilmente la lectura de la LOPP en tal sentido puede permitir extraer, de esas “normas”, concretas consecuencias jurídicas.

Un buen ejemplo de lo anterior son los “principios y valores” que el artículo 5 de la LOPP recoge, como son: democracia participativa y protagónica, interés colectivo, equidad, justicia, igualdad social y de género, complementariedad (¿en qué sentido?, diversidad cultural, defensa de los derechos humanos, corresponsabilidad (¿de quién frente a quién?, cogestión, autogestión, cooperación, solidaridad, transparencia, honestidad, eficacia, eficiencia, efectividad, universalidad, responsabilidad, deber social, rendición de cuentas, control social, libre debate de ideas, voluntariedad (¿qué debe entenderse por ello?), sustentabilidad (¿de qué?), defensa y protección ambiental, garantía de los derechos de la mujer, de los niños, niñas y adolescentes, y de toda persona en situación de vulnerabilidad, defensa de la integridad territorial y de la soberanía nacional.

Es imposible jurídicamente articular estos principios, extensos y genéricos, en un sistema ordenado, específico, que permita definir qué debe entenderse por Poder Popular, bajo criterios de certeza y seguridad jurídica. A esto debe agregarse que el lenguaje de la LOPP no es jurídico,



INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER POPULAR

sino más bien de un programa político, propositivo. No es casual, por ello, que la LOPP resulte contrario al pluralismo político, pues su lenguaje es más cercano al del programa político del socialismo que al lenguaje técnico, neutro, general de una Ley.

En resumen, la **LOPP** violó el concepto de Ley, como máxima expresión de la sociedad en su conjunto, pues para ser auténticamente tal, toda Ley debe elevarse por encima de los intereses mezquinos cambiantes de cada individuo y de cada facción política o partido político, lo que por cierto no ocurrió con la **LOPP**.

De hecho, la Constitución de 1999, dispone la obligatoriedad de la consulta pública legislativa, para que toda Ley refleje en la medida de lo posible, los deseos, aspiraciones y preferencias diversas de los diferentes grupos e individuos, de todas las tendencias y visiones del mundo, siempre enmarcado dentro de lo que permite la Constitución, para así cumplir con una exigencia básica del constitucionalismo como lo es la de la generalidad, que debe tener una Ley, aspecto incluso reconocido por un filósofo como Jean-Jacques Rousseau, que veía en la Ley, la expresión de la “voluntad general”, en un momento en el que no existía Constitución en Francia. (Véase su Libro II, Capítulos VI Titulado: “De la Ley” de su *El Contrato Social o Principios de Derecho Político*)

Y es que toda Ley debe cumplir con las notas de generalidad y racionalidad, ya que son dos (2) elementos absolutamente inseparables del concepto de Ley, aspecto que viola esta **LOPP**, negando la conexión entre generalidad y racionalidad; lo que conlleva a que no refleje en absoluto la aspiración a una Ley de libertad, sino que la transforma en una Ley de la dominación de una facción de un grupo sobre otro, aspecto que es la negación de la democracia a tenor de los artículos 2 y 5 de la Constitución de 1999.

Por otro lado, la Constitución de 1999, en su Preámbulo, señala que el Estado de justicia, federal y descentralizado, consolida los valores de la libertad y el imperio de la ley entre tantos. Por tanto, el concepto de Ley, conforme a la cláusula de Estado democrático y social de Derecho y de Justicia (Artículo 2), se encuentra articulado, con la idea de un “gobierno de leyes y no de hombres”, pues como refiere Friedrich August von Hayek “El concepto de Libertad bajo el imperio de la ley, [...] descansa en el argumento de que, cuando obedecemos leyes en el sentido de normas generales abstractas establecidas con independencia de su aplicación a nosotros, no estamos sujetos a la voluntad de otro hombre y, por lo tanto, somos libres. Puede afirmarse que las leyes y no los hombres imperan, por cuanto el legislador desconoce los casos particulares a los que sus



J.I. HERNÁNDEZ G. /J.M. ALVARADO A./L. HERRERA O.

prescripciones conciernen y también porque el juez que las aplica no tiene elección a la hora de formular las conclusiones que se siguen del cuerpo legal en vigor y de las particulares condiciones del caso que se juzga. La Ley no es arbitraria porque se establece con ignorancia del caso particular y ninguna voluntad humana decide la coacción utilizada para hacerla cumplir. *Esto último, sin embargo, es verdad, tan sólo si por ley significamos las normas generales y abstractas que se aplican igualmente a todos.* Dicha generalidad, probablemente, es el aspecto más importante de ese tributo de la ley que hemos denominado abstracción. Una ley verdadera no debe nombrar ninguna particularidad ni destacar especialmente ninguna persona determinada o grupo de personas” (destacado nuestro. Véase Friedrich August Von Hayek, *Los Fundamentos de la Libertad*, Unión Editorial, Madrid, 2008, p.202).

De estos argumentos, es que se extrae una consecuencia, demostrada históricamente, susceptible de verificación histórica, cual es la de que la Ley debe ser general para que constituya un instrumento de libertad y no de opresión, para así evitar que conduzca a un camino de servidumbre y tiranía. General y, además, comprensible, concreta, de directos efectos jurídicos.

Conforme al principio de supremacía constitucional (artículo 7), el Poder Legislativo no es ilimitado, no puede ordenarlo todo, y extenderse con sus regulaciones a cualquier campo y regular la vida, la libertad o la propiedad en la forma que los representantes del pueblo crean conveniente. Por ello, es que se afirmó antes que la misión de la Ley, es proteger la libertad, la propiedad y la seguridad de los ciudadanos, pues justamente para ello se unen en sociedad.

Por ello se denuncia la violación de la **LOPP** al concepto de Ley que ha legado el constitucionalismo liberal americano y francés del cual somos tributarios desde la Constitución Federal de 1811, hasta hoy. Pues si bien, es un acto que emana del Poder Legislativo Nacional (artículo 202), no fue producto de un idóneo procedimiento legislativo, pues fue llevado al margen de la Constitución, como se ha referido antes, y por otro lado, niega la idea de supremacía constitucional (artículo 7) al regular unas materias no previstas en la Constitución, producto de una visión anterior a la del Estado de Derecho, como lo es el principio de la omnipotencia de la ley, la cual nunca ha tenido recepción en Venezuela, precisamente porque desde 1811 hasta la Constitución de 1999, hemos contado con Constituciones. Por omnipotencia de la ley, se entiende, el carácter incondicionado, la ausencia de límites que vinculen al legislador.



INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER POPULAR

La omnipotencia de la ley, solo tiene una explicación histórica, y surgió en aquellos países en los que era inexistente la Constitución auténtica, aquella que es suprema y supralegal y por tanto jurisdiccionalmente garantizada. Por omnipotencia de la ley, no debe entenderse primacía de la ley, que incluso en Venezuela no tiene recepción pues quien goza de primacía es la Constitución (artículo 7).

Comoquiera que la Constitución es: 1) norma jurídica, por tanto fuente del Derecho dotada de un contenido material o sustantivo, 2) norma normarum o norma sobre la organización y la producción jurídicas y además norma axiológica, que hace declaraciones, salvaguarda derechos, garantiza instituciones, fines positivos que han de guiar a los poderes públicos, incluido el Poder Legislativo (art.3), es que resulta, inconstitucional el desdibujamiento del concepto de Ley que hace la **LOPP**, porque en el fondo lo que establece, es una "Ley" de facto, que desplazaría a la Constitución la cual si fue aprobada por la soberanía popular.

El Estado de Derecho (artículo 2), que reconoce nuestra Constitución no es una simple cobertura pro forma mediante actos legislativos de cualquier decisión, sino que es la ordenación legal – previa a cualquier actuación de los poderes públicos – de la comunidad con inspiración en una *ratio* y en unos valores conformes a los principios constitucionales. (Véase Francisco Rubio Llorente "El principio de legalidad" en *Revista Española de Derecho Constitucional* n° 39, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1993, pp. 9-42)

Ya la doctrina y en especial Eduardo García de Enterría ha plasmado esta idea, de forma clara "La idea de un Estado de Derecho excede con mucho de esa técnica de gobierno puramente formal [...] en el sistema constitucional, esa estructura puramente formal, si se limitase a remitir a las leyes, sean cualesquiera sus respectivos contenidos, la ordenación de la sociedad, no cubriría las explícitas exigencias constitucionales, que imponen un definido sistema material de valores. A este cambio de perspectiva es a lo que la doctrina alemana ha llamado expresivamente el paso de un Estado formal de Derecho (que sería, por cierto, el Estado burgués de derecho) a un Estado material de Derecho, o del Derecho en su sentido material y no formal", añadiendo el jurista español que este Estado material de Derecho consiste en "cerrar el paso a una concepción jacobina, o decisionista-totalitaria, de la democracia que haga de la decisión mayoritaria la suprema y todopoderosa instancia del Estado, absoluta y sin límites" (Véase Eduardo García de Enterría, "Principio de legalidad: Estado material de Derecho y facultades interpretativas y constructivas de la Jurisprudencia en la Constitución" en *Revista Española de Derecho Constitu-*



J.I. HERNÁNDEZ G. /J.M. ALVARADO A./L. HERRERA O.

cional n° 10, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1984, p. 20).

Si se relaciona pues, las exigencias del Estado de Derecho, con el Estado Democrático, se descubre fácilmente, que la Constitución presenta un concepto de Ley que tiene como cometido la resolución de las cuestiones que afectan verdaderamente a todos los ciudadanos, dentro del marco constitucional. La Ley, como se ha dicho, no puede ser mera desnuda *voluntas* del Poder Legislativo, como fue el caso de la **LOPP**, sino que ha de ser *ratio*, ya que los modernos ordenamientos con supremacía constitucional han eliminado esas bases absolutistas, porque al existir una verdadera norma superior, esta impide que ningún órgano del Estado y ningún ciudadano o conjunto de ciudadanos tenga un poder ilimitado y pueda calificarse de soberano, sino que delimita, con mayor seguridad jurídica el elemento que caracteriza una auténtica Ley. (Véase sobre el principio de “soberanía” H.L.A Hart, *El Concepto de Derecho*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1998, pp. 272 y ss.)

Por las razones ya expuestas, vista la flagrante inconstitucionalidad de la **LOPP** en sus artículos 1, 4, 7 Ordinal 1, Ordinal 4 y Ordinales 5 y 8 entre otros por violar la Constitución en su concepción de cómo debe ser una Ley, protegidos por los artículos 2, 3, 5, 7, 20, 21, 25, 115, 137, 138, 139, 187 Ordinal 1, 202, 299, debe solicitarse a la Sala Constitucional que declare la nulidad íntegra de la **LOPP**, a fin de asegurar el carácter de supremacía de la Constitución.

2. *Fraude a la Constitución*

A. *Fraude a la Constitución y a la voluntad popular*

Se debe denunciar el **fraude a la Constitución y a la voluntad popular**, que representa la **LOPP**, ya que reedita uno de los principios básicos del proyecto de Reforma Constitucional rechazado el dos de diciembre de 2007, pretendiendo modificar la estructura del Estado venezolano con la creación de un nuevo “Poder Popular”, de un “Estado Comunal” y de un “Estado Comunista o Socialista”, para vaciar de contenido al Estado Constitucional, categorizado en la *lex superior* de 1999 como “democrático y social de Derecho y de Justicia” (artículo 2).

Tal fraude a la voluntad popular en la que incurre la **LOPP**, viola y desconoce en *primer término* el principio constitucional del Estado democrático y social de Derecho y de Justicia (artículo 2), al pretender someter a todos los órganos, entes e instancias del Poder Público -incluido la Sala Constitucional- a los dictados del “Poder Popular” y no a los princi-



INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER POPULAR

pios y valores de la Constitución de 1999, como reza de forma inconstitucional el artículo 24 de la **LOPP**, en *segundo término*, la soberanía popular (artículo 5) que se manifestó en el referéndum consultivo del tres (3) de Diciembre de 2007 (Véase los resultados en http://www.cne.gob.ve/divulgacion_referendo_reforma/), ya que de los sesenta y nueve (69) artículos que pretendían cambiar la estructura y principios constitucionales: 1, 16, 18, 21, 64, 67, 70, 71, 72, 73, 74, 82, 87, 90, 98, 100, 103, 109, 112, 113, 115, 136, 141, 152, 153, 156, 157, 158, 163, 164, 167, 168, 173, 176, 184, 185, 191, 225, 230, 236, 251, 252, 264, 265, 266, 272, 279, 289, 293, 295, 296, 299, 300, 301, 302, 303, 305, 307, 318, 320, 321, 328, 329, 337, 338, 339, 341, 342, y 348, muchos de ellos, como se expondrá en esta sección y ya adelantamos en el primer capítulo de este recurso, han sido reeditados en la reciente **LOPP**, violando la decisión del pueblo de Venezuela en dicho referéndum, en *tercer término*, el principio Republicano (artículos 1, 4, 6, 10 y 16) al pretender organizar políticamente a Venezuela como un “Estado Comunal” contrario a la idea de Estado-Nación, pues pese a que la **LOPP**, señale que “Las relaciones del Estado y el Poder Popular se rigen por los principios de igualdad, integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad, en el marco del sistema federal descentralizado consagrados en la Constitución de la República” (Subrayado de este escrito), estos principios, valga acotar, son principios del “Estado Federal descentralizado” establecido en el artículo 4 de la lex superior de 1999, no para el inexistente e inconstitucional “Poder Popular”, sino para todos los entes políticos territoriales (República, Estados y Municipios), para conservar la unidad del Estado-Nación. (Véase sobre la Reforma Constitucional las obras de 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, N° 42, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2007, 157 pp.; y *La Reforma Constitucional de 2007 (Comentarios al Proyecto Inconstitucionalmente sancionado por la Asamblea Nacional el 2 de noviembre de 2007)*. Colección textos legislativos N° 43, Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2007, 224 pp),

Tal violación al principio republicano, se patentiza en la **LOPP**, cuando se lee que basa la República en “espacios socialistas” o en “valores y principios de la ética socialista” (artículo 7 ord. 4) y no en la “memoria histórica compartida, rasgos culturales, usos y costumbres” (artículo 15 ord. 2) como en algún momento refiere la **LOPP**.

La Sala Constitucional ha afirmado incluso, que el comunismo y el socialismo, no son rasgos “culturales, usos y costumbres del pueblo Venezolano”, como muestra el propio texto constitucional de 1999, como



J.I. HERNÁNDEZ G. /J.M. ALVARADO A./L. HERRERA O.

pretende la **LOPP**, lo cual es razón suficiente para que la Sala Constitucional ejerza sobre esta “Ley” un intenso control jurisdiccional en favor de la supremacía constitucional. En efecto, ha sido la Sala la que ha aclarado que el Estado social que recoge la Constitución en el artículo 2 no impone el socialismo (sentencia de 24 de enero de 2002, caso *Asodeviprilara*).

La Constitución de 1999, a diferencia de la Constitución Cubana, no señala que la República de Venezuela es un “Estado Socialista”, sino que refiere que es un “Estado democrático y social de Derecho y de Justicia” (artículo 2) y un “Estado Federal descentralizado” (artículo 4). La propuesta de reforma constitucional, por el contrario, sí pretendía erigir a Venezuela como Estado socialista, estructurado sobre el Poder Popular y la participación ciudadana orientada al socialismo. Por supuesto, al proponerse estos cambios en la reforma, se estaba consciente (el ciudadano Presidente de la República, quien tuvo la iniciativa, y la anterior Asamblea Nacional) que un cambio de tal magnitud, es decir, la transformación del Estado democrático y social de Derecho y de Justicia al Estado socialista basado en el Poder Popular como instrumento del socialismo, requería necesariamente una modificación a la Constitución.

Sin embargo, la **LOPP**, de manera contraria a la Constitución y a la voluntad popular expresa el 2 de diciembre de 2007, a su historia constitucional, y jurídicamente al principio de supremacía constitucional (artículo 7), incorpora la idea de un “Poder Popular” extraído de una “Constitución” extranjera (“Constitución” Cubana en sus artículos 3 y 69 y ss.) desarrolladas precisamente en el fallido proyecto de reforma constitucional de 2007, para de forma fraudulenta torcer la voluntad popular y falsear la Constitución, implementando por la vía legal, sustantivamente, el mismo contenido de la reforma a la Constitución rechazada popularmente.

Recordamos que la Sala Constitucional en sentencia No. 74 de 25 de enero de 2006, señaló que el fraude a la Constitución ocurre cuando se destruyen las teorías democráticas “mediante el procedimiento de cambio en las instituciones existentes aparentando respetar las formas y procedimientos constitucionales”, o cuando se utiliza “del procedimiento de reforma constitucional para proceder a la creación de un nuevo régimen político, de un nuevo ordenamiento constitucional, sin alterar el sistema de legalidad establecido” (*Revista de Derecho Público* N° 105, 2006, pp. 76 y ss).

Precisamente, este fraude (Del lat. *fraus, fraudis*), lo concretiza la **LOPP**, al pretender eludir la voluntad popular y por consiguiente los resultados electorales obtenidos en el referéndum de 2007, pues como-



INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER POPULAR

quiera que el proceso de reforma constitucional no fue aprobado sino rechazado por contener disposiciones inconstitucionales y que atentaban contra la libertad de los venezolanos, la **LOPP**, en perjuicio de los ciudadanos, reeditó en todo su texto todas las normas rechazadas en dicho referéndum del 2007, para así burlarse de la soberanía que dice garantizar y defender.

La consideración de fraude deriva pues, de dos (2) factores, *el primero*, de la incorporación en la **LOPP** de normas contenidas en aquella propuesta rechazada, y *el segundo*, por la finalidad de desvirtuar el Estado de Derecho y la democracia y por consiguiente la participación ciudadana, además del sistema económico establecido en la Constitución, como se ha explicado en todo el presente libelo. Un cambio que antes pretendió introducirse por vía de modificación a la Constitución, ahora se ha realizado por vía legal.

Bajo este argumento, la existencia de un fraude es consecuencia necesaria. En efecto, si se considera que el Poder Popular orientado al socialismo puede tener cabida bajo la Constitución de 1999, entonces, la propuesta de reforma constitucional de 2007 fue un fraude, pues no tenía justificación modificar la Constitución para dictar una Ley que cabía bajo su ámbito. Por el contrario, si se considera –como es el caso– que cualquier modificación sustancial a la forma del Estado venezolano para la creación de un “Estado socialista” no puede ser llevada a cabo a través de una Ley, entonces, la tesis del fraude constitucional cobra sentido. Todo ello, por supuesto, recordando e insistiendo que la sanción de un Estado socialista estructurado sobre el Poder Popular para el socialismo, en el cual el socialismo sea la única doctrina admisible, es y será siempre inconstitucional, sea que se pretenda introducir por la vía de la reforma constitucional, sea que se pretenda desarrollar en una Ley.

Ya el proyecto de reforma a la Constitución de 2007, hoy en día materializado en la **LOPP** en lo que atañe al “Poder Popular” y “Estado comunal”, contraviniendo la Constitución, ordenaba en su Disposición Transitoria Primera que “A partir de la entrada en vigencia de esta Reforma Constitucional, se legislará sobre todas las materias que se deriven de la misma, dándole prioridad a: 1. La Ley Orgánica del Poder Popular” (Subrayado de este escrito).

Allí se observa, cómo el proyecto de reforma constitucional, exhortaba al órgano legislativo a que sancionara una “Ley Orgánica del Poder Popular” (Subrayado de este escrito), que desarrollara el “Poder Popular” inexistente en la Constitución de 1999.



J.I. HERNÁNDEZ G. /J.M. ALVARADO A./L. HERRERA O.

La sanción por parte de la Asamblea Nacional, se entiende pues, un desarrollo legislativo del proyecto de reforma constitucional rechazado y no de la Constitución de 1999, violando el órgano legislativo, nada más y nada menos que el principio de supremacía constitucional (artículo 7), el principio de la soberanía popular (artículo 5), además de la voluntad popular, que se expresó en términos desfavorables ante la propuesta comunista de 2007 (Véase los resultados en http://www.cne.gob.ve/divulgacion_referendo_reforma/).

Como vimos en el primer capítulo, la propuesta de reforma a la Constitución de 2007 disponía en el artículo 136 lo siguiente: “El Poder Público se distribuye territorialmente en la siguiente forma: el Poder Popular, el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional. Con relación al contenido de las funciones que ejerce, el Poder Público se organiza en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral. El pueblo es el depositario de la soberanía y la ejerce directamente a través del Poder Popular. Éste no nace del sufragio ni de elección alguna, sino de la condición de los grupos humanos organizados como base de la población. El Poder Popular se expresa constituyendo las comunidades, las comunas y el autogobierno de las ciudades, a través de los consejos comunales, consejos de trabajadores y trabajadoras, consejos estudiantiles, consejos campesinos, consejos artesanales, consejos de pescadores y pescadoras, consejos deportivos, consejos de la juventud, consejos de adultos y adultas mayores, consejos de mujeres, consejos de personas con discapacidad y otros entes que señale la ley” (Subrayado de este escrito); norma mediante la cual se trastocaba la idea de “Poder Público” consagrada en la Constitución de 1999, incorporando precisamente el “Poder Popular”.

La Constitución de 1999, dispone que el Poder Público “se distribuye entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional. El Poder Público Nacional se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral” (Subrayado de este escrito), agregando que “Cada una de las ramas del Poder Público tiene sus funciones propias, pero los órganos a los que incumbe su ejercicio colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado” (artículo 136).

Resalta a todas luces, que no menciona la Constitución, ningún “Poder Popular”. Ciertamente, la ausencia de referencia de esa expresión no es en sí misma relevante: la Constitución no tiene que nombrar a todas las figuras jurídicas que el Legislativo puede crear, ciertamente. Pero la ausencia de referencia al Poder Popular en la CRBV es relevante pues, por el contrario, la expresión sí aparecía –y varias veces– en la propuesta de reforma a la Constitución, de 2007. Por tanto, la **LOPP**, se aprecia, no desarrolla la Constitución de 1999, sino la propuesta de reforma a la Constitu-



INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER POPULAR

ción de 2007, en y el “**Libro Rojo del Partido de Gobierno**”, como vimos, (razón suficiente para considerar esta “Ley” como un fraude a la voluntad popular y a la propia soberanía popular.

Tal “Poder Popular”, inexistente en la Constitución, y establecido en ese proyecto de reforma que no fue aprobado por la mayoría de los ciudadanos venezolanos, sin embargo, fue desarrollado por el Poder Legislativo, quien pretendió así llevar a cabo, por vías distintas, las modificaciones al ordenamiento jurídico que pretendió incorporar la propuesta de reforma a la Constitución, ello, en desprecio de la soberanía popular que el 2 de diciembre de 2007 rechazó todo el contenido de esa propuesta. Es decir, al dictar la **LOPP**, la Asamblea pretende reeditar dicho contenido, contra la voluntad de los ciudadanos, razón suficiente para hablar de un fraude a la voluntad popular y al propio concepto de soberanía. Destacamos además que la misma Asamblea que sancionó el proyecto de reforma constitucional rechazado, introdujo sus disposiciones sobre el Poder Popular en la **LOPP**, cuya vigencia no se supeditaba a la aprobación popular. He aquí, pues, la evidencia clara del fraude a la Constitución.

Tal fraude a la voluntad popular, se corrobora en los siguientes artículos de la **LOPP** francamente inconstitucionales que se mencionarán a continuación, ya que los mismos reeditan contenidos establecidos en el proyecto de reforma constitucional, modificando el derecho de la Constitución por una “Ley Orgánica”, violando dicha **LOPP**, la supralegalidad de la Constitución, y de forma específica, derogando *de facto* no *de iure* disposiciones constitucionales.

1. El artículo 1 **LOPP**, dispone que “La presente Ley tiene por objeto desarrollar y consolidar el Poder Popular” (subrayado de este escrito).

Tal “Poder Popular”, no tiene soporte constitucional en la Constitución de 1999, mas si en el proyecto de reforma constitucional y en específico en el artículo 136, que lo vinculaba como un “Poder Público” mas, razón por la cual es inconstitucional, siendo una reedición de los contenidos del proyecto de reforma constitucional

2. El artículo 1 **LOPP**, dispone de igual forma que en el desarrollo del “Poder Popular” la Ley generara “...condiciones objetivas a través de los diversos medios de participación y organización establecidos en la Constitución de la República, en la ley y los que surjan de la iniciativa popular, para que los ciudadanos y ciudadanas ejerzan el pleno derecho a la soberanía, la democracia participativa, protagónica y corresponsable, así como a la constitución de formas de autogobierno comunitarias y comunales, para el ejercicio directo del poder” (subrayado de este escrito).



J.I. HERNÁNDEZ G. /J.M. ALVARADO A./L. HERRERA O.

Tal norma, es una violación a la Constitución en sus artículos (1,2,3,5,7,70 y 136), ya que no tiene soporte en la Constitución de 1999, mas si en el proyecto de reforma constitucional y en específico, en el artículo 70, que se pretendía reformar, en el cual se establecían unos supuestos “medios de participación y protagonismo del pueblo” en ejercicio -supuestamente e ilógicamente- directo de la soberanía (actuales artículos 2 y 5 **LOPP**), para la “construcción del socialismo” (actuales artículos 5, 7.1; 7.4, 8.8 Y 14; 11.1 , 15.1 y 2 de la **LOPP**), lo que es de suyo el establecimiento de un sistema cerrado de participación ciudadana subordinada a la rectoría del Poder Ejecutivo Nacional y orientada, de manera exclusiva y excluyente, a la construcción del socialismo marxista. Ello es suficiente razón para declararlo inconstitucional con arreglo a los artículos 2, 7, 334, 335 y 336 Ordinal 1 de la Constitución de 1999.

3. El artículo 2 **LOPP**, dispone que “El Poder Popular es el ejercicio pleno de la soberanía por parte del pueblo en lo político, económico, social, cultural, ambiental, internacional, y en todo ámbito del desenvolvimiento y desarrollo de la sociedad, a través de sus diversas y disímiles formas de organización, que edifican el estado comunal” (subrayado de este escrito)

Tal norma no tiene soporte en la Constitución de 1999, mas si en la propuesta de reforma constitucional rechazada y en específico en el artículo 70, que hablaba de un “pleno derecho a la soberanía” para el “ejercicio directo del poder”. De hecho, vale acotar, que este artículo es la negación de la idea misma de Constitución, pues si el pueblo es soberano pleno, no hay Constitución, ya que en un Estado Constitucional la soberanía se encapsula en la Constitución, y prueba irrefutable de ello es la escisión entre la titularidad y el ejercicio de la soberanía en un Estado Constitucional.

Tal artículo, además se presenta como un caso de imposibilidad de aplicación de norma jurídica por razones lógicas, ya que si se parte de que existe un ejercicio pleno de la soberanía a través del inexistente “Poder Popular”, ello sería negar la idea de Constitución, pues no puede haber lógicamente una “soberanía absoluta” o “plena” y una Constitución.

Esta noción de “soberanía plena” es muy similar a la de “poder constituyente” o de “pouvoir constituant” esbozada por el pensamiento anti-liberal y pre-marxista encarnizado en Emmanuel Joseph Sieyès, en su obra *Qu'est-ce que le tiers état?*, la cual si es que tiene alguna utilidad, es para hablar del acto mediante el cual el pueblo se da una Constitución, pero no después de que esta sea sancionada, pues sería negar la idea de Constitución.



INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER POPULAR

Tal “Poder Popular” como “ejercicio pleno de la soberanía por parte del pueblo en lo político, económico, social, cultural, ambiental, internacional” (subrayado de este escrito), resulta por tanto, una negación de la idea de Constitución y por tanto inconstitucional (artículo 5).

Tal artículo 2 de la **LOPP**, reedita el artículo 136 de la propuesta de reforma a la Constitución de 2007 y por tanto es inconstitucional, pues el “Poder Popular” no está referido en la Constitución, además de que el mismo violaría el principio constitucional a la soberanía que dispone que “La soberanía reside intransferiblemente en el pueblo, quien la ejerce directamente en la forma prevista en esta Constitución y en la ley, e indirectamente, mediante el sufragio, por los órganos que ejercen el Poder Público”.

Esta **LOPP**, reedita esa propuesta e instrumenta el “Poder Popular” como refería el **PRC** con la connotación de que “no nace del sufragio ni de elección alguna, sino de la condición de los grupos humanos organizados como base de la población”, lo que es contrario incluso al principio de la democracia (artículo 2). Ello es suficiente razón para que la Sala Constitucional declare la **LOPP** inconstitucional con arreglo a los artículos 2, 7, 334, 335 y 336 Ordinal 1 de la Constitución de 1999.

4. El artículo 3 de la **LOPP** dispone que: “El Poder Popular se fundamenta en el principio de soberanía y el sentido de progresividad de los derechos contemplados en la Constitución de la República, cuyo ejercicio y desarrollo está determinado por los niveles de conciencia política y organización del pueblo” (subrayado de este escrito).

Tal disposición, no tiene soporte en la Constitución de 1999, mas si en la propuesta. De hecho, el artículo es la negación de los derechos humanos, garantizados en todo el “**Título III, De los Derechos Humanos y Garantías, y de los Deberes**” de la Constitución de 1999, ya que los mismos se encuentran restringidos en su ejercicio y desarrollo “por los niveles de conciencia política y organización del pueblo” (Subrayado de este escrito), que a tenor de la **LOPP**, y de la reforma, es la conciencia política y la organización “socialista”, violando así el principio constitucional de igualdad ante la Ley (artículo 21) y de la clausula del Estado de democrático social de derecho y de justicia (artículo 2), por cuanto todos aquellos “no socialistas”, serán excluidos y marginados, lo que es la negación de la democracia.

Por otra parte la Constitución de 1999, reconoce que los derechos son “inherentes a la persona humana” (artículos 3 y 22), siendo algunos juridificados, caso del “**Título III, De los Derechos Humanos y Garantías, y de los Deberes**” y otros no, pero que ello “no menoscaba el ejercicio de los



J.I. HERNÁNDEZ G. /J.M. ALVARADO A./L. HERRERA O.

mismos”, razón por la cual, se puede concluir que esta restricción y negación de los derechos humanos, y dentro de ellos, los de participación política, es inconstitucional.

Ello es suficiente razón para que la Sala Constitucional declare la **LOPP** como inconstitucional con arreglo a los artículos 2, 7, 334, 335 y 336 ord. 1 de la Constitución de 1999.

5. El artículo 9 de la **LOPP**, respecto a las “Instancias del Poder Popular” dispone, “definiendo” a los efectos de la “Ley” lo siguiente: “Instancias del Poder Popular: Constituidas por los diferentes sistemas de agregación comunal y sus articulaciones, para ampliar y fortalecer la acción del autogobierno comunal: consejos comunales, comunas, ciudades comunales, federaciones comunales, confederaciones comunales y las que, de conformidad con la Constitución de la República, la ley que regule la materia y su reglamento, surjan de la iniciativa popular” (Subrayado de este escrito).

Tal artículo, es una redición del artículo 16 de la propuesta, en el cual se disponía que: “Las comunas serán las células sociales del territorio y estarán conformadas por las comunidades, cada una de las cuales constituirá el núcleo territorial básico e indivisible del Estado Socialista Venezolano, donde los ciudadanos y las ciudadanas tendrán el poder para construir su propia geografía y su propia historia, respetando y promoviendo la preservación, conservación y sustentabilidad en el uso de los recursos y demás bienes jurídicos ambientales. A partir de la comunidad y la comuna, el Poder Popular desarrollará formas de agregación comunitaria político-territorial, las cuales serán reguladas en la ley nacional, y que constituyan formas de autogobierno y cualquier otra expresión de democracia directa” (Subrayado de este escrito).

Tales “consejos comunales”, “comunas”, “ciudades comunales”, etc; no están establecidos en la Constitución de 1999, y no son un “...manifiesto que dicho texto desarrolla de forma directa y profunda el propósito esencial del derecho fundamental a la participación directa en los asuntos públicos que consagra, entre otras manifestaciones del derecho a la participación, el artículo 62 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela” (Véase sentencia n° 1326, Caso: *Ley Orgánica del Poder Popular*, de Fecha: 16/12/2010, Magistrado Ponente: Francisco Antonio Carrasquero López), ya que, continúa la misma sentencia, no es “palmario que dicha Ley Orgánica del Poder Popular desarrolla algunos de los mecanismos de participación previstos en el artículo 70 del Texto Constitucional”, por cuanto la misma no tiene por norte desarrollar mecanismos de participación, si así lo fuere, hubiese la Ley, desarrollado



INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER POPULAR

mecanismos para el referendo, la consulta popular, la revocación del mandato, las iniciativas legislativas, constitucional y constituyente, el cabildo abierto, la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas, regulado el carácter que tendrían las decisiones de esta última, haciendo de verdad efectivo el funcionamiento de los medios de participación previstos en este artículo.

Por ello, bien afirma la Sala que dicha sentencia n^o 1326/2010 no constituyó un “pronunciamiento sobre la constitucionalidad del contenido de la normativa propuesta por la Asamblea Nacional”, pues no es constitucional, como tampoco es Ley Orgánica (artículo 203), pues ni siquiera es Ley.

Todo lo referido es suficiente razón para que la Sala Constitucional declare la **LOPP** inconstitucional con arreglo a los artículos 2, 7, 334, 335 y 336 ord. 1 de la Constitución de 1999

6. El artículo 15 de la **LOPP** dispone que *“Las instancias del Poder Popular para el ejercicio del autogobierno son: 3. La ciudad comunal, constituida por iniciativa popular mediante la agregación de varias comunas en un ámbito territorial determinado”*. (Subrayado de este escrito)

Ya la propuesta disponía en el artículo 16 que “... La unidad política primaria de la organización territorial nacional será la ciudad, entendida ésta como todo asentamiento poblacional dentro del municipio, e integrada por áreas o extensiones geográficas denominadas comunas”.

Tal artículo 15.3 de la **LOPP**, reedita el artículo 16 de la fallida propuesta de reforma a la Constitución y por ello deviene en inconstitucional, ya que la *lex superior*, no menciona nada acerca de ciudades comunales (artículo 18).

El artículo 15 de la **LOPP** reedita todo el contenido de esa propuesta.

La propuesta de reforma constitucional, en efecto, establecía en su artículo 136 que *“El Poder Popular se expresa constituyendo las comunidades, las comunas y el autogobierno de las ciudades, a través de los consejos comunales, consejos de trabajadores y trabajadoras, consejos estudiantiles, consejos campesinos, consejos artesanales, consejos de pescadores y pescadoras, consejos deportivos, consejos de la juventud, consejos de adultos y adultas mayores, consejos de mujeres, consejos de personas con discapacidad y otros entes que señale la ley”* (Subrayado de este escrito).

La **LOPP**, señala no que el “Poder Popular se expresa”, pero sí que las “Instancias del Poder Popular para el ejercicio del autogobierno son: 1.



J.I. HERNÁNDEZ G. /J.M. ALVARADO A./L. HERRERA O.

El consejo comunal [...] 2. La comuna [...] 3. La ciudad comunal [...] 4. Los sistemas de agregación comunal”.

Todas estas “instancias” de “participación” no tienen soporte en la Constitución de 1999, ya que la misma no mencionada nada acerca del “Poder Popular”. Ciertamente el “Poder Popular” no es una innovación de la **LOPP**. Muy por el contrario, la expresión ha venido siendo utilizada desde hace ya algunos años y contaba, incluso, con cierto desarrollo legal (Caso *Ley para el Poder Popular de la Juventud* (Gaceta Oficial N° 5.933 Extraordinaria del 21 de octubre de 2009). Sin embargo, esta expresión, en concreto, se ha empleado como uno de los principios rectores del programa político adelantado por el Gobierno Nacional, y que ha sido calificado -con variantes- como “socialismo” o “transición al socialismo”, desde 2005.

La idea subyacente de este “Poder Popular” es la de la falsa democracia directa: si el pueblo es el titular de la soberanía, por ello, todo poder público tiene carácter “popular” y frente a él cede, incluso, el propio Derecho Sin embargo, no todo el pueblo es titular de la “soberanía” a tenor de esta “Ley”, y menos que menos, todo el “pueblo” puede participar y hacer valer sus derechos a la participación a tenor de la **LOPP**, sino que al contrario, la noción de “Poder Popular” está asociada, a la idea ajena a la Constitución de que tales “consejos comunales” o “comunidades” entre otras “instancias del Poder Popular”, tendrán como fines: “Impulsar el fortalecimiento de la organización del pueblo, en función de consolidar la democracia protagónica revolucionaria y construir las bases de la sociedad socialista, democrática, de derecho y de justicia. (artículo 7) (subrayado de este escrito)

La Constitución de 1999, consagra el derecho de participación de las personas en los asuntos públicos, materializado en dos ámbitos diferenciados. *Primero*: la participación política o participación ciudadana, pues “Toda persona tiene el deber de cumplir sus responsabilidades sociales y participar solidariamente en la vida política, civil y comunitaria del país, promoviendo y defendiendo los derechos humanos como fundamento de la convivencia democrática y de la paz social” (art. 132), derecho político que se otorga únicamente a los ciudadanos y *Segundo*: el derecho a la participación política o participación ciudadana “Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas” (art. 62), derechos que cuentan con diversas manifestaciones concretas de su ejercicio (artículos 55,62,70,125.168,173,178,187,253,255 y 294).



INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER POPULAR

Sin embargo, la **LOPP**; concibe el “Poder Popular”, inexistente en la Constitución, no como una “instancia” de participación, sino conforme al planteamiento marxista, como “instancias” para el gobierno paralelo, para la instauración de un “Estado Comunal o Socialista”, subvirtiendo la autoridad del Estado Constitucional (Véase Richard Pipes, *Historia del Comunismo*, Mondadori, Barcelona, 2002, p. 55).

Incluso, como una forma de introducir la “dictadura del proletariado”, que en este caso sería la “dictadura del “Poder Popular”. Ya decía Vladimir Lenin que la dictadura del proletariado, es: “...la organización de la vanguardia de los oprimidos en clase dominante para aplastar a los opresores”, agregando Lenin que ello “no puede conducir tan sólo a la simple ampliación del democracia. A la par con la enorme ampliación del democratismo, que por primera vez se convierte en un democratismo para los pobres, en un democratismo para el pueblo, y no en un democratismo para los ricos, la dictadura del proletariado implica una serie de restricciones puestas a la libertad de los opresores, de los explotadores, de los capitalistas. Debemos reprimir a éstos, para liberar a la humanidad de la esclavitud asalariada, hay que vencer por la fuerza de su resistencia, y es evidente que allí donde hay represión, donde hay violencia no hay libertad ni democracia. Engels expresaba magníficamente esto en la carta a Bebel, al decir, como recordará el lector, que “mientras el proletariado necesite todavía del Estado, no lo necesita en interés de la libertad, sino para someter a sus adversarios, y tan pronto como pueda hablarse de libertad, el Estado como tal dejará de existir. Democracia para la mayoría gigantesca del pueblo y represión por la fuerza, es decir, exclusión de la democracia, para los explotadores, para los opresores del pueblo: he ahí la modificación que sufrirá la democracia en la transición del capitalismo al comunismo” (Véase Lenin, *El Estado y la Revolución*, Alianza Editorial, 2006, p. 139-140)

De allí que se comprenda bien, el inconstitucional artículo 24 de la **LOPP**, que señala un “nuevo principio” del Derecho Público Venezolano, creado por el solo capricho de los diputados, violando la Constitución, cual es el del “principio de gobernar obedeciendo”.

La Constitución somete las actuaciones de los órganos del Poder Público, a la Constitución (artículos 7 y 137 y ss.), no a los mandatos de los ciudadanos. La **LOPP**, sin embargo, pretende que los órganos que ejercen el “Poder Público”, se sometan a las expresiones del “Poder Popular” para propender al “socialismo”, definido incluso en la “Ley”, como “un modo de relaciones sociales de producción centrado en la convivencia solidaria y la satisfacción de necesidades materiales e intangibles de toda la sociedad, que tiene como base fundamental la recuperación del



J.I. HERNÁNDEZ G. /J.M. ALVARADO A./L. HERRERA O.

valor del trabajo como productor de bienes y servicios para satisfacer las necesidades humanas y lograr la suprema felicidad social y el desarrollo humano integral. Para ello es necesario el desarrollo de la propiedad social sobre los factores y medios de producción básicos y estratégicos que permita que todas las familias, ciudadanos venezolanos y ciudadanas venezolanas posean, usen y disfruten de su patrimonio, propiedad individual o familiar, y ejerzan el pleno goce de sus derechos económicos, sociales, políticos y culturales” (artículo 8.14). Todo lo referido es suficiente razón para que la Sala Constitucional declare la **LOPP** inconstitucional con arreglo a los artículos 2, 7, 334, 335 y 336 ord. 1 de la Constitución de 1999, por el fraude que representa a la voluntad popular y a la Constitución de 1999.

7. El artículo 15 ord. 2 de la **LOPP** señala que: ***“Las instancias del Poder Popular para el ejercicio del autogobierno son: 2. La comuna, 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”.***

Tal artículo 15 .22 de la **LOPP**, reedita el artículo 16 del proyecto de reforma a la Constitución, y por tanto es inconstitucional, ya que la *lex superior*, nada dispone sobre las “Comunas”. Ese proyecto disponía a este respecto, en su artículo 16 que: ***“Las comunas serán las células sociales del territorio y estarán conformadas por las comunidades, cada una de las cuales constituirá el núcleo territorial básico e indivisible del Estado Socialista Venezolano, donde los ciudadanos y las ciudadanas tendrán el poder para construir su propia geografía y su propia historia, respetando y promoviendo la preservación, conservación y sustentabilidad en el uso de los recursos y demás bienes jurídicos ambientales.”***

Las “comunas”, señala la **LOPP**; son un “espacio socialista que como entidad local es definida por la integración de comunidades vecinas con una memoria histórica compartida, rasgos culturales, usos y costumbres que se reconocen en el territorio que ocupan y en las actividades productivas que le sirven de sustento y sobre el cual ejercen los principios de soberanía y participación protagónica como expresión del Poder Popular, en concordancia con un régimen de producción social y el modelo de desarrollo endógeno y sustentable contemplado en el Plan de Desarrollo, Económico y Social de la Nación” (artículo 15.2).



INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER POPULAR

La razón de estas “comunas”, y su verdadera finalidad es la de servir de “instancias” que socaven el Estado Constitucional, instaurando una dictadura. Ya Federico Engels, afirmaba en la Introducción (1891) al Libro de Carlos Marx, *La Guerra Civil en Francia*, lo siguiente: “Pues bien, caballeros, ¿queréis saber qué faz presenta esta dictadura? Mirad a la Comuna de París: ¡he ahí la dictadura del proletariado!”

Todo lo referido es suficiente razón para que la Sala Constitucional declare la **LOPP** inconstitucional con arreglo a los artículos 2, 7, 334, 335 y 336 ord. 1 de la Constitución de 1999, por el fraude que representa a la voluntad popular y a la Constitución de 1999, por violar los artículos 2, 5, 6, 7, 19, 20, 21, 22 y 23.

8. El artículo 15 ord. 4 de la **LOPP** señala que: “Las instancias del Poder Popular para el ejercicio del autogobierno son: 4. Los sistemas de agregación comunal, que por iniciativa popular surjan entre los consejos comunales y entre las comunas” (subrayado de este escrito)

Tal artículo 15.454 de la **LOPP**, reedita el artículo 16 de la propuesta, y por tanto es inconstitucional. Señalaba esa propuesta lo siguiente “A partir de la comunidad y la comuna, el Poder Popular desarrollará formas de agregación comunitaria político-territorial, las cuales serán reguladas en la ley nacional, y que constituyan formas de autogobierno y cualquier otra expresión de democracia directa” (subrayado de este escrito). Nada de ello se encuentra en la Constitución de 1999. Ello es suficiente razón para que la Sala Constitucional declare la **LOPP** inconstitucional con arreglo a los artículos 2, 7, 334, 335 y 336 ord. 1 de la Constitución de 1999, por el fraude que representa a la voluntad popular y a la Constitución de 1999

9. El artículo 20 de la **LOPP** señala que: “La ordenación y gestión del territorio es un ámbito de actuación del Poder Popular, mediante la participación de las comunidades organizadas, a través de sus voceros o voceras, en las distintas actividades del proceso de ordenación y gestión del territorio, en los términos establecidos en la ley que regula la materia” (subrayado de este escrito)

Tal artículo 20 de la **LOPP**, reedita el artículo 18 de la propuesta y por tanto es inconstitucional, ya que la Constitución de 1999, no habla de ningún “Poder Popular”.

Señalaba esa propuesta lo siguiente “El Poder Nacional, por intermedio del Poder Ejecutivo y con la colaboración y participación de todos los entes del Poder Público Nacional, Estatal y Municipal, así como del Poder Popular, sus comunidades, comunas, consejos comunales y demás



J.I. HERNÁNDEZ G. /J.M. ALVARADO A./L. HERRERA O.

organizaciones sociales, dispondrá todo lo necesario para el reordenamiento urbano, reestructuración vial, recuperación ambiental, logros de niveles óptimos de seguridad personal y pública, fortalecimiento integral de la infraestructura del hábitat de las comunidades, sistemas de salud, educación, cultura, deporte y recreación, recuperación total de su casco y sitios históricos, construcción de un sistema de pequeñas y medianas ciudades a lo largo de sus ejes territoriales de expansión y, en general, lograr la mayor suma de humanización posible en la Cuna de Simón Bolívar, El Libertador, y Reina del Warairarepano.”.

Se observa pues, que la competencia constitucional del Poder Público Nacional, como lo es la de “Las políticas nacionales” en materia de “ordenación del territorio” (art. 156 .23), de acuerdo a la inconstitucional LOPP, le compete al “Poder Popular”, pues incluso es uno de sus ámbitos de actuación, violando la Constitución de 199 al desarrollar el contenido de la propuesta de reforma constitucional rechazada.

Nada de ello se encuentra en la Constitución de 1999. Ello es suficiente razón para que la Sala Constitucional declare la LOPP inconstitucional con arreglo a los artículos 2, 7, 334, 335 y 336.1 de la Constitución de 1999, por el fraude que representa a la voluntad popular y a la Constitución de 1999

10. El artículo 23 de la LOPP; dispone que “Los órganos, entes e instancias del Poder Público promoverán, apoyarán y acompañarán las iniciativas populares para la constitución, desarrollo y consolidación de las diversas formas organizativas y de autogobierno del pueblo” (subrayado de este escrito).

La propuesta, disponía en su artículo 156 lo siguiente “Es de la competencia del Poder Público Nacional: 35. La promoción, organización y registro de los Consejos del Poder Popular, así como el apoyo técnico y financiero para el desarrollo de proyectos socioeconómicos de la economía social, de acuerdo a las disponibilidades presupuestarias y fiscales” (subrayado de este escrito). Nada de ello se encuentra en la Constitución de 1999, pues en realidad, se desarrolla el contenido de la propuesta de reforma constitucional rechazada Ello es suficiente razón para que la Sala Constitucional declare la LOPP inconstitucional con arreglo a los artículos 2, 7, 334, 335 y 336.1 de la Constitución de 1999, por el fraude que representa a la voluntad popular y a la Constitución de 1999

11. El artículo 28 de la LOPP, dispone que “Los gobiernos de las comunas podrán transferir la gestión, la administración y la prestación de servicios a las diferentes organizaciones del Poder Popular. Las organizaciones de base del Poder Popular harán las respectivas solicitudes for-



INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER POPULAR

males, cumpliendo con las condiciones previas y requisitos establecidos en las leyes que regulen la materia" (subrayado de este escrito).

La propuesta disponía en su artículo 157 lo siguiente "La Asamblea Nacional, por mayoría de sus Diputados y Diputadas integrantes, podrá atribuir a los órganos del Poder Popular, al Distrito Federal, a los estados y a los municipios, determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la democracia protagónica y participativa y el ejercicio directo de la soberanía" (subrayado de este escrito)

La LOPP, pues reeditando el proyecto rechazado de 2007, que disponía que "Una ley nacional creará mecanismos para que el Poder Nacional, los estados y los municipios descentralicen y transfieran a las comunidades organizadas, a los consejos comunales, a las comunas y otros entes del Poder Popular, los servicios que éstos gestionen, promoviendo: La comunidad organizada tendrá como máxima autoridad la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas del Poder Popular, la que designa y revoca a los órganos del poder comunal en las comunidades, comunas y otros entes político-territoriales que se conformen en la ciudad, como la unidad política primaria del territorio. El Consejo Comunal constituye el órgano ejecutor de las decisiones de las Asambleas de Ciudadanos y Ciudadanas, articulando e integrando diversas organizaciones comunales y grupos sociales. Igualmente asumirá la Justicia de Paz y la prevención y protección vecinal. Los proyectos de los consejos comunales se financiarán con los recursos contemplados en el Fondo Nacional del Poder Popular establecido en el artículo 167 de esta Constitución. Todo lo relativo a la constitución, integración, competencias y funcionamiento de los consejos comunales será regulado mediante la ley nacional" (artículo 184), violenta de forma grosera la Constitución en sus artículos 2, 7, 136, 157 y 158, ya que al no prever la Constitución tal "Poder Popular", le estaría vedado, a la Asamblea Nacional atribuir determinadas materias de la competencia nacional a tal "Poder Popular", pues ni es un "Poder Público" mas, y tampoco es un mecanismo de participación ciudadana como dispone la Constitución de 1999.

Tal artículo de la LOPP, viola además importantes principios constitucionales del Estado Federal descentralizado (art. 2, 3, 4, 157 y 158), ya que este "Poder Popular" no tiene por norte descentralizar, profundizar la democracia, acercando el poder a la población y mucho que menos crear las mejores condiciones, tanto para el ejercicio de la democracia como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales, pues anula la democracia, destruye la Constitución, y concentra el Poder en unas pocas manos, en aquellos ciudadanos que bajo la conducción del Estado, subvertirán el orden constitucional, con sus propios mecanismos,



J.I. HERNÁNDEZ G. /J.M. ALVARADO A./L. HERRERA O.

para burlarse y desconocer la voluntad popular y la propia constitución para así crear el “Estado Comunal”.

Tal artículo de la **LOPP**, materializa un fraude a la voluntad popular y a la propia Constitución. Nada de ello se encuentra en la Constitución de 1999, pues en realidad, se desarrolla el contenido de la propuesta de reforma constitucional rechazada. Ello es suficiente razón para que la Sala Constitucional declare la **LOPP** inconstitucional con arreglo a los artículos 2, 7, 334, 335 y 336 ord. 1 de la Constitución de 1999, por el fraude que representa a la voluntad popular y a la Constitución de 1999

Por las razones ya expuestas, vista la flagrante inconstitucionalidad de la **LOPP** por violar la Constitución 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 10, 16, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 62, 70, 136, 156 Ordinal 23, 157 y 158 entre otros, debe solicitarse a la Sala Constitucional que declare la nulidad íntegra de la **LOPP**, a fin de asegurar la supremacía de la Constitución de 1999.

B. *Mutación y Abolición de la Constitución para la Instauración de un Estado Comunal y Socialista.*

Se debe denunciar igualmente ante la Sala Constitucional, la mutación y por consiguiente proceso de abolición de la Constitución, que efectúa la **LOPP**, al pretender modificar la estructura del Estado venezolano con la creación de un “nuevo Poder” y de un “Estado comunal” ajeno a la Constitución de 1999.

Por “mutación” (Del lat. *mutatio*, -ōnis), se entiende a los fines del presente libelo, la práctica política instrumentada en la **LOPP**, que pretende incorporar preceptos jurídicos, valores y principios, opuestos a los establecidos en la Constitución de 1999, dándole a la realidad política, a la fuerza de los hechos, más importancia que a la fuerza de las normas constitucionales, es decir, una mutación en la cual priva la realidad política en lugar de la realidad jurídica, o para ser más precisos, un desplazamiento de la normatividad por la facticidad, que no puede ser tolerado por esta instancia jurisdiccional.

Tal “mutación” se denuncia conlleva a un “falseamiento de la Constitución”, por lo irregular del cambio constitucional, que de por sí viola el principio de supremacía constitucional (artículo 7) (Véase Maurice Hauriou, *Principios de Derecho Público y Constitucional*, Editorial Comares, Granada, 2003, pp. 364-365).

Para tratar este tema de la “mutación”, es importante, referir que el Estado constitucional no puede tolerar prácticas políticas, que den lugar a mutaciones severas, que tengan por propósito destruir la lógica y la ra-



INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER POPULAR

cionalidad interna del sistema constitucional venezolano. Por ello, la importancia de la “Justicia Constitucional” y de la “Jurisdicción Constitucional” y del rol del juez constitucional.

La doctrina incluso (Pedro de Vega), ha sostenido que desde el planteamiento histórico del significado político del propio concepto de constitución, se puede obtener la respuesta de cuál será el límite de las mutaciones en un Estado Constitucional. Si la Constitución se configura, ante todo, como un sistema de garantías del ciudadano frente al poder, de allí su carácter de ley suprema (artículo 7), que obliga por igual a gobernantes y gobernados, resulta fácil colegir que las mutaciones, no pueden poner en duda o en riesgo, la característica de *lex superior* de la Constitución. (Véase Pedro de Vega, *La Reforma Constitucional y la Problemática del Poder Constituyente*, Tecnos, Madrid, 2007, p. 214 y 215).

En el caso de la **LOPP**, la mutación se presenta de una forma incompatible con el principio de supremacía constitucional. Toda constitución pues, es resultado en buena medida de un compromiso, un “pacto”, entre las fuerzas socio-económicas, políticas y culturales responsables de su creación. Por ser un documento sometido a la realidad siempre cambiante, está sometida a cambio constante, sin embargo, dichos cambios sólo son posibles en el “Estado constitucional” por dos procedimientos, a saber: el *primero* el formal ajuste textual llamado enmienda constitucional y la revisión constitucional y la *segunda*, la adaptación por parte de los Tribunales Constitucionales o Salas Constitucionales, que en su función de garantizar la supremacía y efectividad de las normas y principios constitucionales; se convierten en máximos y últimos intérpretes de la Constitución, los cuales en su custodia por la uniforme interpretación y aplicación, pueden hacer “interpretaciones” sobre el contenido o alcance de las normas y principios constitucionales con carácter vinculantes para enriquecer la Constitución dentro del ámbito de la Supremacía de la Constitución, al cual se deben estas Salas, como es el caso de la Sala Constitucional.

La necesidad del control jurisdiccional por parte de la Sala, obedece a que la **LOPP**, no representa una mutación constitucional normal, derivado de un proceso de enmienda constitucional o reforma constitucional (artículos 340 y ss.) sino que es la palmaria muestra de un fraude a la voluntad popular, por parte del Poder Legislativo, quien esquivando los procedimientos de enmienda o reforma, pretende mutar la Constitución, hasta el punto de destruirla y abolirla, como se ha demostrado en el presente libelo.

La **LOPP**, crea por vía legal, violando la Constitución de 1999, un “Estado Socialista”, un “Estado Comunal”, que es completamente distinto



J.I. HERNÁNDEZ G. /J.M. ALVARADO A./L. HERRERA O.

y plenamente divorciado del Estado democrático y social de Derecho y de Justicia (artículo 2) que garantiza la lex superior de 1999. Ello ha sido realizado pues, como se indicó, en la práctica, la **LOPP** se adecúa más a la propuesta de reforma a la CRBV, rechazada el 2 de diciembre de 2007, que a la Constitución actualmente vigente.

Se suplantan en la **LOPP**, los principios de la Constitución de 1999, por los “principios del sistema político socialista” basado en la filosofía política del marxismo-leninismo, por tanto una “Ley” condicionado por estas ideas, principios contenidos en la propuesta de reforma constitucional rechazada

Por otra parte, la **LOPP**; procura cambiar el sistema socio económico de la Constitución de 1999, por un nuevo sistema político basado en los postulados del marxismo-leninismo del socialismo integral, que corresponden al programa económico del partido de Gobierno, contenido en la propuesta de reforma constitucional rechazado.

Para finalizar, se denuncia, que la **LOPP**; prescinde de la Constitución, y propugna una inexistente “democracia socialista”, creando mecanismos que compelerán de forma violenta a los ciudadanos a que participen activamente en el proceso socio-político para la instauración de un “Estado Comunista” o “Comunal” violando la Constitución. Ello, en realidad, desarrolla la propuesta de reforma constitucional rechazada, que pretendía edificar un Estado socialista.

Esta “mutación constitucional” que realiza la **LOPP**, explicada en las distintas secciones de este recurso, cambia la realidad constitucional al margen de los procedimientos formales de reforma o enmienda, convirtiéndose el Poder Legislativo, en el verdadero soberano absoluto, el auténtico soberano, que hace y deshace las leyes sin ningún tipo de limitación jurídica, desconociendo la Constitución, , pues en realidad, la **LOPP** desarrolla el contenido de la propuesta de reforma constitucional rechazada.

En esta mutación se construye un Estado paralelo al Constitucional, para vaciar este, reeditando los contenidos de la fallida Reforma Constitucional de 2007, rechazada por el pueblo, que pretendía la Instauración de un “Estado Comunal” o “Estado Socialista”, no previsto en la Constitución.

Comoquiera que la Constitución regula los mecanismos de producción jurídica (es norma normarum), y dado que la República de Venezuela es a tenor de la Constitución un Estado de Derecho (artículo 2) la Sala Constitucional tiene la obligación y el compromiso de hacer valer el carácter prevalente de los preceptos constitucionales frente a cualquier



INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER POPULAR

norma, disposición o acto jurídico contradictorio con aquellos preceptos, garantizando las notas de normatividad, supremacía y rigidez (reforma por procedimientos agravados) constitucionales que son en definitiva las notas que justifican el rol de la justicia constitucional. Ello es suficiente razón para que la Sala Constitucional declare la **LOPP** inconstitucional con arreglo a los artículos 2, 7, 334, 335 y 336.1 de la Constitución de 1999, por el fraude que representa a la voluntad popular y a la Constitución de 1999

3. *Violación a los derechos a la igualdad ante la ley, a la libertad de asociación y a la libre participación ciudadana en los asuntos públicos*

La LOPP es también inconstitucional por cuanto toda ella, y en especial, sus artículos 2, 3, 4, 5, 6, 7, numerales 1, 4 y 5, 8, definiciones 5, 6, 8, 9, 10 y 14, 10, 11, numerales 1, 3 y 5, 17, 19, 20, 21 y 22 de la LOPP, violan los derechos a la igualdad ante la ley, a la libertad de asociación y a la libre participación ciudadana en los asuntos públicos, protegidos por los artículos 21, 52, 62 y 70 de la CRBV y 16, 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CASDH).

A. *Violación por parte de la LOPP del derecho a la igualdad ante la ley y a no ser discriminado en materia civil y política:*

El artículo 21 de la Constitución de 1999 protege el **derecho a la igualdad y a la no discriminación** en los siguientes términos: *“todas las personas son iguales ante la ley; en consecuencia: 1. No se permitirán discriminaciones fundadas en la raza, el sexo, el credo, la condición social o aquellas que, en general, tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio en condiciones de igualdad, de los derechos y libertades de toda persona”*.

Precisamente, los artículos mencionados de la LOPP, partiendo de una discriminación que consiste en excluir del *“ejercicio pleno de la soberanía en lo político, económico, social, cultural, ambiental, internacional y en todo ámbito del desenvolvimiento y desarrollo de la sociedad”* a las personas habitantes del territorio nacional que no se integren o adhieran a alguna de las diversas formas de organización para-estatal del Poder Popular que ella establece -con el explícito fin de edificar el Estado socialista-, generan como resultado la anulación y menoscabo del reconocimiento, goce y ejercicio, en condiciones de igualdad, de varios derechos y libertades de la persona humana, como son la libertad de asociación y la libre participación, pero también de libertad económica, los derechos laborales y la propiedad privada.



J.I. HERNÁNDEZ G. /J.M. ALVARADO A./L. HERRERA O.

Así, quienes no se integran, asimilen y sometan a un Consejo Comunal, Comuna, Ciudad Comunal, Federación Comunal o Confederación Comunal, y en última instancia, a través de éstas organizaciones paraestatales, al Ministerio con competencia para registrar esas instancias (ver artículo 22 de la LOPP), sino que se organicen en Asociaciones Civiles, Sociedades Civiles, Fundaciones, Cooperativas o cualquier otra forma de organización social, no tendrán posibilidad alguna, o en el mejor de los casos, no en las mismas condiciones, de participar y decidir en los asuntos públicos que interesan a toda la colectividad, con independencia de la tendencia política de cada persona, que tendrán las “instancias” del Poder Popular. Pero incluso, quienes decidan acudir a una formas tasadas del Poder Popular pero no incluyan dentro de su objeto la construcción de la sociedad socialista, tampoco tendrán las mismas condiciones de aquellas “instancias” del Poder Popular que de acuerdo con la LOPP, tengan por objeto la construcción de ese modelo político.

Lo anterior, sin más, constituye una discriminación inadmisibles, fundada en la filiación o sumisión política a un determinado proyecto político (la construcción de un socialismo incompatible con la Constitución, por colectivista y totalitario, que se formula además como programa único, exclusivo, excluyente) que el Ejecutivo Nacional pretende imponer a través, entre otras, de la LOPP, que resulta contraria al artículo 24 de la CASDH, el cual impone a los Estados Partes el garantizar que “todas las personas son iguales ante la ley” por lo que “en consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley”, obligación que se incumple en este caso pues, insistimos, se condiciona la posibilidad de ejercer derechos constitucionales como la libertad de asociación y la libre participación, pero también de libertad económica, los derechos laborales y la propiedad privada a la integración sin alternativa a las ‘instancias’ del Poder Popular.

B. *Violación por parte de la LOPP del derecho a la libertad de asociación:*

Igualmente, los artículos indicados al inicio de esta sección, violan la Constitución de 1999 y la CASDH porque menoscaban, esto es, marginan y restan propósito útil, al **derecho a la libre asociación**, protegido por el artículo 52 del Texto Fundamental, el cual establece que “toda persona tiene derecho de asociarse con fines lícitos, de conformidad con la ley”, y que “el Estado estará obligado a facilitar el ejercicio de este derecho”.

Muy claro el mandato constitucional: siendo la libertad de asociación una manifestación de la libertad individual, ese valor-derecho fundamental que tanto detestan los tiránicos colectivismos de viejo y nuevo cuño, la obligación del Estado es crear condiciones idóneas, entre otras vías a



INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER POPULAR

través de las leyes, para el mejor ejercicio de esta libertad fundamental. En el ámbito político, esta libertad implica que los ciudadanos, para ejercer su derecho de participación ciudadana (artículos 62 y 70 constitucionales) puede asociarse libremente para participar en los asuntos de su interés.

Pues bien, la LOPP hace todo lo contrario a lo que exige ese mandato, pues, en primer lugar, crea un conjunto de 'instancias' para-estatales que conforman el Poder Popular para reconocerle sólo a ellas legitimidad y posibilidad de incidir en las decisiones que se tomen desde el Gobierno Nacional en los asuntos públicos de interés para las comunidades, con lo cual excluye y torna inútiles, marginales e intrascendentes las demás posibles iniciativas organizativas que las personas, en tanto ciudadanos libres y soberanos, puedan constituir conforme a la Constitución y otras leyes vigentes para participar en la promoción, defensa y protección de las más diversas áreas y materias de interés para la sociedad en su conjunto.

Estas "instancias", recordamos, son las únicas formas asociativas que la Ley admite para ejercer el derecho de participación ciudadana, destacando el Consejo Comunal y la Comuna. Como se verá más adelante, el derecho de participación ciudadana, que en el artículo 70 de la CRBV es un derecho abierto, flexible, en la LOPP queda reducido sólo a las "instancias" registradas ante el Poder Ejecutivo Nacional, además, para construir el socialismo, o la sociedad socialista, es decir, el programa político del Gobierno actual.

Por ello, la LOPP incumple también ese mandato, en segundo lugar, porque a las personas que integren cualquiera de las 'instancias' del Poder Popular, si bien formalmente se habrán asociado entre sí con miras a lograr el *"ejercicio pleno de la soberanía en lo político, económico, social, cultural, ambiental, internacional y en todo ámbito del desenvolvimiento y desarrollo de la sociedad"*, lo cierto es que ello no lo podrán lograr a través de cualquier finalidad social, pues lo único que podrán perseguir esas organizaciones, esto es, lo único que el Poder Popular, y más en concreto, el Ministerio con competencia en la materia ante el que deben registrarse esas 'instancias', les permitirán buscar como objeto es la *"construcción de la sociedad socialista"* según el *"Plan Económico y Social de la Nación"*, pues así lo establecen los artículos 7.5, 11.1 y 17 de la LOPP.

Dicho de otra forma, no podrían los integrantes de los Consejos Comunales, Comunas, Ciudades Comunales, Federaciones Comunales o Confederaciones Comunales, en ejercicio de su derecho a la libertad de asociación, pretender servir a la colectividad, promover y defender derechos y valores constitucionales o llevar a cabo cualquier actividad dirigida



J.I. HERNÁNDEZ G. /J.M. ALVARADO A./L. HERRERA O.

a beneficiar a la ciudadanía, si ello comporta el distanciarse, diferenciarse o, peor aún, criticar el “*modelo socialista*” contrario a la Constitución de 1999 defendido por el Gobierno Nacional y su Partido, o el “*Plan Económico y Social de la Nación*”, que no es más que las líneas programáticas de aplicación del proyecto político de dicho Partido Político. Invocamos, nuevamente, el formato de acta constitutiva del Consejo Comunal, en el cual –como vimos– el propio Ministerio encargado de registrar a esa “*instancia*” establece dentro de su objeto la construcción del socialismo.

Valga aclarar, que no denunciamos aquí que la inconstitucionalidad de la LOPP en este asunto, derive de su exigencia de ajustar o subordinar el derecho a la libre asociación a un modelo o proyecto político en sí mismo inconstitucional, por colectivista y totalitario (que, sin duda, es un motivo adicional como *supra* ha sido argumentado). Denunciamos que es inconstitucional, porque impone esa exigencia u obligación de alinear la libertad de asociación a la ejecución de un proyecto único y un Plan estatal dictado por un órgano del Poder Constituido como es el Ejecutivo Nacional. Poco importa el signo político del modelo y del Plan, y si éste es compatible o no con la Constitución, en realidad, Es la imposición en sí misma, o la implícita prohibición de hacer ejercicio de la libertad de asociación con fines diferentes a los de la construcción de la sociedad socialista y la ejecución del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, lo que resulta inconstitucional. Plan de Desarrollo, recordemos, que actualmente ha sido incluso calificado como el Primer Plan Socialista.

Así, la LOPP es violatoria de la obligación internacional que al Estado venezolano le impone el artículo 16 de la CASDH, cuando establece que “*todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole*” y aclara que “*el ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás*”, siendo claro que la construcción de la sociedad socialista y la ejecución del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, burdas exigencias ideológicas, no encuadran en ninguna de las restricciones legítimas que la CASDH contempla.

C. *Violación por parte de la LOPP del derecho a la libre participación ciudadana en los asuntos públicos:*

Finalmente, la LOPP, en sus artículos 2, 3, 4, 5, 6, 7, numerales 1, 4 y 5, 8, definiciones 5, 6, 8, 9, 10 y 14, 10, 11, numerales 1, 3 y 5, 17, 19, 20, 21 y 22, viola de manera flagrante y directa el *derecho a la libre participa-*



INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER POPULAR

ción ciudadana en los asuntos públicos protegido por los artículos 62 y 70 de la Constitución de 1999, libertad política fundamental en un Estado democrático y social de Derecho como el venezolano, pues, así como menoscaba y torna inútil la libre asociación de las personas, en este caso, simplemente desnaturaliza este derecho constitucional, al suprimir su núcleo esencial (autonomía del ciudadano para decidir dónde y cuándo participar conforme a propios criterios en los asuntos públicos de su interés) y convertir la participación ciudadana en un instrumento más de ejercicio del Poder Público.

Ello así, porque el articulado de la LOPP en general, y en particular en los artículos mencionados, desvirtúa el sentido y finalidad de la participación en los asuntos públicos, ya que ésta que se ejerce esencialmente *frente al Estado y frente a particulares que ejercen potestades públicas*, no de manera subordinada, siguiendo instrucciones sujetas a coacción, del Estado, y tampoco frente a otros particulares carentes de potestades públicas, esto es, de poder para en función de un interés general crear unilateralmente relaciones jurídico-administrativas de sujeción, como son los particulares dedicados a la producción de bienes y prestación de servicios bajo régimen de Derecho Privado.

Precisamente, lo que tienen en común los medios de participación políticos, económicos y sociales que menciona el artículo 70 de la Constitución, a saber, la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, las iniciativas legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas, las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas en todas sus formas incluyendo las de carácter financiero, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y la solidaridad, es que todos ellos se ejercen en forma *soberana, autónoma, libérrima*, ante (no necesariamente contra, pero siempre en forma no subordinada) el Poder del Estado y el resto de la sociedad, con las limitaciones derivadas del respeto a los derechos de igual jerarquía y al orden público de una sociedad democrática.

Pues bien, cuando la LOPP dice que las 'instancias' del Poder Popular son las que tienen legitimidad para aspirar al "*ejercicio pleno de la soberanía en lo político, económico, social, cultural, ambiental, internacional y en todo ámbito del desenvolvimiento y desarrollo de la sociedad*" y establece en ese sentido una suerte de monopolio a favor de ellas en cuanto a la posibilidad de 'participar' en los asuntos públicos, ya que ellas obligatoriamente (es un mandato de ley) deben actuar en función de la "*construcción de la sociedad socialista*" y la ejecución del "*Plan Económico y Social de la Nación*",



J.I. HERNÁNDEZ G. /J.M. ALVARADO A./L. HERRERA O.

viola doblemente el derecho a la libre participación ciudadana en los asuntos públicos, pues, en primer lugar, a los no integrados, esto es, a quienes no anulen su autonomía política, económica y social e ingresen a las subordinadas al Ejecutivo Nacional 'instancias' del Poder Popular, simplemente no se les tendrá por legítimas expresiones de la sociedad, de la comunidad, si bien su existencia quizá se tolere simplemente por ser "legales" (es decir, no se prohibirán y tal vez tampoco se sancionarán otras formas de participar distintas a las del Poder Popular, pero se las ignorará y discriminará).

Pero además, en segundo lugar, la LOPP viola flagrantemente el derecho a la libre participación en los asuntos públicos, porque, de un lado, priva a las personas que integran cualquiera de las 'instancias' del Poder Popular de la legítima autonomía para actuar, esto es, de libertad de elegir junto con las demás personas que integren la instancia cuándo, cómo, por qué y para qué participar, ya que todo ello le viene dado por las obligaciones legales y fines que la LOPP (y otras no menos inconstitucionales leyes, como son la Ley Orgánica de Comunas y la Ley Orgánica de los Consejos Comunales) les imponen, y de otro, porque les prescribe bajo coacción, una vez *eliminado* el núcleo esencial del derecho, cuáles serán sus únicos objetivos políticos, económicos y sociales en tanto integrados al Poder Popular: la "construcción de la sociedad socialista" y la ejecución del "Plan Económico y Social de la Nación".

Tan es ello así, que en su artículo 3, la LOPP condiciona la participación de las personas en los asuntos públicos a los "niveles de conciencia política y organización" que aquéllas muestren.

Así las cosas, toda la regulación de la LOPP está dirigida, abiertamente, a *funcionalizar* la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, esto es, a suprimir la autonomía de esa acción ciudadana y sustituirla por la subordinación y alineación a objetivos políticos, económicos y sociales elegidos por y para el Poder Público, y más concretamente, el Poder Ejecutivo, a fin de que las organizaciones ciudadanas, en este caso, las 'instancias' del Poder Popular sean un *instrumento* más de ejercicio del poder por parte del Gobierno (como si fueran Ministerios, órganos descentralizados, entes descentralizados, etc., de allí que se califiquen como de "para-estatales"), claro está, en contra de la Constitución de 1999 y de Tratados Internacionales de Derechos Humanos.

Todo lo anterior es manifiestamente violatorio del artículo 62, conforme al cual el Estado debe respetar y garantizar que "todos los ciudadanos y ciudadanas tengan el derecho de participar **libremente** en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas", tendiendo



INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER POPULAR

por norte que *“la participación del pueblo [autónoma, porque de lo contrario no es participación sino cumplimiento de órdenes] en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo”, siendo “obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica”.*

La LOPP se opone de manera flagrante a esta exigencia constitucional, como también se opone a la obligación que la CASDH establece en su artículo 23, num. 1, en el cual establece como un derecho político de todo ciudadano el que éstos *“deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos...”*, ya que la eventual ‘participación en los asuntos públicos’ de las personas que sean parte de una Comuna o una Ciudad Comunal, por ejemplo, no será tal, sino el mero cumplimiento de las instrucciones, órdenes o mandatos que quien tiene el poder de formalizar su existencia como ‘instancia’ del Poder Popular, el Ejecutivo Nacional, les imparta. Tal cual, pues, como ocurre en los cuarteles, en los que, no es necesario decirlo, no se ejerce participación ciudadana y el principio cardinal es el de jerarquía y subordinación.

Por todas las razones expuestas, y visto que la inconstitucionalidad de los artículos 2, 3, 4, 5, 6, 7, numerales 1, 4 y 5, 8, definiciones 5, 6, 8, 9, 10 y 14, 10, 11, numerales 1, 3 y 5, 17, 19, 20, 21 y 22 de la LOPP, por violación de los derechos a la igualdad ante la ley, a la libertad de asociación y a la libre participación ciudadana en los asuntos públicos, protegidos por los artículos 21, 52, 62 y 70 de la CRBV y 16, 23 y 24 de la CASDH, afectan de nulidad a la totalidad de la LOPP, debe pedirse a la Sala Constitucional declare la nulidad íntegra de ese texto legal, a fin de asegurar el respeto y garantía en Venezuela de estos derechos fundamentales.

4. *Violación del pluralismo político y a las bases del Estado democrático (artículos 2, 3, 5 de la CRBV), y también, violación de la libertad general del ciudadano (artículo 20 de la CRBV)*

La LOPP desnaturaliza el derecho de participación ciudadana, previsto en los artículos 62 y 70 de la CRBV, al violar el pluralismo político y apartarse de la democracias constitucional establecida en el Texto de 1999; de los derechos políticos previstos en el artículo 23 de la CASDH, así como de la *Carta Democrática Interamericana*, que reconoce a la pluralidad como elemento consustancial a la democracia (artículo 3). Con lo cual, la LOPP es nula en su integralidad.



J.I. HERNÁNDEZ G. /J.M. ALVARADO A./L. HERRERA O.

Para exponer esta conclusión desarrollaremos, primero, cuál es el contenido del modelo de democracia recogido en la Constitución, con especial referencia al pluralismo., para luego explicar, en segundo lugar, las causas por las cuales la LOPP desnaturaliza tal modelo y afecta, en consecuencia, el derecho de participación ciudadana.

A. *Preliminar. Algunas notas sobre el Poder Popular como representante de la "soberanía originaria"*

Antes de ello, sin embargo, debemos recordar que la configuración del Poder Popular se ancla, precisamente, en estos dos artículos de la Constitución, y en la concepción de una "democracia participativa", eje del modelo socialista o de transición al socialismo, como de manera expresa se sostiene en el Plan de la Nación. De hecho, la Sala Constitucional, cuando ejerció el control sobre el carácter orgánico de la LOPP, referencialmente, aludió a esta supuesta base constitucional:

"Dadas las consideraciones que anteceden, del examen de la ley y de las referencias hechas anteriormente, es manifiesto que dicho texto desarrolla de forma directa y profunda el propósito esencial del derecho fundamental a la participación directa en los asuntos públicos que consagra, entre otras manifestaciones del derecho a la participación, el artículo 62 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

(...)

También es palmario que dicha Ley Orgánica del Poder Popular desarrolla algunos de los mecanismos de participación previstos en el artículo 70 del Texto Constitucional, como lo serían la autogestión y la cogestión" (sentencia de 16 de diciembre de 2010).

El argumento en el que se insiste es que, dentro del socialismo que propuso el Poder Ejecutivo Nacional como modelo político, se precisa implantar un modelo de democracia popular, directa, participativa, en la cual el pueblo directamente asuma la conducción de asuntos públicos, como se analizó en la primera sección de este recurso. De allí que el Poder Popular pretenda ser concebido como expresión directa, genuina, de la soberanía del pueblo, que legitima a los Poderes Públicos constituidos.

Brevemente debemos señalar que esa noción de "soberanía plena", ha sido considerada un "**sinsentido, en una acepción amplia de esta palabra, que incluye lo disparatado y lo absurdo**" CARRIÓ, G. R., Notas sobre derecho y lenguaje (Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1990), p. 237. Pues con esa expresión suele pretenderse abolir toda idea de Constitución, y por ello de Estado de Derecho, ya que la "soberanía originaria"



INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER POPULAR

sería preferente incluso al Estado de Derecho, y a la propia Constitución en tanto expresión de aquella soberanía.

Ya Carrio señalaba de interés para el derecho constitucional y la teoría general del derecho que: "el uso de concepto de poder constituyente originario para justificar la reforma revolucionaria de normas constitucionales importa la pretensión de llevar el concepto normativo de competencia (en el sentido de 'potestad' o de 'atribución') más allá de los límites dentro de los cuales puede ser usado informativamente o servir realmente de justificación. Cuando para justificar o convalidar una reforma de la Constitución impuesta por la fuerza se habla de la 'competencia inicial e ilimitada' del titular del poder constituyente llamado 'originario' se dice algo que carece de sentido." (cit., p. 253).

Por ello se acude a la idea del poder del "soberano", para así justificar "[...] la asunción y el ejercicio de supuestas prerrogativas de reforma constitucional por vías distantes de las que la Constitución autoriza y con independencia de las limitaciones que ella fija. Desde este punto de vista, pues, en toda revolución exitosa hay que ver el ejercicio de la ilimitada competencia de ese poder constituyente inicial, autónomo, incondicionado, chúcaro, cerril, montaraz, bagual, zafado, cimarrón, indómito y bravo". (cit., p. 250).

En realidad, el Poder Popular, no es ni puede ser concebido en los términos de la LOPP como un poder soberano originario, fuente de todo Poder y por ello ilimitado, pues eso implicaría destruir toda idea racional de Derecho así como la supremacía de la Constitución. Y de hecho, cuando se examina el artículo 2 de la LOPP, cual duda sobre si ese Poder Popular es un poder soberano e ilimitado, queda desvanecida: el Poder Popular que esa Ley regula es, muy por contrario, limitado y no-soberano. Es limitado pues sólo se expresa por las instancias del Poder Popular (se ejerce "a través de sus diversas y disímiles formas de organización" que la LOPP prevé); es no-soberano pues, quiera o no, se orienta la construcción de la sociedad socialista (se orienta al *Estado comunal*).

Más bien, el Poder Popular debe ser enfocado en el plano meramente formal como expresión de la participación ciudadana, o más bien, como tímida y distorsionada expresión de esa participación, que no es libre ni soberana en la LOPP, sino limitada a las instancias del Poder Popular para la construcción del socialismo. Y es que no toda expresión de la participación ciudadana queda expresada en el Poder Popular: quedan por fuera, en efecto, las expresiones que no convergen en una instancia del Poder Popular y las que no se orientan a la construcción del socialismo. En la LOPP el ciudadano no es libre: ya no puede decidir libremente por el modelo socialista o la sociedad socialista, la forma en la cual participará en lo político: esas decisiones las adoptó ya la LOPP.



J.I. HERNÁNDEZ G. /J.M. ALVARADO A./L. HERRERA O.

B. *La democracia participativa en la CRBV*

Debemos ahora fijar cuál es el modelo de democracia que asume la CRBV, para contraponerlo al modelo de “democracia participativa” que la LOPP desarrolla, orientada a la construcción del socialismo.

La CRBV, en su Preámbulo, anuncia que ella plantea el marco de una “sociedad democrática, participativa y protagónica”, es decir, que la soberanía no sólo se ejerce por medio del sufragio sino a través de la participación de los ciudadanos en asuntos públicos, mediante el ejercicio del derecho del artículo 62 constitucional, es decir, el “derecho a participar libremente en los asuntos públicos” de manera directa, en la “formación, ejecución y control de la gestión pública”. Ese derecho se ejerce a través de los “medios de participación y protagonismo del pueblo”, los cuales se definen en el artículo 70 en un claro sentido enunciativo.

Como vimos en el punto anterior, el fundamento del derecho de participación ciudadana es la libertad, es decir, el derecho del ciudadano de decidir libre y autónomamente cómo participará políticamente. Este dato es refrendado por el propio artículo 62 de la CRBV: el derecho que se reconoce es el de participar libremente en asuntos públicos. Claro está, ese derecho –así lo reconoce el artículo 70 constitucional- puede ser limitado por la Ley. Pero la potestad del Poder Legislativo de limitar los derechos fundamentales no es ilimitada: por el contrario, la Ley debe respetar el contenido esencial de los derechos fundamentales, es decir, el núcleo duro o básico que permite que el derecho fundamental sea reconocido como tal y que, en caso de ser afectado, quedaría desnaturalizado (Casal, Jesús María, “Condiciones para la limitación o restricción de Derechos Fundamentales”, en *El Derecho Público a comienzos del siglo XXI. Estudios en Homenaje al Profesor Allan R. Brewer-Carías*, Tomo III, Civitas, Madrid, 2003, pp. 2515 y ss).

En este sentido es importante recordar que los medios de participación políticos previstos en el artículo 70 son enunciativos: los allí contemplados son, “entre otros”, los medios que resultan admisibles (Njaim, Humberto, “Derechos políticos y política en la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Venezuela”, en *Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, 2002).

Luego, si la Ley limita de tal manera la participación ciudadana que ésta ya no responde a la autónoma decisión del ciudadano, entonces, se habrá desnaturalizado el contenido esencial de ese derecho. En especial, esta desnaturalización puede devenir de la intensidad con la cual la Ley acomete la regulación del derecho fundamental, en concreto, su regulación administrativa.



INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER POPULAR

Esta participación no puede entenderse en contraposición a la democracia representativa. En realidad, el modelo de democracia constitucional que se asume integra ambas facetas de la democracia: la representativa, derivada en la elección de cargos públicos, y la participativa, en la cual los ciudadanos intervienen en el diseño y ejecución de políticas públicas. No es válido tampoco contraponer la democracia directa con la indirecta: ambas se integran en el modelo de democracia constitucional que el Texto de 1999 asume. Además, los medios de participación ciudadana pueden ser tanto directos como indirectos (el caso, por ejemplo, del referendo).

Ya lo decía Luis Castro Leiva “estos pensamientos desdeñosos de la democracia representativa, hechos por la alquimia levantisca y demagógica de caudillejos, nos dicen que es necesario reinventar una democracia directa de las masas. Y nos dicen, además, que hay que hacerlo fuera de este lugar. Este sueño «anarquista» consiste en que cada quien lleve su silla de congresista –su curul– como quien lleva una loncherita para manducarse la república y formar, en un acto de participación política instantánea, una especie de guarapita cívica, la voluntad general de todos. Y así, desde un patio de bolas o una mesa de dominó, en alguna gallera, dice este robusto sueño anarquista, cada miembro de la «sociedad civil», sin intromisión del Estado ni de los partidos, decidirá por su cuenta y gana lo que mejor convenga para todos los venezolanos. El grito de batalla de esta profecía es simple: la nación es la de quien pueda tener las ganas de encarnarla” (Discurso de Orden con motivo del XL aniversario del 23 de enero de 1958, en *Para leer a Luis Castro Leiva*, UCAB, 2006, p. 111 y ss).

Por ello, la democracia participativa que admite la CRBV es aquella que resulte conforme con el pluralismo político. Así, no sólo la participación ciudadana en asuntos públicos debe ser libre y autónoma, sino que además, debe ser plural. El pluralismo es, en efecto, uno de los principios superiores del ordenamiento jurídico al cual se contrae el artículo 2 constitucional, e implica básicamente que la democracia debe responder a la conjugación y equilibrio de todos los intereses en juego. Pluralismo supone tolerancia hacia las otras corrientes políticas –distinta a la corriente política que conjuga el plan de gobierno– y se opone, por ello, a la exclusión. El pluralismo implica, por ello, la existencia de una “visión normativa tolerante” de la realidad social compuesta por distintos intereses y corrientes políticas (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Diccionario electoral*, San José de Costa Rica, 1989, p. 532).

La participación ciudadana debe ser libre y plural, lo que quiere significar que debe favorecerse la participación de todos los ciudadanos: tanto aquellos que compartan el programa político del gobierno como



J.I. HERNÁNDEZ G. /J.M. ALVARADO A./L. HERRERA O.

aquellos que lo adversen. Para llevar a esta conclusión al caso concreto, la participación ciudadana plural implica que todos los ciudadanos libremente puedan participar a través de cualquier medio, tanto para apoyar al programa político socialista (programa del actual Gobierno, recordemos, delineado en el Plan de la Nación) como para adversarlo, e incluso, por supuesto, para formular propuestas alternativas.

La democracia participativa debe ser, entonces, producto de la participación ciudadana libre y plural. Lo primero implica que los ciudadanos podrán participar a través de cualquier forma; lo segundo, que podrán participar todos los ciudadanos -que hayan adquirido los derechos políticos- con independencia de su tendencia política. Además, esta participación ciudadana debe enmarcarse dentro del Estado de Derecho, pues no hay oposición entre el sistema representativo y la democracia participativa: como acota Brewer-Carías, la democracia participativa se opone es a la exclusión ("La democracia representativa y la falacia de la llamada "democracia participativa," Ponencia al Congreso Iberoamericano de Derecho Electoral, Universidad de Nuevo León, Monterrey, México, 27 de noviembre 2010).

El concepto de pluralismo político, por ello, queda integrado por los siguientes elementos: (i) existencia de una sociedad con distintos centros de poder; (ii) libertad política, de forma tal que los ciudadanos puedan seleccionar en qué sentido orientarán su derecho de participación ciudadana; (iii) derecho de disidencia, frente a las decisiones adoptadas por el consenso de la mayoría; (iv) ausencia de cargas o limitaciones o prohíban o hagan más onerosa esa disidencia. Tal y como ha señalado el Tribunal Supremo Español en sentencia de 27 de marzo de 2003:

"No hay democracia sin pluralismo político. Así lo ha afirmado con toda contundencia el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en su reciente Sentencia de 13 de febrero de 2003, una afirmación que sin matices de ninguna clase hace suya la Sala. Pero más aun -añadimos nosotros- tampoco sin pluralismo político concurren dos de los atributos esenciales de la democracia, como son la libertad política o la ley como expresión de la voluntad general. Y es que, primeramente, así como pocas dudas puede haber en el hecho de que la libertad individual tiene por premisa inexcusable la presencia de garantía de facultades de opción, de manera que, cuanto más amplias sean esas opciones, superiores facultades de decisión habrá y mayor será, en consecuencia, la libertad, algo parejo ocurre con la libertad política. La formulación a la sociedad del más amplio número posible de planteamientos sobre su propia realidad y de opciones para su transformación, y la facultad de elegir libremente entre todos ellos, confiere verdadera sustancia a la libertad política y, a su través, real dimensión a la democracia. Concedor de ello, así lo ha declarado el Tribunal Constitucional en su reciente Sentencia de 12 de marzo de 2003, al



INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER POPULAR

indicar que “la apertura del ordenamiento a cuantas opciones políticas puedan y quieran nacer y articularse en la realidad social constituye un valor que sólo cabe proteger y propiciar”. En pareja dirección, la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo (de lo Contencioso Administrativo) de 3 de febrero de 2003 (Sección Séptima) ha expresado que “en el seno de la democracia representativa, junto a las reglas y los procedimientos a través de los que se expresa la voluntad popular (...) late con especial fuerza el valor del pluralismo político”.

Como la Corte Interamericana de Derechos Humanos lo ha destacado, no sólo el Estado tiene que favorecer el libre ejercicio de la participación política de todos los ciudadanos, sino que además, de acuerdo con la CASDH (artículo 29.a) el Estado no puede “limitar el alcance pleno de los derechos políticos de manera que su reglamentación o las decisiones que se adopten en aplicación de ésta se conviertan en un impedimento para que las personas participen efectivamente en la conducción del Estado o se torne ilusoria dicha participación, privando a tales derechos de su contenido esencial”.

C. *La contradicción entre la LOPP y la democracia (representativa y participativa)*

Bajo la LOPP, sin embargo, la participación ciudadana no es efectiva, ni libre ni plural. Ya explicamos en el punto anterior las causas por las cuales tal participación no es libre, al quedar limitada a las organizaciones del Poder Popular, reguladas por el Poder Ejecutivo Nacional. Ahora, debemos señalar que la participación ciudadana en la LOPP no es plural, pues sólo se reconoce su ejercicio para la construcción del socialismo, o sea, del programa político del actual Gobierno.

La limitación de la participación ciudadana –a través de las organizaciones o instancias del Poder Popular- al socialismo, produce al menos tres consecuencias jurídicas: (i) sólo podrán participar los ciudadanos para colaborar con tal programa político; (ii) no podrán participar los ciudadanos para cuestionar ese programa y (iii) no podrán participar para proponer programas alternativos.

Conviene entonces identificar los artículos de de la LOPP que condicionan esta participación al socialismo:

En *primer* lugar, encontramos el artículo 5. Conforme a esa norma, la organización y participación del pueblo en el ejercicio de su soberanía se inspira en la doctrina del Libertador Simón Bolívar, *y se rige por los principios y valores socialistas* de: democracia participativa y protagónica, interés colectivo, equidad, justicia, igualdad social y de género, comple-



J.I. HERNÁNDEZ G. /J.M. ALVARADO A./L. HERRERA O.

mentariedad, diversidad cultural, defensa de los derechos humanos, corresponsabilidad, cogestión, autogestión, cooperación, solidaridad, transparencia, honestidad, eficacia, eficiencia, efectividad, universalidad, responsabilidad, deber social, rendición de cuentas, control social, libre debate de ideas, voluntariedad, sustentabilidad, defensa y protección ambiental, garantía de los derechos de la mujer, de los niños, niñas y adolescentes, y de toda persona en situación de vulnerabilidad, defensa de la integridad territorial y de la soberanía nacional. Como puede verse, lo que la LOPP denomina “principios y valores socialistas” son, en realidad, principios constitucionales de la participación ciudadana, de lo cual trasluce la errada concepción según la cual el socialismo es el único modelo político admitido en la CRBV. Resalta también la antinomia en la incurre esta norma, al reconocer el libre debate de ideas que debe darse en el marco del socialismo. Ni libre ni debate: el socialismo es el modelo, el pensamiento, la ideología única impuesta por la LOPP.

En *segundo* lugar, el artículo 7.1 establece que el Poder Popular tiene como fines impulsar el fortalecimiento de la organización del pueblo, en función de consolidar la democracia protagónica revolucionaria y ***construir las bases de la sociedad socialista, democrática, de derecho y de justicia***. Es decir, el Poder Popular tiene por finalidad la construcción de las bases de la sociedad socialista, por imperativo de la Ley.

En idéntico sentido, el artículo 11.1 de la LOPP señala que las organizaciones y expresiones organizativas del Poder Popular tienen como fines, entre otros, 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. La vinculación entre la democracia participativa y protagónica es aquí expresa.

En *tercer* lugar, el numeral 4 del artículo 7 también asigna al Poder Popular la finalidad de promover los valores y principios de la ***ética socialista***: la solidaridad, el bien común, la honestidad, el deber social, la voluntariedad, la defensa y protección del ambiente y los derechos humanos.

En *cuarto* lugar, encontramos la subordinación del Poder Popular al socialismo a través de la figura del *Estado comunal*. De acuerdo con el artículo 2 de la LOPP, el Poder Popular “es el ejercicio pleno de la soberanía por parte del pueblo en lo político, económico, social, cultural, ambiental, internacional, y en todo ámbito del desenvolvimiento y desarrollo de la sociedad, a través de sus diversas y disímiles formas de organización, que edifican el “Estado comunal”. Es decir, que el objetivo del Poder Popular



INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER POPULAR

es conformar ese *Estado comunal*, definido en el numeral 8 del artículo 8 de la siguiente manera:

“8. Estado comunal: Forma de organización político social, fundada en el Estado democrático y social de derecho y de justicia establecido en la Constitución de la República, en la cual el poder es ejercido directamente por el pueblo, con un modelo económico de propiedad social y de desarrollo endógeno sustentable, que permita alcanzar la suprema felicidad social de los venezolanos y venezolanas en la *sociedad socialista*. La célula fundamental de conformación del estado comunal es la Comuna” (destacado nuestro).

El *Estado comunal* se basa en la sociedad socialista. La base de esa figura es, de acuerdo con el citado numeral 8, la *comuna*, que es también una instancia del Poder Popular orientada al socialismo. Según el artículo 15.2, la comuna es el *espacio socialista* que como entidad local es definida por la integración de comunidades vecinas con una memoria histórica compartida.

También esa subordinación al socialismo está presente en el consejo comunal, otra instancia del Poder Popular. De acuerdo con el artículo 15.1, el consejo comunal se orienta a la *construcción de nuevo modelo de sociedad socialista* de igualdad, equidad y justicia social.

Como puede observarse, el Poder Popular no sólo limita la participación ciudadana a ciertas formas cerradas o tasadas por la Ley y sujetas además al control burocrático del Poder Ejecutivo Nacional: es que además la iniciativa popular, a través del Poder Popular, solamente podrá realizarse para el socialismo, es decir, para contribuir o colaborar con ese modelo, definido en el artículo 8.14 de la LOPP, en un sentido concordante con el contenido del Plan de la Nación 2007-2013.

Este modelo no es plural, pues no admite el disenso, ni la libre participación política. *Bajo la LOPP el socialismo es la doctrina de Estado que limita la participación ciudadana*, la cual sólo puede ejercerse para promover ese modelo, sin que quepa participar para promover otras alternativas o para rechazar al socialismo. El pluralismo, como sostiene Bobbio, se basa en la libertad política y en el derecho del disenso: se opone por ello a la doctrina única del Estado, más propia de sistemas totalitarios, en los cuales el ciudadano se convierte en ciudadano total. En este caso no hay disenso ni pluralismo: la tendencia política es impuesta de abajo hacia arriba y el ciudadano es subyugado a participar a favor de la doctrina del Estado (*El triunfo de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2008, pp. 67 y ss).



J.I. HERNÁNDEZ G. /J.M. ALVARADO A./L. HERRERA O.

El socialismo es, bajo la LOPP, la única doctrina de Estado admitida. No sólo ello ha sido común en las llamadas democracias populares –que han degenerado en realidad en regímenes totalitarios- sino que, además, ello fue expresamente contenido en la propuesta de reforma del artículo 70 constitucional, rechazada en referendo de 2 de diciembre. De esa manera, la LOPP reedita esa norma, que sólo reconoció la participación ciudadana para la construcción del socialismo. Socialismo, se insiste, no sólo definido de manera concreta en la LOPP ***sino que es, además, el programa político del Gobierno de turno.***

En efecto, en el denominado “Libro rojo del PSUV” (www.psuv.org.ve), que es el programa político del partido político de Gobierno, puede leerse:

“El Partido Socialista Unido de Venezuela debe ser propulsor de la participación directa del pueblo y ***su instrumento para la construcción del socialismo*** (...)

Significa formar al pueblo para el ejercicio del poder en las funciones de planificación, elaboración de presupuestos, toma de decisiones, ejecución y control orientados por ***valores socialistas*** (...)

El partido enmarca sus líneas estratégicas para la construcción del poder popular en la elaboración, formulación, control previo y posterior en la ejecución de los programas de gobierno, con sentido de equidad, igualdad, humanismo y bajo principios socialistas, en el proceso generador de la nueva hegemonía del poder.

La construcción del Poder Popular se fundamenta en el enfoque territorial organizativo que nos proporciona la Nueva geometría del Poder Popular” (destacado nuestro).

Como se observa, el Poder Popular –e incluso, el Estado comunal- es la propuesta contenida en ese programa político, lo que es realizado en el artículo 17, de acuerdo con el cual el PSUV “debe impulsar, como instancia de organización sectorial, los frentes sociales o movimientos, organizaciones y misiones sociales, como una expresión más del Poder Popular organizado, garantizando la militancia de personas con discapacidad, en igualdad de condiciones y oportunidades”, como puede apreciarse también en el artículo 19. Con mayor énfasis, el artículo 39, al enumerar los deberes de los militantes, refiere a “articular con las comunas, los consejos comunales y demás organizaciones, movimientos y frentes sociales para fortalecer al Poder Popular, como eje estratégico del Socialismo Bolivariano” (numeral 6).

Como puede apreciarse, la LOPP ha elevado a Ley el programa político del PSUV, que pasa a ser el programa único, exclusivo y excluyente al



INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER POPULAR

cual deberá orientarse la participación ciudadana a través de las formas cerradas del Poder Popular. Es, sin duda, un claro ejemplo de configuración de Estado total, en el cual el partido de gobierno –que es “partido único”- se confunde con el propio Estado e invade toda la esfera de libertad del ciudadano.

No hay allí, por ende, democracia participativa. No puede entenderse esa expresión como la simple participación ciudadana, incluso, cuando esa participación sólo puede orientarse a favor del programa político del Gobierno. En realidad, no hay democracia participativa pues el sustento de ella es la participación ciudadana, que debe ser libre, conforme al artículo 62 constitucional. La LOPP elimina esa libertad y también el disenso: no es posible participar políticamente para disentir del programa político del PSUV, pues ese programa es, en realidad, el fin del Poder Popular. Y el Poder Popular es, también, objetivo de ese programa político.

Notar que ese socialismo no es una opción que libremente puede ser escogida por los ciudadanos. Tampoco existe la posibilidad de disenso, y –por ejemplo- promover la participación ciudadana para contradecir la sociedad socialista o la propiedad social. El socialismo es, en realidad, la doctrina del Estado impuesta por la Ley con exclusión de cualquier otra alternativa. Su base no es democrática: es legal.

Este sistema de democracia que la LOPP, es decir, un sistema asambleario, bajo instancias tasadas en la Ley y sujetas a un intenso control del Poder Ejecutivo Nacional, que además deben orientarse a la sociedad socialista (al margen de la libre decisión del ciudadano) viola a la democracia, participativa y representativa. En relación con esta última no podemos dejar de un lado cómo la reforma de la **Ley Orgánica del Poder Público Municipal** de 2010, antes citada, no sólo degrada la elección de los miembros de la Junta Parroquial a una elección de segundo grado entre voceros de los consejos comunales (en abierta oposición al artículo 64 de la CRBV) sino que además, termina revocando el mandato popular de estos miembros. Es decir, que para implantar el Poder Popular, esa Ley revoca el mandato de legítimos representantes electos popularmente.

Al reducir la participación ciudadana a las instancias cerradas del Poder Popular, que sólo pueden orientarse al socialismo, a la construcción del modelo socialista o, en fin, al programa político del Gobierno de turno, al LOPP resulta contraria a las bases democráticas del Estado venezolano y al pluralismo político (artículos 2, 3, 5 de la CRBV), así como a la libertad general del ciudadano (artículo 20 de la CRBV), que ha quedado desnaturalizada. También viola los derechos políticos previstos en el artículo 23 de la CASDH, así como de la *Carta Democrática Interamericana*, que



J.I. HERNÁNDEZ G. /J.M. ALVARADO A./L. HERRERA O.

reconoce a la pluralidad como elemento consustancial a la democracia (artículo 3).

5. *Violación al régimen de descentralización y la configuración constitucional del Estado Federal Descentralizado (artículos 4, 157, 158, 159 y 184 de la CRBV)*

La CRBV asume la descentralización como una *política nacional* prioritaria para la materialización del Estado social y Democrático de Derecho y de Justicia que establece su artículo 2. En comparación con el Texto de 1961, sin duda, la CRBV asumió con mayor profundidad la descentralización. Por ello, de acuerdo con su configuración constitucional la descentralización se caracteriza por los siguientes elementos:

La descentralización se asume como el mecanismo para la realización del “Estado Federal” venezolano, expresión de raigambre histórica, derivada de la Constitución de 1864. Luego, la descentralización, conforme al artículo 4 constitucional, es parte de la estructura del Estado venezolano, definido por la Constitución como un Estado descentralizado.

En *segundo* lugar, y en sintonía con lo anterior, la descentralización es una política nacional que profundiza la democracia, según el artículo 158 de la CRBV. La descentralización es, por ello, mecanismo para afianzar al Estado democrático, pues multiplica los centros de toma de decisiones, creando una estructura plural del Poder Público.

El *tercer* lugar, la descentralización “acerca el poder a la población”, de acuerdo con el artículo 158 constitucional. Por lo anterior, la descentralización supone la transferencia de competencias del centro a la periferia, multiplicando los centros de toma de decisiones y acercando esas decisiones al ciudadano, como mecanismo de democratización del poder. De allí que la descentralización fortalece tanto la elección de representantes de los ciudadanos, como el derecho de participación política libre y autónoma.

En *cuarto* lugar, la descentralización se materializa a través de una operación concreta: la transferencia de competencias del centro a la periferia. La primera forma de exteriorización de esa transferencia es en el ámbito político territorial. Por un lado, la Asamblea Nacional transferirá competencias del Poder Nacional a los Estados y Municipios (artículo 157 de la CRBV). También, transferencia de competencia de los Estados a los Municipios (artículo 165, CRBV). También –pero aquí, a través de otro instrumento jurídico, como es la desconcentración- esta política permite al Municipio trasladar competencias a las otras entidades locales (artículo 173, CRBV).



INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER POPULAR

En *quinto* lugar, la transferencia de competencias hacia los Estados y Municipios robustece el contenido de su autonomía. De allí que, por lo que respecta a la transferencia de competencias de Estados a Municipios y la desconcentración de competencias de Municipios a entidades locales, priva la autonomía de esos entes, correspondiendo a las Leyes estatales y municipales regula tal transferencia (artículos 165 y 173).

En *sexto* lugar, la descentralización político-administrativa otorga contenido a la división política del Estado venezolano, establecida en el artículo 16 de la CRBV. Según esa norma “la división político-territorial será regulada por ley orgánica que garantice la autonomía municipal y la descentralización político-administrativa”.

En *séptimo* lugar, la CRBV ha ampliado el concepto de descentralización, para realzar su conexión con la democracia. De acuerdo con el artículo 184, los Estados y Municipios descentralizarán y transferirán a las “comunidades y grupos de vecinos organizados los servicios que éstos gestionan”. Esta descentralización es, en realidad, una forma de colaboración de los ciudadanos con las competencias de Estados y Municipios, como manifestación del derecho de participación ciudadana (artículo 62). En concreto, se trata de uno de los varios mecanismos de participación ciudadana en lo político, recogidos en el artículo 70 constitucional.

Como se aprecia, la descentralización es un concepto complejo, que no se limita a la simple transferencia de competencias. En realidad, esa transferencia de competencias –tanto en el sentido estricto de descentralización como también la desconcentración– es una *política nacional que perfecciona la democracia*, con lo cual, sólo puede haber descentralización allí donde existe una legítima democracia.

La LOPP, como antes se realizó en el proyecto de reforma constitucional rechazado el 2 de diciembre de 2007, y también, en la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno y su Reglamento, parte de un concepto distinto de descentralización, que desdice de su relación con la estructura político-territorial y afianza, por el contrario, su vertiente como transferencia de competencias hacia las “comunidades organizadas”, pero sólo aquellas organizadas a través de lo que hoy día se conoce como Poder Popular. Por ello, bajo el nuevo concepto de descentralización que pretende imponerse, el Poder Nacional puede controlar e incluso revertir las competencias de los Estados, como fue reconocido en la reforma de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación, Transferencia y Competencia del Poder Público, de 2009. Precisamente, al promulgarse esa Ley, se expuso con bastante claridad cuál es el sentido de este nuevo concepto de descentralización:



J.I. HERNÁNDEZ G. /J.M. ALVARADO A./L. HERRERA O.

“El presidente de la República, Hugo Chávez, promulgó este martes la reforma parcial de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación, Transferencia y Competencia del Poder Público; junto a la reforma de la Ley de Puertos y la reforma de la Ley de Aeronáutica Civil.

Señaló el presidente Chávez que con esto se está aplicando un principio elemental: **“el poder público regional – estatal y municipal– nunca podrá estar por encima del poder público nacional, ese es un principio fundamental del derecho, de la política y de la existencia humana”.**

“Ningún funcionario del poder local –por más electo que haya sido en un estado o en un municipio– debe pretender colocarse por encima de las competencias y las atribuciones del poder nacional, eso está escrito en la Constitución y es un principio fundamental para la existencia del Estado nacional. **Los que pretenden hacer lo contrario son los mismos que quieren partir en pedazos la unidad territorial y la soberanía nacional, eso a nadie se lo vamos a permitir**” (17 de marzo de 2009, http://www.minci.gob.ve/noticias_-_prensa/28/188233)

Bajo el nuevo concepto de descentralización, el Poder Nacional es superior a los Poderes de los Estados y Municipios, y éstos quedan, por ende, subordinados a aquél. Por ello, la descentralización, bajo esta nueva visión, lo que va a implicar es la transferencia de competencias a la “comunidad organizada” bajo las formas del Poder Popular y bajo la tutela del Poder Nacional. Esa nueva concepción es expuesta para justificar las instancias del Poder Popular y, en especial, la Comuna:

“Ley de Comunas: Autogobierno del pueblo abrirá era de la democracia socialista venezolana

Caracas, 16 Jul. AVN.- Una histórica y nueva institucionalidad político-administrativa, que dará paso a la primera experiencia de autogobierno del pueblo venezolano, comenzará a establecerse en el país, una vez que sea aprobado el proyecto de Ley de las Comunas, pendiente para su segunda discusión en la Asamblea Nacional.

Esta nueva institucionalidad, origen también del nuevo orden de administración socialista del país, **de la verdadera descentralización de la administración pública y del Estado Comunal**, va a surgir al margen del sistema municipios y alcaldías extendido, sin concierto con el pueblo, por todo el país, como pesada herencia del período histórico de la IV República.

“Con la presente Ley- dice la exposición de motivos que acompaña el proyecto- se promueve la creación de una nueva instancia de gobierno territorial, la del poder comunal, con las particularidades y características que la diferencian de las otras instancias de gestión gubernamental...”



INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER POPULAR

La norma tiene un propósito político: democratizar el poder: que el pueblo ejerza la soberanía que reside en él, en forma intransferible, tal como lo define el Artículo 5 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV).

(...)

El modelo de país plasmado en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, plantea la refundación de la patria; esa que terminó postrada en manos de la burguesía, sus partidos políticos y sus gobiernos, al final del período de la IV República.

Acercar al pueblo a la toma de decisiones efectivas sobre su futuro inmediato y prepararlo para asumir, en forma progresiva, su efectivo rol de gobernante, planificador y legislador, forman parte de los avances democráticos que se ha planteado la Revolución Bolivariana.

Es en el terreno local, el de la vida cotidiana, donde se brega directamente con los problemas, en donde se plantea que el pueblo ejerza e inicie su experiencia de gobernante, legislador, administrador y planificador.

Será la máxima expresión de la participación y la más efectiva experiencia de descentralización del poder" (http://www.avn.info.ve/node/5332?quicktabs_5=2)

La LOPP recoge, precisamente, esta "nueva" visión de la descentralización, en la cual predomina la transferencia de competencias al Poder Popular. De hecho, la única referencia al "federalismo descentralizado" la encontramos en su artículo 26: "las relaciones del Estado y el Poder Popular se rigen por los principios de igualdad, integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad, en el marco del sistema federal descentralizado consagrados en la Constitución de la República". Es decir, que la descentralización se basa, para la LOPP, en las relaciones entre el Estado y el Poder Popular. De allí los dos sentidos en los cuales la Ley regula la transferencia de competencias:

En primer lugar, de acuerdo con el artículo 27, "la República, los estados y municipios, de acuerdo con la ley que rige el proceso de transferencia y descentralización de competencias y atribuciones, transferirán a las comunidades organizadas, a las comunas y a los sistemas de agregación que de éstas surjan; funciones de gestión, administración, control de servicios y ejecución de obras atribuidos a aquéllos por la Constitución de la República, para mejorar la eficiencia y los resultados en beneficio del colectivo". Notar que una Ley nacional permite la transferencia de competencias del Poder Nacional directamente a la "comunidad organizada", pero también, prevé la transferencia (incluso forzosa: la LOPP señala que se "transferirán") de Estados y Municipios a la "comunidad organizada".



J.I. HERNÁNDEZ G. /J.M. ALVARADO A./L. HERRERA O.

En *segundo* lugar, el artículo 28 de la LOPP regula la transferencia de competencias de la Comuna hacia las otras instancias del Poder Popular. Según esta norma, “los gobiernos de las comunas podrán transferir la gestión, la administración y la prestación de servicios a las diferentes organizaciones del Poder Popular. Las organizaciones de base del Poder Popular harán las respectivas solicitudes formales, cumpliendo con las condiciones previas y requisitos establecidos en las leyes que regulen la materia”.

Es importante señalar que cuando el artículo 27 alude a la “comunidad organizada”, lo hace en el sentido del artículo 8.5 de la LOPP, es decir, la comunidad constituida “por las expresiones organizativas populares, consejos de trabajadores y trabajadoras, de campesinos y campesinas, de pescadores y pescadoras y cualquier otra organización social de base, **articulada a una instancia del Poder Popular debidamente reconocida por la ley y registrada en el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de participación ciudadana**”.

En realidad, como se aprecia, la transferencia a la “comunidad organizada” alude a la transferencia de competencias a las instancias del Poder Popular que deben ser registradas ante el Ministerio del Poder Popular. De esas instancias, como se desprende del artículo 28, sobresale la Comuna, que como vimos, es definida por la LOPP como una “entidad local”, tal y como también lo ha corroborado la reciente reforma de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal., Recordemos, de hecho, que la Comuna pasa a ser la base del llamado Estado comunal (artículo 8.8). El propio numeral 9 de ese artículo 8 se encarga de aclarar cuáles son esas otras instancias del Poder Popular: consejos comunales, comunas, ciudades comunales, federaciones comunales, confederaciones comunales “y las que, de conformidad con la Constitución de la República, la ley que regule la materia y su reglamento, surjan de la iniciativa popular”.

Llegados a este punto, debemos entonces resumir en qué consiste la descentralización, de acuerdo con la LOPP, para poder evidenciar cómo este concepto es contrario a la descentralización asumida por la Constitución:

En *primer* lugar, no se alude a la descentralización como transferencia de competencias a Estados y Municipios: por el contrario, la tendencia es a la reversión de las competencias transferidas a los Estados, como hemos aludido al comentar la reforma de la Ley Orgánica de Descentralización.

En *segundo* lugar, la única referencia a la descentralización se hace para recalcar la transferencia de competencias a la “comunidad organizada”, lo que tiende a justificarse en el artículo 184 constitucional. En realidad, la única transferencia de competencias que la LOPP regula es aquella reali-



INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER POPULAR

zada a las instancias del Poder Popular, las cuales, como hemos señalado, (i) se basan en el control directo del Poder Nacional y (ii) se orientan por Ley a apoyar el socialismo, o sea, el programa político del Gobierno de turno.

En *tercer* lugar, esa nueva visión de descentralización crearía un Estado comunal, basado en el Poder Popular, bajo los siguientes niveles: comunidad-consejo comunal- comuna- ciudad comunal- federación comunal-confederación comunal. La comuna pasa a ser el eje, el centro de ese Estado comunal, y ella se define –recordemos- como una “entidad local socialista”, que ha quedado subordinada también a la construcción del socialismo en la Ley Orgánica de los Consejos Comunales y que, además, ha quedado incorporada a la organización municipal, según la reforma de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal.

En *cuarto* lugar, la Comuna es una instancia del Poder Popular regulada por Ley nacional, que podrá transferir competencias a otras instancias del Poder Popular, como los consejos comunales, los cuales también tienen por objeto el socialismo, de acuerdo con la Ley Orgánica de los Consejos Comunales de 2009.

Este modelo de descentralización es radicalmente opuesto al previsto en la Constitución. De hecho, ese modelo pretende reeditar la propuesta de reforma constitucional rechazada el 2 de diciembre de 2007, lo que no sólo es un fraude a la Constitución, como vimos, sino además, revela que la intención última de lo que se propone –la nueva configuración político-territorial, también llamada nueva geometría del poder- es materia de reserva constitucional. En efecto:

El modelo de descentralización de la LOPP se aparta de la CRBV, en *primer* lugar, pues soslaya la descentralización político-territorial basada en el fortalecimiento de Estados y Municipios. En realidad, lo que propone la LOPP es un modelo en el cual prive la rectoría del Poder Nacional quien organiza al Poder Popular y dicta sus Leyes de funcionamiento, incluyendo, la Ley llamada a transferir competencias del Poder Popular, que sólo fue aprobada en primera discusión por la Asamblea Nacional a fines de 2010.

En *segundo* lugar, mal puede justificarse el modelo de descentralización de la LOPP en el artículo 184 de la CRBV. Primero, pues esa norma regula la transferencia de competencias que a los ciudadanos pueden hacer autónomamente Estados y Municipios, de conformidad con sus propias Leyes estatales y municipales. Bajo la nueva visión impuesta, es la Ley nacional la que regula e incluso ordena coactivamente esa transfe-



J.I. HERNÁNDEZ G. /J.M. ALVARADO A./L. HERRERA O.

rencia: recuérdese que la LOPP dispone que Estados y Municipios *transferirán* competencias, no que *podrán transferir* competencias.

Lo segundo, más importante incluso, que al LOPP desvirtuó por completo el sentido del artículo 184 constitucional. El propósito de esa norma es fomentar la participación ciudadana, que de acuerdo con el artículo 62 constitucional, debe ser libre y por ende, plural. La LOPP, por el contrario, solamente regula la “comunidad organizada” a través del Poder Popular que ni es libre ni es plural. No es libre, pues la comunidad sólo puede participar a través de las instancias del Poder Popular registradas y controladas por el Poder Nacional. Tampoco es plural, pues esa comunidad organizada sólo se orienta al programa político del Gobierno de turno, o sea, el socialismo.

Por ello, la transferencia de competencia que la LOPP regula no puede ser considerada, en sentido propio, como descentralización: ésta sólo existe en democracia, y la democracia sólo existe en pluralismo. La LOPP impone el socialismo como doctrina de Estado, lo que es lo opuesto a la democracia, incluso, a la democracia participativa, que sólo es tal si es libre y plural.

En *tercer* lugar, el modelo de descentralización impuesto por la LOPP menoscaba la autonomía de Estados y Municipios y contradice, con ello, a la Constitución. Por un lado, pues abordó en detalle la regulación de la transferencia de competencias de Estados, que es materia que debería ser tratada por Leyes estatales según el artículo 165 de la CRBV. Además, pues ha creado a la Comuna como entidad local sujeta al Poder Nacional, siendo que las entidades locales deben ser materia de competencia municipal, según el artículo 173 de la Constitución. De hecho, la participación ciudadana en asuntos locales (y comuna y consejos comunales se desenvuelven, precisamente, en ese ámbito) es competencia municipal, con lo cual, el Municipio debería ser el principal interlocutor con la comunidad organizada en la localidad, no el Poder Nacional.

Por último, viola la autonomía de Estados y Municipios pues éstos sólo podrán cumplir con el artículo 185 constitucional transfiriendo competencias a la comunidad que se organice como Poder Popular, y que por tanto, esté registrada y controlada por el Poder Nacional y que además se oriente al socialismo. Esto impide, por ejemplo, que Estados y Municipios promuevan la transferencia de competencia a comunidades que no se organizan bajo el Poder Popular o que adversan al programa político del Gobierno, es decir, el socialismo. De una transferencia de competencias democrática, abierta y plural prevista en el artículo 185 de la CRBV, se pasó a una transferencia cerrada, basada en el socialismo como doctrina



INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER POPULAR

única del Estado, y en el socialismo como corriente que invade incluso la participación ciudadana, configurando un ciudadano total, un ciudadano orientado totalmente a la construcción de la sociedad socialista.

De allí que, como plantea Brewer-Carías, la LOPP crea un Estado paralelo, como es el Estado comunal “que tiene a la Comuna como a su célula fundamental, suplantando inconstitucionalmente al Municipio en el carácter que tiene de “unidad política primaria de la organización nacional” (art. 168 de la Constitución), a través de cuya organización se ejerce el Poder Popular, el cual se concreta en el ejercicio de la soberanía popular sólo directamente por el pueblo, y no mediante representantes. Se trata por tanto, de un sistema político estatal en el cual se ignora la democracia representativa violándose así abiertamente la Constitución de la República” (*Sobre el poder popular y el Estado comunal en Venezuela*, Caracas, 2010).

Un argumento contrario a esta tesis es que el Poder Popular no elimina la división político-territorial, lo que incluso es aceptado por la Ley Orgánica de las Comunas. Esto es, en sentido literal, exacto: Estados y Municipios existen hoy día en Venezuela, junto con las instancias del Poder Popular. Sin embargo, **el sentido sustancial con el cual la Constitución asumió la descentralización en el marco de la autonomía de Estados y Municipios y el pluralismo democrático queda desvirtuado en la LOPP.** No puede haber autonomía, pluralismo ni libre participación ciudadana, allí donde el socialismo es la doctrina de Estado, el único objetivo, exclusivo y excluyente, que orienta la transferencia de competencias de Estados y Municipios a la comunidad organizada, y la participación ciudadana que crea o conforma esa comunidad. La única transferencia, la única comunidad organizada, la única participación ciudadana que admite la LOPP es aquella orientada al socialismo.

Autonomía, descentralización, libre participación ciudadana, pluralismo, son instituciones constitucionalmente garantizadas (además de ser, el tercer concepto, derecho fundamental) y tienen, por ello, un núcleo duro, intangible para el Legislador. La LOPP, en realidad, invade ese núcleo para desnaturalizar tales instituciones, y con ello, el concepto constitucional de descentralización en Venezuela.

Podrá entonces argumentarse que la LOPP no impide que comunidades *no socialistas* participen democráticamente, o que la alusión al socialismo se hace en sentido amplio, como referencia al Estado social, a la justicia social y demás principios expresos en la CRBV. Pero este sería un argumento falaz. Primero, pues la LOPP enfáticamente, de manera expresa, señala que la participación ciudadana sólo puede derivar en comuni-



J.I. HERNÁNDEZ G. /J.M. ALVARADO A./L. HERRERA O.

dades registradas ante el Poder Ejecutivo Nacional mediante las instancias del Poder Popular, cuyo objeto es el socialismo.

Además, la referencia al socialismo no puede entenderse como sinónimo a Estado social y justicia social. Primero, pues tal equiparación es contraria a nuestra historia: desde 1947 la Constitución venezolana asumió estos principios, en especial la justicia social, pero nunca Venezuela ha sido por Constitución un Estado socialista. Segundo, conceptualmente, Estado social y justicia social no pueden equipararse a socialismo. Finalmente, pues llevar a cabo esa equiparación implicaría entonces eliminar el carácter democrático y plural de la Constitución, que sería sólo la Constitución para el socialismo. Esto ya se quiso hacer en la reforma constitucional de 2007, y la soberanía popular se mostró contraria a ese resultado.

Por lo tanto, el socialismo al cual alude la LOPP es el programa político del Gobierno de turno, planteado en el Plan de la Nación y en el programa o líneas políticas del PSUV. Ese programa político, que debería ser una de las varias opciones admitidas en la democracia venezolana –en tanto se ajusten al marco constitucional- pasa a ser el programa único del Estado. No hay, por ende, democracia, libertad y pluralismo, con lo cual mal puede haber descentralización.

6. *Violación de los derechos a la igualdad ante la ley, a un salario justo y prestaciones que recompensen la antigüedad, a la libertad económica, a la propiedad privada y a libertad de elegir del consumidor soberano*

La LOPP es inconstitucional por violar, toda ella, y en especial, en sus artículos 4, 8, definiciones 6, 8, 13 y 14, 11, numerales 2, 3 y 5, 18 y 19 los derechos a la igualdad ante la ley, a derechos laborales tales como un salario justo y prestaciones que recompensen la antigüedad, a la libertad económica, a la propiedad privada y a la libertad de elegir en tanto consumidor soberano protegidos por los artículos 21, numeral 1, 91, 92, 112, 115 y 117 de la CRBV y 21, numerales 1 y 2, y 24 de la CASDH.

A. *Violación por parte de la LOPP del derecho a la igualdad ante la ley y a no ser discriminado en materia económica y social:*

Tal y como se denunció previamente, respecto del derecho civil a la libertad de asociación y al derecho político a la libre participación en los asuntos públicos, que eran coartados por la discriminación que contiene la LOPP, en esta sección se denuncia la violación del derecho a la igualdad y no discriminación en materia de derechos económicos, pues mientras la Constitución de 1999, en su artículo 21, numeral 1, indica que “no se permitirán discriminaciones fundadas en la raza, el sexo, el credo, la condición



INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER POPULAR

social o aquellas que, en general, tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio en condiciones de igualdad, de los derechos y libertades de toda persona", la LOPP, como se demostrará a continuación, elimina varios derechos económicos, al privarlos de la esencial autonomía que los define, y en otros casos, los menoscaba y pone en riesgo de ser abolidos, al atacar las condiciones económicas y sociales que hacen posible su disfrute efectivo.

En efecto, cuando los artículos 8, definiciones 6, 8, 13 y 14, 11, numerales 2, 3 y 5, 18 de la LOPP establecen que el ejercicio de la soberanía en materia económica a través de las 'instancias' del Poder Popular se subordina al cumplimiento de los fines, modelos y planes en ellos mencionados, que imponen como único modelo económico al ***socialismo de economía comunal***, cuyas bases son la propiedad social (es decir, ***estatal***, pues toda propiedad social es del Estado) sobre los medios de producción y la planificación centralizada de la economía, instituciones propias de los regímenes colectivistas más inhumanos y crueles de los que han existido en la historia de la humanidad (véase al respecto VV.AA, *El Libro Negro del Comunismo: crímenes, terror y represión*. Barcelona: Ediciones B, 2010), ello implica que las personas habitantes del territorio nacional que no se integren o adhieran a alguna de las diversas 'instancias' para-estatales del Poder Popular que crea la LOPP -como se dijo, con el explícito fin de edificar el Estado social-, estarán imposibilitadas de ejercer, en igualdad de condiciones (de respeto, garantía y promoción) sus derechos a la libertad de empresa y propiedad privada, así como derechos directamente vinculados a la vigencia de éstos, como son los derechos laborales a un salario justo y a prestación sociales, y el derecho a elegir en forma soberana bienes y servicios de calidad.

Y se afirma lo anterior, porque quienes decidan dedicarse a una actividad económica de su preferencia o ejercer sus derechos de propiedad, individual o colectivamente, al margen de un Consejo Comunal, Comuna, Ciudad Comunal, Federación Comunal o una Confederación Comunal, y en última instancia, sin estar subordinados al Ministerio con competencia para registrar esas instancias (art. 22 de la LOPP), sino que se organicen en Sociedades Civiles, Cooperativas, Sociedades Mercantiles o cualquier otra forma de organización social, conforme a estatutos libremente asumidos, no tendrán posibilidad alguna, o en el mejor caso, no en las mismas condiciones, de ejercer esos derechos económicos para obtener legítimamente un beneficio particular, esto es, para sí, para su familia, para la comunidad (por ejemplo, en aprovechamiento de la propiedad de los Pueblos Indígenas, que si bien se disfruta en forma colectiva es propiedad privada frente al Estado y frente a los demás particulares).



J.I. HERNÁNDEZ G. /J.M. ALVARADO A./L. HERRERA O.

Ello así, porque (i) el Poder Popular, quien pasa a ejercer el monopolio (o en todo caso, el predominio) del protagonismo económico del lado de la sociedad (por encima de empresas, sindicatos, etc.), debe “*promover la supremacía de los intereses colectivos [estatales en realidad] sobre los intereses individuales [de los ciudadanos no provistos de Poder sino sólo de derechos fundamentales]*” (art. 11.3 de la LOPP), y ello es antagónico a la búsqueda de cualquier interés privado, y (ii) porque los derechos económicos sólo podrán ‘ejercerse’ legítimamente cuando se sometan a los dictados de alguna instancia del Poder Popular, y no podrán, por ser ello ilegal, perseguir un fin distinto al de “*construir la sociedad socialista*” y ejecutar el “*Plan Económico y Social de la Nación*”.

Lo anterior, de nuevo, constituye una discriminación inaceptable, que se apalanca en el repudio e ilegalización de la acción económica de aquellos seres humanos no manifiesten filiación y sumisión política a un determinado proyecto político-económico (la construcción de un socialismo estatista y colectivista que es incompatible con el sistema económico social previsto en la Constitución de 1999) que el Ejecutivo Nacional pretende imponer a través, entre otras, de la LOPP, que es desde luego contraria al artículo 24 de la CASDH, el cual impone a los Estados Partes, como ya se apuntó, el garantizar que “*todas las personas son iguales ante la ley*” por lo que “*en consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley*”,

Tal obligación internacional se incumple en este caso, pues si bien en forma explícita no se prohíbe ejercer los derechos protegidos por los artículos 112, 115 y 117 de la Constitución de 1999 fuera de las ‘instancias’ del Poder Popular, lo cierto es que esos derechos, cuando no se ejerzan atendiendo a los mismos propósitos y objetivos de tales ‘instancias’, entonces, o bien difícilmente podrán ser disfrutados por sus titulares ya que éstos no podrán lograr intereses diferentes a los que tutela y procura satisfacer el Poder Popular, o hasta pueden ser ilegalizados (más allá de lo absurdo que resulta pretender ‘ilegalizar’ un derecho constitucional), si el Poder Popular o el Ministerio que a éste controla, consideran que el ejercicio fuera de Comunas, Consejos Comunales, etc., de derechos económicos o laborales atentan y obstaculizan la labor del Estado Comunal, procediendo a reprimir y sancionar esas actividades privadas a través, por ejemplo, de la no menos inconstitucional acción de la contraloría social.

B. *Violación por parte de la LOPP del derecho a la libertad económica:*

La LOPP, a lo largo de su articulado, pero sobre todo en sus artículos 4, 8, definiciones 6, 8, 13 y 14, 11, numerales 2, 3 y 5, 18 y 19, es violatoria del ***derecho a la libertad económica***, esto es, del derecho a dedicarse a la



INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER POPULAR

actividad económica de su preferencia, y en consecuencia a entrar, permanecer y salir del mercado que corresponda, sin más limitaciones que las razonablemente establecidas en la ley y el respeto a los derechos de otras personas, y que en la Constitución de 1999 se garantiza al establecer su artículo 112 que *“todas las personas pueden dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia, sin más limitaciones que las previstas en esta Constitución y las que establezcan las leyes, por razones de desarrollo humano, seguridad, sanidad, protección del ambiente u otras de interés social”*.

Sería errado el análisis que pretenda ver, en esa libertad, un derecho exclusivo de la “clase poderosa”. En realidad, conforme a la Constitución, cuando los ciudadanos que conforman una comunidad adquieren la propiedad sobre –por ejemplo– factores de producción, ellos ejercen la libertad económica, incluso si con ello no persiguen fin de lucro. Es esa libertad, en efecto, la que permite ejercer a los ciudadanos los medios de participación en lo económico, según el artículo 70 constitucional, incluso –se insiste– sin fin de lucro.

Tal violación deriva del hecho de que tal *acción humana* (la de emprender actividades de contenido y fines económicos por propia iniciativa), en tanto que manifestación de la libertad individual de cada ser humano, para ser ejercida en realidad, sin coacción o por temor a la sanción o a la estigmatización (que es una forma violenta y repugnante de discriminación, más cuando se practica desde el Poder del Estado), sólo puede estar guiada por el legítimo interés de las personas en obtener un provecho propio (para sí o para un grupo en especial) a cambio de los beneficios y ventajas que la actividad a emprender le puede proporcionar a otras personas, quienes podrán estar interesadas a su vez en adquirir los bienes o disfrutar de los servicios que, según el caso, produzcan o presten quienes ejercen su libre iniciativa económica dentro de los límites razonables que puede establecer la ley, creándose así una mutua relación de beneficios entre seres libres.

De este modo, mal puede considerarse que bajo la vigencia de una ley como la LOPP, cuyo ámbito de aplicación está constituido por *“todas las organizaciones, expresiones y ámbitos del Poder Popular, ejercidas directa o indirectamente por los ciudadanos y ciudadanas, las comunidades, los sectores sociales, la sociedad en general y las situaciones que afecten el interés colectivo”*, lo que es tanto como decir que están sometidas a la LOPP tanto las ‘instancias’ del Poder Popular en forma positiva (sólo pueden hacer lo que esa ley les permite y manda hacer), como la sociedad en general y las situaciones que afecten el interés colectivo en forma negativa (pueden hacer todo lo que no contradiga la LOPPP), pueda ejercerse sin coacción, en



J.I. HERNÁNDEZ G. /J.M. ALVARADO A./L. HERRERA O.

forma autónoma y posibilidad de obtención de algún legítimo beneficio, el derecho a la libertad económica.

Entre otras razones, porque la LOPP, en su objetivo de construir la sociedad socialista, impone, violando el *Sistema de Economía Social de Mercado* previsto en la Constitución de 1999, un *Sistema Económico Comunal* que define como el “conjunto de relaciones sociales de producción, distribución, intercambio y consumo de bienes y servicios, así como de saberes y conocimiento, desarrolladas por las instancias del Poder Popular, el Poder Público, o por acuerdo entre ambos, a través de organizaciones socioproductivas bajo formas de propiedad social comunal”, a través del cual se debe realizar un socialismo colectivista y totalitario, al ser definido como “...un modo de relaciones sociales de producción centrado en la convivencia solidaria y la satisfacción de necesidades materiales e intangibles de toda la sociedad, que tiene como base fundamental la recuperación del valor del trabajo como productor de bienes y servicios para satisfacer las necesidades humanas y lograr la suprema felicidad social y el desarrollo humano integral. Para ello es necesario el desarrollo de la propiedad social sobre los factores y medios de producción básicos y estratégicos que permita que todas las familias y los ciudadanos y ciudadanas venezolanos y venezolanas posean, usen y disfruten de su patrimonio o propiedad individual o familiar, y ejerzan el pleno goce de sus derechos económicos, sociales, políticos y culturales”.

Dejando ahora de lado lo demostrado en múltiples trabajos sobre la radical incompatibilidad entre la consideración de la búsqueda de la felicidad del ser humano como una obligación o deber estatal y la vigencia del Estado democrático de Derecho en el que se respete el libre desarrollo de la personalidad (ver sobre el tema Delgado, Francisco; *La Idea del Derecho en la Constitución de 1999*. Caracas: UCV, 2008, y Tzvetan, Todorov, *La Experiencia Totalitaria*. Barcelona: Galaxia-Gutenberg/Círculo de Lectores, 2010), si las personas que se dediquen a una actividad económica lícita no pueden libremente definir cuál será su beneficio y cómo beneficiar a los demás en atención a las necesidades e intereses de éstos, sino que debe tan sólo centrarse en “la convivencia solidaria y la satisfacción de necesidades materiales e intangibles de toda la sociedad”, y permitir que los bienes con los cuales realizará esa actividad puedan pasar a considerarse “propiedad social por constituir un factor o medio de producción básico y estratégico pues permite que todas las familias ejerzan el pleno goce de sus derechos económicos, sociales, políticos y culturales”, conforme a las exigencias que las ‘instancias’ del Poder Popular les formulen, o las intensas condicionantes que éstas les establezcan (las Comunas, por ejemplo, tienen según su ley orgánica potestades normativas, administrativas en general, sancionatorias, etc.).

Asimismo, mal podrá ejercerse como lo garantiza la Constitución de 1999 la libertad económica, si en la concreción del Sistema Económico



INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER POPULAR

Comunal es la Economía Comunal, la cual se define como “...un ámbito de actuación del Poder Popular, que permite a las comunidades organizadas la constitución de entidades económico-financieras medios de producción, para la producción, distribución, intercambio y consumo de bienes y servicios, así como de saberes y conocimientos, desarrollados bajo formas de Propiedad Social Comunal, para satisfacer las necesidades colectivas, la reinversión social del excedente, y contribuir al desarrollo social integral del país, de manera sustentable y sostenible, de acuerdo con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de la Nación y la ley que regula la materia” (art. 18).

Simplemente, porque, considerando que el fin de esta LOPP y de otras leyes orgánicas vigentes es poblar el territorio nacional de Comunas, no habrá porción de ese territorio en el que (i) el protagonismo y promoción por parte del Estado en la gestión económica ‘privada’ (ya que las ‘instancias’ del Poder Popular son para-estatales) no esté en cabeza del Poder Popular, con grave marginación y acoso incluso a las organizaciones privadas que no integren dicho ‘Poder’, y (ii) en el que puedan los emprendedores (personas individual o colectivamente dedicadas a desarrollar una iniciativa privada económica) aspirar a obtener una ganancia razonable y actuar conforme a sus estatutos, principios, misión y valores para satisfacer necesidades de las personas (por ejemplo, los derechos protegidos por el 117 constitucional), pues en todo espacio en el que exista una Comuna sus fines no serán otros que “la reinversión social del excedente y contribuir al desarrollo social integral del país de acuerdo con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de la Nación”.

Por ello, se insiste, no es relevante ni determinante, aquí, la constitucionalidad o inconstitucionalidad del modelo socialista al cual la LOPP se refiere, sino el hecho cierto que los ciudadanos sólo podrán emprender actividades económicas para ese modelo en concreto, bajo las formas tasadas del Poder Popular, sujetos al control del Poder Ejecutivo Nacional y de acuerdo con los principios del llamado sistema económico comunal. No hay allí libertad, y por ende, mal puede haber libertad económica, base del derecho de participación ciudadana en lo económico.

C. Violación por parte de la LOPP del derecho a la propiedad privada

La LOPP es también inconstitucional porque viola el derecho a la propiedad privada, definido por el artículo 115 de la Constitución de 1999 como el derecho de toda persona “al uso, goce, disfrute y disposición de sus bienes”, la cual sólo puede estar “sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o de interés general”, porque contiene disposiciones que habilitan a las ‘instancias’ del Poder Popular, y en última instancia, al Ministerio que ejerce la jerarquía



J.I. HERNÁNDEZ G. /J.M. ALVARADO A./L. HERRERA O.

y poder de mando sobre todas aquellas, a adoptar medidas contrarias a la Constitución de 1999 y a la CASDH sobre la propiedad privada material e inmaterial de los medios de producción y demás bienes con valor social de los particulares, a fin de convertirla en parte de la *propiedad social comunal* que es, con excepción de la propiedad estatal a secas, el único tipo de propiedad que admiten el socialismo y el sistema económico comunal que aquél contiene.

En efecto, conforme a la definición contenida en el numeral 15 del artículo 6 de la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal (ver G.O. Extra. 6.011, de 21. 12.10, en la que también se publicó la LOPP), cuyos principios están incluidos en la LOPP, cabe afirmar categóricamente que la *propiedad social* (comunal o no es irrelevantes, pues tal denominación no es más que un simple adjetivo *propagandístico*) no equivale a un derecho real propio diferente a la propiedad privada o a la propiedad estatal, que tendrían los particulares para usar, gozar y disponer de cierto tipo de bienes (medios de producción) estatales, sino una *regulación especial* al que quedarán sujetos ciertos bienes (medios de producción) de *propiedad estatal* (la titularidad de los atributos esenciales de tales bienes será del Estado) y que, en el proceso de sustitución del Sistema de Economía Social de Mercado por el Sistema de Económico Comunal, será usada como *tópico* para limitar en un inicio y suprimir definitivamente luego la propiedad privada sobre los medios de producción de bienes y servicios, en la medida que estos últimos, con la excusa de sujetarlos a la *propiedad social*, se conviertan antes, en forma coactiva, inconstitucional, sin aplicar las garantías expropiatorias, en propiedad estatal.

En efecto, por *propiedad social* entiende esa otra no menos inconstitucional Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal “*el derecho que tiene la sociedad de poseer medios y factores de producción o entidades con posibilidades de convertirse en tales, esenciales para el desarrollo de un vida plena o la producción de obras, bienes o servicios, que por condición y naturaleza propia son del dominio del Estado, bien por su condición estratégica para la soberanía y el desarrollo humano integral nacional, o porque su aprovechamiento garantiza el bienestar general, la satisfacción de las necesidades humanas, el Desarrollo Humano Integral y el logro de la Suprema Felicidad Social*” (subrayado de este escrito).

Así las cosas, es claro que quienes sean “propietarios” en forma individual o colectiva de medios de producción, esto es, de bienes aptos para la producción de otros bienes, de bienes idóneos para la prestación de servicios o simplemente de bienes materiales o inmateriales de valor social (como una invención científica o artística, producto del intelecto propio, con legítimo derecho a ser protegido por el Derecho de Propiedad



INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER POPULAR

Industrial o por el Derecho de Propiedad Intelectual, según el caso, que sea demandado por sus beneficios o el placer estético que genera por el resto de la sociedad o una parte de ella), estarán amenazados en su condición de tales allí donde operen Consejos Comunales, Comunas o Ciudades Comunales. Pues de acuerdo con la Ley, más que propietarios serán “poseedores”, en tanto la propiedad será del Estado. Es decir, propiedad pública, administrada o gestionada por la comunidad, siempre y cuando se organice como instancia del Poder Popular y además se oriente al socialismo.

Y lo están, porque si estas ‘instancias’ del Poder Popular consideran que esos bienes (de mayor o menor valor, es también irrelevante) de propiedad privada son *“estratégicos para la soberanía y el desarrollo humano integral nacional”* (expresiones ambiguas y no susceptibles de determinación objetiva, pues vimos ya que la LOPP no es una “Ley” en sentido constitucional), entonces, directamente o a través del Ministerio en materia de Comunas, se procederá a la conversión de esa propiedad privada en una propiedad social comunal, es decir, en una propiedad estatal que será ‘administrada’ (lo que es falso, porque sólo podrá obedecer al Ejecutivo Nacional y al Plan Nacional de Desarrollo) por alguna ‘instancia’ del Poder Popular, para hacer creer a sus integrantes que son dueños de lo que antes era legítima propiedad de otras personas.

De este modo, la LOPP, en particular sus artículos 4, 8, definiciones 6, 8, 13 y 14, 11, numerales 2, 3 y 5, 18 y 19, son manifiestamente contrarios tanto al artículo 115 constitucional, como al artículo 21, numerales 1 y 2, de la CASDH, conforme a los cuales los Estados Parte tienen la obligación internacional de respetar y garantizar que *“toda persona tenga derecho al uso y goce de sus bienes aun cuando la ley puede subordinar tal uso y goce al interés social”* y que *“ninguna persona sea privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley”*, no pudiendo, desde luego, esgrimirse como razón de utilidad pública o interés social la sustitución del sistema de economía social de mercado, uno de cuyos pilares es la propiedad privada por decisión del Poder Constituyente, por el colectivista y totalitario sistema económico comunal socialista, que únicamente quiere imponer en Venezuela el Gobierno Nacional, esto es, el Poder Constituido, a pesar de haber sido repudiado y rechazado categóricamente en el referéndum constitucional realizado el 2 de diciembre de 2007. De allí el ya denunciado fraude a la Constitución.

A todo evento, hemos de señalar que las amenazas y violentas limitaciones que a la propiedad privada sobre los medios de producción (pequeña, mediana y grande), a la propiedad privada urbana, rural, agraria o



J.I. HERNÁNDEZ G. /J.M. ALVARADO A./L. HERRERA O.

indígena, y a la variedades de propiedad inmaterial (derechos de autor y patentes) impone la LOPP mediante el sistema económico comunal que ésta crea y que desarrolla la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal, no constituyen, en ningún caso, las limitaciones que derivan de las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o de interés general referidas por la Constitución, ni aún menos, un caso de subordinación del uso y goce de la propiedad privada al interés social.

En efecto, una cosa es limitar el ejercicio de los derechos de propiedad en función de proteger otros derechos de igual rango (libertad económica, protección del ambiente, integridad personal, otros derechos de propiedad, acceso a la cultura o a la educación, protección a la salud, etc.) o limitar e incluso ‘extinguir’ un concreto derecho de propiedad sobre un bien particular para satisfacer en forma inmediata y directa un fin de utilidad pública o interés social (para la construcción de una obra pública mediante la expropiación del bien), y otra muy distinta, que es lo que se propone la LOPP y otro conjunto de leyes vigentes, entre ellas la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal, como es sustituir en forma progresiva y sistemática, esto es, *destruir*, la propiedad privada sobre bienes con valor social (medios de producción, propiedades materiales y propiedades inmateriales), para incrementar la propiedad social, esto es, estatal, sobre esos bienes otrora privados, supuestamente por el carácter inmoral e inequitativo de aquélla, propia del sistema de economía social de mercado, y el carácter moral y equitativo de ésta, propia del sistema de economía comunal.

No otra cosa se desprende de la definición totalitaria de socialismo que está prevista en el artículo 9, definición 14, de la LOPP, ya citado, y que señala que esa ideología es entendida por la ley como “*un modo de relaciones sociales de producción*” en el que es necesario “*el desarrollo de la propiedad social sobre los factores y medios de producción básicos y estratégicos que permita que todas las familias y los ciudadanos y ciudadanas venezolanos y venezolanas posean, usen y disfruten de su patrimonio o propiedad individual o familiar, y ejerzan el pleno goce de sus derechos económicos, sociales, políticos y culturales*”, siendo el propósito final de tal ‘modelo’ el convertir a los habitantes del territorio nacional en dependientes del Gobierno Nacional (vía ‘instancias’ del Poder Popular y Ministerio en materia de Comunas) para acceder a bienes y servicios básicos para la vida humana, cuya producción e importación, a estar bajo régimen de propiedad social, será un monopolio político e ideológico del Estado.

No puede dejarse de observarse que ahora, al referir a la propiedad, se alude a la propiedad individual -no privada- sobre bienes de uso y



INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER POPULAR

consumo (no factores de producción), los cuales podrán ser poseídos, usados y disfrutados, sin que la definición alude al atributo de disposición, indebida omisión que innecesariamente genera inseguridad jurídica.

Finalmente, la LOPP viola la propiedad privada porque, al suprimir o crear condiciones adversas al ejercicio de libertades civiles, políticas y económicas, está directamente lesionando la libertad de disponer de los frutos del propio esfuerzo para, con apoyo en ese sustrato material pero de gran valor espiritual para quien lo ganó en buena lid, constituir un proyecto de vida propio, individual, familiar o comunitario, que haga posible vivir vidas dignas y autónomas, no sujetas a la opresión de los poderes estatales ni económicos, gracias a las garantías que brinda un Estado de Derecho, conforme al artículo 10 de la Constitución de 1999.

Por lo tanto, si se parte de entender correctamente que cuando hablamos de propiedad privada ésta “abarca todo lo que propiamente pertenece a una persona (*suum en latín*), incluyendo su vida y su libertad” (PIPES, Richard. *Propiedad y Libertad. Dos conceptos inseparables a lo largo de la historia*. México: FCE, 1999, p. 19), luego, una ley como la LOPP que no respeta y garantiza su ejercicio, sino sólo la propiedad estatal en una modalidad particular, como es la propiedad social comunal, es contraria a la Constitución de 1999, y por ello debe ser anulada en su integralidad.

D. *Violación por parte de la LOPP de derechos laborales y del derecho a la libertad de elegir del consumidor soberano*

Y en último lugar, la LOPP es inconstitucional por cuanto sus artículos 7, numerales 4 y 5, 8, definiciones 8, 13 y 14, 10, 11, numeral 2, y 18 de la LOPP, se violan, entre otros derechos sociales, los *derechos a un salario justo, a prestaciones* que recompensen la antigüedad y a *elegir bienes y servicios*, públicos o privados, de calidad conforme a las propias preferencias, protegidos por los artículos 91, 92 y 117 de la Constitución de 1999, por cuanto el sistema económico comunal, que ella crea en su parte fundamental, (i) impide y tiende a erradicar la posibilidad de que las iniciativas sociales y económicas no subordinadas al Poder Popular persigan alguna utilidad y produzcan bienes y servicios en atención a las preferencias de los consumidores y usuarios pues los obliga a la “*construcción de la sociedad socialista*” y a actuar según el “*Plan Económico y Social de la Nación*”, y (ii) prohíbe, de manera expresa, a las ‘instancias’ del Poder Popular la búsqueda de beneficios o utilidad propia, particular, cuando impone como única moral posible a sus integrantes la “*ética socialista*” la cual prescribe en forma *heterónoma* que están obligados, entre otros fines, a asegurar “*la supremacía de los intereses colectivos sobre los intereses individuales*” y a la “*reinversión social del excedente*”.



J.I. HERNÁNDEZ G. /J.M. ALVARADO A./L. HERRERA O.

Respecto de los derechos protegidos por el artículo 117, a saber, que “todas las personas tendrán derecho a disponer de bienes y servicios de calidad, así como a una información adecuada y no engañosa sobre el contenido y características de los productos y servicios que consumen, a la libertad de elección y a un trato equitativo y digno” se señala que la LOPP es inconstitucional porque si ésta, como se demostró antes, por un lado, impide y tiende a erradicar la posibilidad de que las iniciativas sociales y económicas no subordinadas al Poder Popular persigan alguna utilidad y produzcan bienes y servicios en atención a las preferencias de los consumidores y usuarios al obligarlas a la “construcción de la sociedad socialista” y a actuar según el “Plan Económico y Social de la Nación”, y por el otro, obliga a las ‘instancias’ del Poder Popular a ejecutar estos mismos objetivos, es claro que sólo podrán producir, las pocas iniciativas autónomas que subsistan y las ‘instancias’ del Poder Popular, los bienes y servicios, en la cantidad, calidad y variedad, que el Ejecutivo Nacional, por órgano del Ministerio con competencia en la materia, decida que deban producirse y prestarse, ignorando las preferencias y autonomía de los consumidores y usuarios.

Así, en lugar de consumidores y usuarios (condición económica y jurídica que supone la existencia de una economía social de mercado con régimen de libre competencia para que haya variedad de ofertas), que es lo que protege la vigente Constitución de 1999, la LOPP echa las bases para la conversión de aquéllos en meros mendigantes, pedigueños conformistas, que bajo el chantaje de no pasar hambre y carecer de ciertos servicios mínimos, aceptará las condiciones elegidas en su lugar por el Estado, por el Gobierno Nacional más concretamente, bajo la poco menos que cínica afirmación de estar asegurando con ello la “felicidad social”.

En el caso del derecho a un salario justo en función del trabajo realizado bajo régimen de subordinación y ajenidad, sucede que éste es un derecho subjetivo individual, cuyo contenido esencial es la retribución económica recibida por el esfuerzo físico y / o mental invertido en una actividad para beneficio de otro(s), que no tiene por fin ulterior beneficiar a la colectividad, a la comunidad o al Estado, sino lograr un beneficio particular, privado, exclusivo del titular y excluyente de otros, como es el obtener recursos económicos que recompensen el valor de su fuerza de trabajo en cantidad suficiente para llevar una vida digna, tanto para sí mismo como para su familia en la generalidad de los casos. Pagar las cuentas ordinarias, pues, y otras actividades necesarias para el desarrollo integral del ser humano.

Cosa similar ocurre con el derecho a recibir prestaciones sociales. Éste es un derecho que recompensa la antigüedad del trabajador en un deter-



INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER POPULAR

minado puesto de trabajo, y cuyo propósito es permitirle acumular recursos que le protejan ante un eventual caso de cesantía o pérdida del empleo al que se dedica. El beneficio que se persigue aquí es claramente individual, particular, es contar con respaldo económico producido con el esfuerzo propio que ampare a su generador y a su familia de ser el caso, frente a contingencias. Las prestaciones no se generan para ser repartidas en la comunidad, entre los desempleados o para usarlas como recursos de una empresa, sino para que se conviertan en patrimonio privado del trabajador que las causó con su labor.

Pues bien, si la LOPP establece como obligatoria la *“ética socialista”*, y ésta obliga a lograr *“la supremacía de los intereses colectivos sobre los intereses individuales”* y exige la *“reversión social del excedente”*, entonces el derecho al salario justo, que es un derecho exigible y aprovechable individualmente, debe desaparecer de las ‘instancias’ del Poder Popular y, más allá, del ámbito de acción y existencia de las Comunas, Ciudades Comunales, etc., pues en ellas regirá la ética socialista y el sistema económico comunal, y éstos no aceptan que el trabajo se considere como un valor que recibe el trabajador *“para vivir con dignidad y cubrir para sí y su familia las necesidades básicas materiales, sociales e intelectuales”*, esto es, como un medio para producir riqueza para el propietario de la fuerza de trabajo (el trabajador), sino sólo como un medio para *“producir bienes y servicios para satisfacer las necesidades humanas y lograr la suprema felicidad social y el desarrollo humano integral”*, ya que el interés colectivo (en realidad, el del Estado vía Ministerio de comunas) prevalece sobre el individual (el del trabajador).

Es decir, la LOPP instrumentaliza (no lo trata como un fin en sí mismo, sino como un mero medio) al ser humano y lo despoja, lo expolia, de una de las manifestaciones más sagradas de la propiedad, que es la propiedad sobre las propias capacidades físicas y del intelecto, reduciéndolo a la condición de siervo, de esclavo.

De igual forma, las prestaciones sociales deberán desaparecer por causa de la LOPP, ya que cualquier excedente (recursos por encima de los costos de operación) que pudiera generar la actividad económica que tengan las ‘instancias’ del Poder Popular y, más allá, las iniciativas de particulares que tengan lugar al margen de ellas pero en áreas de operación de Comunas o Ciudades Comunales (las empresas privadas por ejemplo, cuya posibilidad de lograr alguna utilidad ya está más que comprometida), no podrá ser ‘repartido’ entre los trabajadores que ayudaron a generarla, ni como utilidad ni como prestaciones, sino que deberá reinvertirse en la actividad de la ‘instancia’ del Poder Popular correspondiente, o en aquella que el Ejecutivo Nacional, en atención al Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, ordene.



J.I. HERNÁNDEZ G. /J.M. ALVARADO A./L. HERRERA O.

De nuevo, se impide a los trabajadores obtener un legítimo beneficio individual, para sí y para sus familias, como es el derecho a un salario justo y el derecho a ser recompensado por la antigüedad en el trabajo que se desempeña y a la protección frente a la cesantía, únicamente porque ello, según la ética socialista de rango legal, prevista en la LOPP, es contrario a la consecución de dos objetivos ideológicos e inconstitucionales del Gobierno Nacional, como son la “*construcción de la sociedad socialista*” y la ejecución del “*Plan Económico y Social de la Nación*”.

Por las razones ya expuestas, vista la flagrante inconstitucionalidad de la LOPP en sus artículos 4, 8, definiciones 6, 8, 13 y 14, 11, numerales 2, 3 y 5, 18 y 19 por violar el derecho a la igualdad ante la ley, derechos laborales tales como un salario justo y prestaciones que recompensen la antigüedad, la libertad económica, la propiedad privada y la libertad de elegir en tanto consumidor soberano, protegidos por los artículos 21, numeral 1, 91, 92, 112, 115 y 117 de la CRBV y 21, numerales 1 y 2, y 24 de la CASDH, debe solicitarse a la Sala Constitucional que declare la nulidad íntegra de la LOPP, a fin de asegurar el respeto y garantía en Venezuela de estos derechos fundamentales.







VIII
TEXTO DE LAS LEYES RELATIVAS AL
PODER POPULAR, AL ESTADO COMUNAL Y AL SISTEMA
ECONÓMICO COMUNAL







LEYES ORGÁNICAS DEL PODER POPULAR

I. LEY ORGÁNICA DEL PODER POPULAR*

ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA

Decreta

la siguiente,

LEY ORGÁNICA DEL PODER POPULAR

Capítulo I

Disposiciones Generales

Artículo 1. Objeto. La presente Ley tiene por objeto desarrollar y consolidar el Poder Popular, generando condiciones objetivas a través de los diversos medios de participación y organización establecidos en la Constitución de la República, en la ley y los que surjan de la iniciativa popular, para que los ciudadanos y ciudadanas ejerzan el pleno derecho a la soberanía, la democracia participativa, protagónica y corresponsable, así como a la constitución de formas de autogobierno comunitarias y comunales, para el ejercicio directo del poder.

Artículo 2. Poder Popular. El Poder Popular es el ejercicio pleno de la soberanía por parte del pueblo en lo político, económico, social, cultural, ambiental, internacional, y en todo ámbito del desenvolvimiento y desarrollo de la sociedad, a través de sus diversas y disímiles formas de organización, que edifican el estado comunal.

Artículo 3. Dimensión. El Poder Popular se fundamenta en el principio de soberanía y el sentido de progresividad de los derechos contemplados en la Constitución de la República, cuyo ejercicio y desarrollo está determinado por los niveles de conciencia política y organización del pueblo.

* Véase en *Gaceta Oficial* N° 6.011 Extraordinario del 21 de diciembre de 2010



LEY ORGÁNICA DEL PODER POPULAR

Artículo 4. Finalidad. El Poder Popular tiene por finalidad garantizar la vida y el bienestar social del pueblo, mediante la creación de mecanismos para su desarrollo social y espiritual, procurando la igualdad de condiciones para que todos y todas desarrollen libremente su personalidad, dirijan su destino, disfruten los derechos humanos y alcancen la suprema felicidad social; sin discriminaciones por motivos de origen étnico, religioso, condición social, sexo, orientación sexual, identidad y expresión de género, idioma, opinión política, nacionalidad u origen, edad, posición económica, condición de discapacidad o cualquier otra circunstancia personal, jurídica o social, que tenga por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y garantías constitucionales.

Artículo 5. Principios y valores. La organización y participación del pueblo en el ejercicio de su soberanía se inspira en la doctrina del Libertador Simón Bolívar, y se rige por los principios y valores socialistas de: democracia participativa y protagónica, interés colectivo, equidad, justicia, igualdad social y de género, complementariedad, diversidad cultural, defensa de los derechos humanos, corresponsabilidad, cogestión, autogestión, cooperación, solidaridad, transparencia, honestidad, eficacia, eficiencia, efectividad, universalidad, responsabilidad, deber social, rendición de cuentas, control social, libre debate de ideas, voluntariedad, sustentabilidad, defensa y protección ambiental, garantía de los derechos de la mujer, de los niños, niñas y adolescentes, y de toda persona en situación de vulnerabilidad, defensa de la integridad territorial y de la soberanía nacional.

Artículo 6. Ámbito de aplicación. Las disposiciones de la presente Ley son aplicables a todas las organizaciones, expresiones y ámbitos del Poder Popular, ejercidas directa o indirectamente por las personas, las comunidades, los sectores sociales, la sociedad en general y las situaciones que afecten el interés colectivo, acatando el principio de legalidad en la formación, ejecución y control de la gestión pública.

Artículo 7. Fines del Poder Popular. El Poder Popular tiene como fines:

1. Impulsar el fortalecimiento de la organización del pueblo, en función de consolidar la democracia protagónica revolucionaria y construir las bases de la sociedad socialista, democrática, de derecho y de justicia.

2. Generar las condiciones para garantizar que la iniciativa popular, en el ejercicio de la gestión social, asuma funciones, atribuciones y competencias de administración, prestación de servicios y ejecución de obras, mediante la transferencia desde los distintos entes político-territoriales hacia los autogobiernos comunitarios, comunales y los sistemas de agregación que de los mismos surjan.

3. Fortalecer la cultura de la participación en los asuntos públicos para garantizar el ejercicio de la soberanía popular.



LEYES ORGÁNICAS DEL PODER POPULAR

4. Promover los valores y principios de la ética socialista: la solidaridad, el bien común, la honestidad, el deber social, la voluntariedad, la defensa y protección del ambiente y los derechos humanos.

5. Coadyuvar con las políticas de Estado en todas sus instancias, con la finalidad de actuar coordinadamente en la ejecución del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación y los demás planes que se establezcan en cada uno de los niveles políticos-territoriales y las instancias político-administrativas que la ley establezca.

6. Establecer las bases que permitan al pueblo organizado el ejercicio de la contraloría social para asegurar que la inversión de los recursos públicos se realice de forma eficiente para el beneficio colectivo; y vigilar que las actividades del sector privado con incidencia social se desarrollen en el marco de las normativas legales de protección a los usuarios y consumidores.

7. Profundizar la corresponsabilidad, la autogestión y la cogestión.

Artículo 8. Definiciones. A los efectos de la presente Ley se entiende por:

1.- Asamblea de ciudadanos y ciudadanas: Máxima instancia de participación y decisión de la comunidad organizada, conformada por la integración de personas con cualidad jurídica, según la ley que regule la forma de participación, para el ejercicio directo del poder y protagonismo popular, cuyas decisiones son de carácter vinculante para la comunidad, las distintas formas de organización, el gobierno comunal y las instancias del Poder Público, de acuerdo a lo que establezcan las leyes que desarrollen la constitución, organización y funcionamiento de los autogobiernos comunitarios, comunales y los sistemas de agregación que de éstos surjan.

2. Autogestión: Conjunto de acciones mediante las cuales las comunidades organizadas asumen directamente la gestión de proyectos, ejecución de obras y prestación de servicios para mejorar la calidad de vida en su ámbito geográfico.

3. Cogestión: Proceso mediante el cual las comunidades organizadas coordinan con el Poder Público, en cualquiera de sus niveles e instancias, la gestión conjunta para la ejecución de obras y prestación de servicios necesarios para mejorar la calidad de vida en su ámbito geográfico.

4. Comunidad: Núcleo espacial básico e indivisible constituido por personas y familias que habitan en su ámbito geográfico determinado, vinculadas por características e intereses comunes que comparten una historia, necesidades y potencialidades culturales, económicas, sociales, territoriales y de otra índole.

5. Comunidad organizada: Constituida por las expresiones organizativas populares, consejos de trabajadores y trabajadoras, de campesinos y campesinas, de pescadores y pescadoras y cualquier otra organización social de base, articula-



LEY ORGÁNICA DEL PODER POPULAR

da a una instancia del Poder Popular debidamente reconocida por la ley y registrada en el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de participación ciudadana.

6. Control social: Es el ejercicio de la función de prevención, vigilancia, supervisión, acompañamiento y control, practicado por los ciudadanos y ciudadanas de manera individual o colectiva sobre la gestión del Poder Público y de las instancias del Poder Popular, así como de las actividades privadas que afecten el interés colectivo.

7. Corresponsabilidad: Responsabilidad compartida entre los ciudadanos y ciudadanas y las instituciones del Estado en el proceso de formación, ejecución, control y evaluación de la gestión social, comunitaria y comunal, para el bienestar de las comunidades organizadas.

8. Estado comunal: Forma de organización político social, fundada en el Estado democrático y social de derecho y de justicia establecido en la Constitución de la República, en la cual el poder es ejercido directamente por el pueblo, con un modelo económico de propiedad social y de desarrollo endógeno sustentable, que permita alcanzar la suprema felicidad social de los venezolanos y venezolanas en la sociedad socialista. La célula fundamental de conformación del estado comunal es la Comuna.

9. Instancias del Poder Popular: Constituidas por los diferentes sistemas de agregación comunal y sus articulaciones, para ampliar y fortalecer la acción del autogobierno comunal: consejos comunales, comunas, ciudades comunales, federaciones comunales, confederaciones comunales y las que, de conformidad con la Constitución de la República, la ley que regule la materia y su reglamento, surjan de la iniciativa popular.

10. Organizaciones de base del Poder Popular: Son aquéllas constituidas por ciudadanos y ciudadanas para la búsqueda del bienestar colectivo.

11. Planificación participativa: Forma de participación de los ciudadanos y ciudadanas en el diseño, formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas.

12. Presupuesto participativo: Mecanismo mediante el cual los ciudadanos y ciudadanas proponen, deliberan y deciden sobre la formulación, ejecución, control y evaluación de los presupuestos públicos, con el propósito de materializar los proyectos que permitan el desarrollo de las comunidades y el bienestar social general.

13. Sistema económico comunal: Conjunto de relaciones sociales de producción, distribución, intercambio y consumo de bienes y servicios, así como de saberes y conocimiento, desarrolladas por las instancias del Poder Popular, el Poder



LEYES ORGÁNICAS DEL PODER POPULAR

Público, o por acuerdo entre ambos, a través de organizaciones socioproductivas bajo formas de propiedad social comunal.

14. Socialismo: es un modo de relaciones sociales de producción centrado en la convivencia solidaria y la satisfacción de necesidades materiales e intangibles de toda la sociedad, que tiene como base fundamental la recuperación del valor del trabajo como productor de bienes y servicios para satisfacer las necesidades humanas y lograr la suprema felicidad social y el desarrollo humano integral. Para ello es necesario el desarrollo de la propiedad social sobre los factores y medios de producción básicos y estratégicos que permita que todas las familias, ciudadanos venezolanos y ciudadanas venezolanas posean, usen y disfruten de su patrimonio, propiedad individual o familiar, y ejerzan el pleno goce de sus derechos económicos, sociales, políticos y culturales.

Capítulo II

De las organizaciones y expresiones organizativas del Poder Popular

Artículo 9. De las organizaciones del Poder Popular. Las organizaciones del Poder Popular 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.

Artículo 10. De las expresiones organizativas del Poder Popular. Las expresiones organizativas del Poder Popular 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.

Artículo 11. Fines. Las organizaciones y expresiones organizativas del Poder Popular tienen como fines:

1. 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.

2. Impulsar el desarrollo y consolidación del sistema económico comunal, mediante la constitución de organizaciones socioproductivas, para la producción de bienes y servicios destinados a la satisfacción de necesidades sociales, el intercambio de saberes y conocimientos, así como la reinversión social del excedente.



LEY ORGÁNICA DEL PODER POPULAR

3. Promover la unidad, la solidaridad, la supremacía de los intereses colectivos sobre los intereses individuales y el consenso en sus áreas de influencia.

4. Fomentar la investigación y difusión de los valores, tradiciones históricas y culturales de las comunidades.

5. Ejercer la contraloría social.

Artículo 12. Constitución de las organizaciones del Poder Popular. Las 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.

Artículo 13. Constitución de las expresiones del Poder Popular. Las 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.

Artículo 14. Autogobiernos. El autogobierno comunal y los sistemas de agregación que surjan entre sus instancias, son un ámbito de actuación del Poder Popular en el desarrollo de su soberanía, mediante el ejercicio directo por parte de las comunidades organizadas, de la formulación, ejecución y control de funciones públicas, de acuerdo a la ley que regula la materia.

Artículo 15. Instancias del Poder Popular. Las instancias del Poder Popular para el ejercicio del autogobierno son:

1. **El consejo comunal**, como instancia de participación, articulación e integración entre los ciudadanos, ciudadanas y las diversas organizaciones comunitarias, movimientos sociales y populares, que permiten al pueblo organizado ejercer el gobierno comunitario y la gestión directa de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades, potencialidades y aspiraciones de las comunidades, en la construcción de nuevo modelo de sociedad socialista de igualdad, equidad y justicia social.

2. **La comuna**, 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.

3. **La ciudad comunal**, constituida por iniciativa popular mediante la agregación de varias comunas en un ámbito territorial determinado.



LEYES ORGÁNICAS DEL PODER POPULAR

4. Los sistemas de agregación comunal, que por iniciativa popular surjan entre los consejos comunales y entre las comunas.

Artículo 16. De la revocatoria de los mandatos. Las vocerías de todas las instancias del Poder Popular, electas por votación popular, son revocables a partir del cumplimiento de la mitad del período de gestión correspondiente, en las condiciones que establece la ley.

Capítulo III

Ámbitos del Poder Popular

Artículo 17. Planificación de políticas públicas. La planificación de políticas públicas, en los términos establecidos en la ley que regula la materia, es un ámbito de actuación del Poder Popular que asegura, mediante la acción de gobierno compartida entre la institucionalidad pública y las instancias del Poder Popular, el cumplimiento de los lineamientos estratégicos del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, para el empleo de los recursos públicos en la consecución, coordinación y armonización de los planes, programas y proyectos a través de los cuales se logre la transformación del país, el desarrollo territorial equilibrado y la justa distribución de la riqueza.

Artículo 18. Economía comunal. La economía comunal, es un ámbito de actuación del Poder Popular que permite a las comunidades organizadas la constitución de entidades económico-financieras y medios de producción, para la producción, distribución, intercambio y consumo de bienes y servicios, así como de saberes y conocimientos, desarrollados bajo formas de propiedad social comunal, en pro de satisfacer las necesidades colectivas, la reinversión social del excedente, y contribuir al desarrollo social integral del país, de manera sustentable y sostenible, de acuerdo con lo establecido en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación y la ley que regula la materia.

Artículo 19. Contraloría social. La contraloría social, es un ámbito de actuación del Poder Popular para ejercer la vigilancia, supervisión, acompañamiento y control sobre la gestión del Poder Público, las instancias del Poder Popular y las actividades del sector privado que afecten el bienestar común, practicado por los ciudadanos y ciudadanas de manera individual o colectiva, en los términos establecidos en la ley que regula la materia.

Artículo 20. Ordenación y gestión del territorio. La ordenación y gestión del territorio es un ámbito de actuación del Poder Popular, mediante la participación de las comunidades organizadas, a través de sus voceros o voceras, en las distintas actividades del proceso de ordenación y gestión del territorio, en los términos establecidos en la ley que regula la materia.



LEY ORGÁNICA DEL PODER POPULAR

Artículo 21. Justicia comunal. La justicia comunal es un ámbito de actuación del Poder Popular, a través de medios alternativos de justicia de paz que promueven el arbitraje, la conciliación, la mediación, y cualquier otra forma de solución de conflictos ante situaciones derivadas directamente del ejercicio del derecho a la participación y a la convivencia comunal, de acuerdo a los principios constitucionales del Estado democrático y social de Derecho y de Justicia, y sin contravenir las competencias legales propias del sistema de justicia ordinario.

Artículo 22. Jurisdicción especial comunal. La ley que regule la jurisdicción especial comunal, establecerá la organización, el funcionamiento, los procedimientos y normas de la justicia comunal, así como su jurisdicción especial.

La actuación de la jurisdicción comunal estará enmarcada dentro de los principios de justicia gratuita, accesible, imparcial, idónea, transparente, autónoma, independiente, responsable, equitativa y expedita, sin dilaciones indebidas y sin formalismos por reposiciones inútiles.

Capítulo IV

De las relaciones del Poder Público con el Poder Popular

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

Artículo 24. Actuaciones de los órganos y entes del Poder Público. 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.

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

Artículo 26. Correspondencia e igualdad. Las relaciones del Estado y el Poder Popular se rigen por los principios de igualdad, integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad, en el marco del sistema federal descentralizado consagrados en la Constitución de la República.

Artículo 27. Transferencia de competencias. La República, los estados y municipios, de acuerdo con la ley que rige el proceso de transferencia y descentra-



LEYES ORGÁNICAS DEL PODER POPULAR

lización de competencias y atribuciones, transferirán a las comunidades organizadas, a las comunas y a los sistemas de agregación que de éstas surjan; funciones de gestión, administración, control de servicios y ejecución de obras atribuidos a aquéllos por la Constitución de la República, para mejorar la eficiencia y los resultados en beneficio del colectivo.

Artículo 28. Transferencia de las comunas a las organizaciones populares.

Los gobiernos de las comunas podrán transferir la gestión, la administración y la prestación de servicios a las diferentes organizaciones del Poder Popular. Las organizaciones de base del Poder Popular harán las respectivas solicitudes formales, cumpliendo con las condiciones previas y requisitos establecidos en las leyes que regulen la materia.

Artículo 29. Simplificación de trámites. Los órganos y entes del Poder Público en sus relaciones con el Poder Popular, darán 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.

Artículo 30. Procesos de contrataciones públicas. Los órganos, entes e instancias del Poder Público, en sus diferentes niveles político-territoriales, adoptarán medidas para que las organizaciones socioproductivas 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.

Artículo 31. Exenciones. Las instancias y organizaciones de base del Poder Popular contempladas en la presente Ley, estarán exentas de todo tipo de pagos de tributos nacionales y derechos de registro. Se podrá establecer mediante leyes y ordenanzas de los estados y municipios, respectivamente, las exenciones aquí previstas para las instancias y organizaciones de base del Poder Popular.

Artículo 32. Registro. Las instancias y organizaciones del Poder Popular reconocidas conforme a la presente ley, 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.

Disposiciones Finales

Primera. Las instancias y organizaciones del Poder Popular preexistentes a la entrada en vigencia de la presente ley, adecuarán su organización y funcionamiento a las disposiciones de la misma, en un lapso de ciento ochenta días contados a partir de su publicación de la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela.



LEY ORGÁNICA DEL PODER POPULAR

Segunda. Hasta tanto se dicte el Reglamento de la presente Ley, el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de participación ciudadana, con sujeción a sus disposiciones, queda encargado de establecer los lineamientos en lo relativo al funcionamiento de las instancias y organizaciones del Poder Popular preexistentes a la vigencia de la misma.

Tercera. El ejercicio de la participación del pueblo y el estímulo a la iniciativa y organización del Poder Popular establecidos en la presente Ley, se aplicará en los pueblos y comunidades indígenas, de acuerdo a sus usos, costumbres y tradiciones.

Cuarta. Quedan derogadas todas aquellas disposiciones legales que coliden con las disposiciones de la presente ley.

Quinta. Esta Ley entrará en vigencia a partir de su publicación en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela.

Dada, firmada y sellada en el Palacio Federal Legislativo, sede de la Asamblea Nacional, en Caracas, a los nueve días del mes de diciembre de dos mil diez. Año 200° de la Independencia y 151° de la Federación.

CILIA FLORES
Presidenta de la Asamblea Nacional

DARÍO VIVAS
Primer Vicepresidente

MARELIS PÉREZ MARCANO
Segunda Vicepresidenta

IVÁN ZERPA GUERRERO
Secretario

VÍCTOR CLARCK BOSCÁN
Subsecretario

Promulgación de la Ley Orgánica del Poder Popular, de Conformidad con lo previsto en el artículo 213 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Palacio de Miraflores, en Caracas, a los veintiún días del mes de diciembre de dos mil diez. Años 200° de la Independencia, 151° de la Federación y 11° de la Revolución Bolivariana.

Cumplase, (L.S.)

HUGO CHÁVEZ FRÍAS

Refrendado

El Vicepresidente Ejecutivo, ELÍAS JAUA MILANO

El Ministro del Poder Popular del Despacho de la Presidencia, FRANCISCO JOSÉ AMELIACH ORTA

El Ministro del Poder Popular para Relaciones Interiores y Justicia, TARECK EL AISSAMI

El Ministro del Poder Popular para Relaciones Exteriores, NICOLÁS MADURO MOROS

El Ministro del Poder Popular de Planificación y Finanzas, JORGE GIORDANI



LEYES ORGÁNICAS DEL PODER POPULAR

El Ministro del Poder Popular para la Defensa, CARLOS JOSÉ MATA FIGUEROA
El Ministro del Poder Popular para el Comercio, RICHARD SAMUEL CANÁN
El Ministro del Poder Popular para las Industrias Básicas y Minería, JOSÉ SALAMAT KHAN FERNÁNDEZ
El Ministro del Poder Popular para el Turismo, ALEJANDRO ANTONIO FLEMING CABRERA
El Ministro del Poder Popular para la Agricultura y Tierras, JUAN CARLOS LOYO HERNÁNDEZ
El Ministro del Poder Popular para la Educación Universitaria, EDGARDO RAMÍREZ
La Ministra del Poder Popular para la Educación, JENNIFER JOSEFINA GIL LAYA
La Ministra del Poder Popular para la Salud, EUGENIA SADER CASTELLANOS
La Ministra del Poder Popular para el Trabajo y Seguridad Social, MARÍA CRISTINA IGLESIAS
El Ministro del Poder Popular para Transporte y Comunicaciones, FRANCISCO JOSÉ GARCÉS DA SILVA
El Ministro del Poder Popular para Vivienda y Hábitat, RICARDO ANTONIO MOLINA PENALOZA
El Ministro del Poder Popular para la Energía y Petróleo, RAFAEL DARÍO RAMÍREZ CARREÑO
El Ministro del Poder Popular para el Ambiente, ALEJANDRO HITCHER MARVALDI
El Ministro del Poder Popular para Ciencia, Tecnología e Industrias Intermedias, RICARDO JOSÉ MENÉNDEZ PRIETO
El Ministro del Poder Popular para la Comunicación y la Información, ANDRÉS GUILLERMO IZARRA GARCÍA
La Ministra del Poder Popular para las Comunas y Protección Social, ISIS OCHOA CANIZALEZ
El Ministro del Poder Popular para la Alimentación, CARLOS OSORIO ZAMBRANO
El Encargado del Ministerio del Poder Popular para la Cultura, FRANCISCO DE ASÍS SESTO NOVAS
El Ministro del Poder Popular para el Deporte, HÉCTOR RODRÍGUEZ CASTRO
La Ministra del Poder Popular para los Pueblos Indígenas, NICIA MALDONADO MALDONADO
La Ministra del Poder Popular para la Mujer y la Igualdad de Género, NANCY PÉREZ SIERRA
El Ministro del Poder Popular para Energía Eléctrica, ALÍ RODRÍGUEZ ARAQUE
El Ministro de Estado para la Banca Pública, HUMBERTO RAFAEL ORTEGA DÍAZ
El Ministro de Estado para la Transformación Revolucionaria de la Gran Caracas, FRANCISCO DE ASÍS SESTO NOVA





LEYES ORGÁNICAS DEL PODER POPULAR

II. LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES*

ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA

Decreta

la siguiente,

LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES

Capítulo I Disposiciones generales

Artículo 1. Objeto. La presente Ley tiene por objeto regular la constitución, conformación, organización y funcionamiento de los consejos comunales como una instancia de participación para el ejercicio directo de la soberanía popular y su relación con los órganos y entes del Poder Público para la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas, así como los planes y proyectos vinculados al desarrollo comunitario.

Artículo 2. Consejos comunales. Los consejos comunales, en el marco constitucional de la democracia participativa y protagónica, son instancias de participación, articulación e integración entre los ciudadanos, ciudadanas y las diversas organizaciones comunitarias, movimientos sociales y populares, que permiten al pueblo organizado ejercer el gobierno comunitario y la gestión directa de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades, potencialidades y aspiraciones de las comunidades, en la construcción del nuevo modelo de sociedad socialista de igualdad, equidad y justicia social.

Artículo 3. Principios y valores. La organización, funcionamiento y acción de los consejos comunales se rige por los principios y valores de participación,

* Véase en *Gaceta Oficial* N° 39.335 del 28 de diciembre de 2009



LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES

corresponsabilidad, democracia, identidad nacional, libre debate de las ideas, celeridad, coordinación, cooperación, solidaridad, transparencia, rendición de cuentas, honestidad, bien común, humanismo, territorialidad, colectivismo, eficacia, eficiencia, ética, responsabilidad social, control social, libertad, equidad, justicia, trabajo voluntario, igualdad social y de género, con el fin de establecer la base sociopolítica del socialismo que consolide un nuevo modelo político, social, cultural y económico.

Artículo 4. Definiciones. A los efectos de la presente Ley se entiende por:

1. Comunidad: núcleo espacial básico e indivisible constituido por personas y familias que habitan en un ámbito geográfico determinado, vinculadas por características e intereses comunes; comparten una historia, necesidades y potencialidades culturales, económicas, sociales, territoriales y de otra índole.

2. Ámbito geográfico: es el territorio que ocupan los habitantes de la comunidad, cuyos límites geográficos se establecen o ratifican en Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas, de acuerdo con sus particularidades y considerando la base poblacional de la comunidad.

3. Base poblacional de la comunidad: es el número de habitantes dentro del ámbito geográfico que integra una comunidad. Se tendrá como referencia para constituir el Consejo Comunal: en el ámbito urbano entre ciento cincuenta y cuatrocientas familias; en el ámbito rural a partir de veinte familias y para las comunidades indígenas a partir de diez familias; manteniendo la indivisibilidad de la comunidad y garantizando el ejercicio del gobierno comunitario y la democracia protagónica.

4. Organizaciones comunitarias: son las organizaciones que existen o pueden existir en el seno de las comunidades y agrupan un conjunto de personas con base a objetivos e intereses comunes, para desarrollar actividades propias en el área que les ocupa.

5. Comité de trabajo: es el colectivo o grupo de personas organizadas para ejercer funciones específicas, atender necesidades en distintas áreas de trabajo y desarrollar las aspiraciones y potencialidades de su comunidad.

6. Vocero o vocera: es la persona electa mediante proceso de elección popular, a fin de coordinar el funcionamiento del Consejo Comunal, la instrumentación de las decisiones de la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas.

7. Proyectos comunitarios: es el conjunto de actividades concretas orientadas a lograr uno o varios objetivos, para dar respuesta a las necesidades, aspiraciones y potencialidades de las comunidades. Los proyectos deben contar con una programación de acciones determinadas en el tiempo, los recursos, los responsables y los resultados esperados.



LEYES ORGÁNICAS DEL PODER POPULAR

8. Áreas de trabajo: son ámbitos de gestión que se constituyen en relación con las particularidades, potencialidades y los problemas más relevantes de la comunidad. El número y contenido de las áreas de trabajo dependerá de la realidad, las prácticas tradicionales, las necesidades colectivas y las costumbres de cada comunidad. Las áreas de trabajo agruparán varios comités de trabajo.

9. Plan Comunitario de Desarrollo Integral: es el documento técnico que identifica las potencialidades y limitaciones, las prioridades y los proyectos comunitarios que orientarán al logro del desarrollo integral de la comunidad.

10. Gestión: son las acciones que exigen el cumplimiento de los objetivos y metas, aprobados por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas, de cada una de las unidades de trabajo que integran el Consejo Comunal.

11. Economía comunal: es el conjunto de relaciones sociales de producción, distribución, intercambio y consumo de bienes, servicios y saberes, desarrolladas por las comunidades bajo formas de propiedad social al servicio de sus necesidades de manera sustentable y sostenible, de acuerdo con lo establecido en el Sistema Centralizado de Planificación y en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación.

12. Redes socioproductivas: es la articulación e integración de los procesos productivos de las organizaciones socioproductivas comunitarias, para el intercambio de saberes, bienes y servicios, basados en los principios de cooperación y solidaridad; sus actividades se desarrollan mediante nuevas relaciones de producción, comercio, distribución, cambio y consumo, sustentables y sostenibles, que contribuyen al fortalecimiento del Poder Popular.

Capítulo II

Constitución del Consejo Comunal

Sección primera: de la asamblea constitutiva comunitaria

Artículo 5. Equipo promotor. El equipo promotor es la instancia conformada por un grupo de ciudadanos y ciudadanas que asumen la iniciativa de difundir, promover e informar la organización de su comunidad a los efectos de la constitución del Consejo Comunal y deberá notificar su conformación y actuaciones ante el órgano rector. El equipo promotor cesará en sus funciones una vez que sea instalada la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas.

Artículo 6. Funciones del equipo promotor. El equipo promotor tendrá las siguientes funciones:

1. Difundir entre los habitantes de la comunidad el alcance, objeto y fines del Consejo Comunal.
2. Elaborar un croquis del ámbito geográfico de la comunidad.



LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES

3. Organizar la realización del censo demográfico y socioeconómico de la comunidad.

4. Convocar la primera Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas, en un lapso no mayor de sesenta días a partir de su conformación.

Artículo 7. De la primera Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas. El equipo promotor deberá convocar la primera Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas dentro de los sesenta días de su conformación, con la participación mínima del diez por ciento (10%) de los habitantes de la comunidad mayores de quince años.

Esta asamblea se constituirá para elegir el equipo electoral provisional y someter a consideración los comités de trabajo que serán creados para conformar la Unidad Ejecutiva del Consejo Comunal, dejando constancia en el acta respectiva.

Artículo 8. Del equipo electoral provisional. El equipo electoral provisional estará conformado por tres habitantes de la comunidad electos en la primera Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas, deberá regir el proceso electoral para la elección del primer Consejo Comunal y cesa en sus funciones al momento de la constitución definitiva del Consejo Comunal.

Artículo 9. De la convocatoria a la asamblea constitutiva comunitaria. El equipo electoral provisional y el equipo promotor son las instancias encargadas de convocar la asamblea constitutiva comunitaria, previa notificación al órgano rector, en un lapso no mayor de noventa días, contados a partir de la constitución de la primera Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas.

Una vez instalada válidamente la asamblea constitutiva comunitaria, el equipo promotor cesa en sus funciones.

El equipo electoral provisional dirige la asamblea constitutiva comunitaria para la elección de los voceros y voceras de las distintas unidades del Consejo Comunal así como los de la comisión electoral permanente.

Artículo 10. Asamblea constitutiva comunitaria. La asamblea constitutiva comunitaria es la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas en la cual se eligen por primera vez los voceros o voceras del Consejo Comunal. Se considerará válidamente conformada con la participación efectiva del treinta por ciento (30%) mínimo en primera convocatoria y del veinte por ciento (20%) mínimo en segunda convocatoria, para los y las habitantes mayores de quince años de la población censada electoralmente.

Una vez electos los voceros y electas las voceras se deberá realizar el acta constitutiva del Consejo Comunal a los efectos del registro respectivo.



LEYES ORGÁNICAS DEL PODER POPULAR

Sección segunda: de la elección

Artículo 11. Postulación y elección. Los ciudadanos y ciudadanas de manera individual o colectiva tendrán derecho a participar y postular voceros o voceras a las unidades del Consejo Comunal, de acuerdo a los requisitos establecidos en esta Ley.

La elección de los voceros o voceras de las unidades Ejecutiva, Administrativa y Financiera Comunitaria y de Contraloría Social se realizará de manera uninominal. En ningún caso, se efectuará por plancha o lista electoral.

En los pueblos y comunidades indígenas la postulación y elección de voceros o voceras se hará según lo previsto en esta Ley y tomando en cuenta su uso, costumbres y tradiciones.

Quienes se postulen sólo lo podrán hacer para una Unidad del Consejo Comunal.

Artículo 12. Duración y reelección. Los voceros y voceras de las unidades que conforman el Consejo Comunal durarán dos años en sus funciones, contados a partir del momento de su elección y podrán ser reelectos o reelectas.

Sección tercera: de los voceros y voceras

Artículo 13. Carácter voluntario. El ejercicio de las funciones de los voceros y voceras del Consejo Comunal tendrá carácter voluntario y se desarrollará con espíritu unitario y compromiso con los intereses de la comunidad y de la Patria.

Artículo 14. Deberes. Son deberes de los voceros y voceras del Consejo Comunal: la disciplina, la participación, la solidaridad, la integración, la ayuda mutua, la corresponsabilidad social, la rendición de cuentas, el manejo transparente, oportuno y eficaz de los recursos que dispongan para el funcionamiento del Consejo Comunal.

Artículo 15. Requisitos. Para postularse como vocero o vocera del Consejo Comunal así como integrante de la comisión electoral, se requiere:

1. Ser venezolano o venezolana, extranjero o extranjera residente, habitante de la comunidad con al menos un año de residencia en la misma, salvo en los casos de comunidades recién constituidas.
2. Presentación de la carta de postulación o manifestación de voluntad por escrito, identificando nombre, apellido y cédula de identidad.
3. Ser mayor de quince años.
4. Estar inscrito en el registro electoral de la comunidad.
5. De reconocida solvencia moral y honorabilidad.



LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES

6. Tener capacidad de trabajo colectivo con disposición y tiempo para el trabajo comunitario.

7. Espíritu unitario y compromiso con los intereses de la comunidad.

8. No poseer parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo grado de afinidad con los demás voceros o voceras integrantes de la Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria y de la Unidad de Contraloría Social que conforman el Consejo Comunal, salvo las comunidades de áreas rurales y comunidades indígenas.

9. No ocupar cargos de elección popular.

10. No estar sujeto a interdicción civil o inhabilitación política.

11. No ser requerido por instancias judiciales.

Para ser vocero o vocera de la Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria y de la Unidad de Contraloría Social deberá ser mayor de dieciocho años y no podrá formar parte de la comisión electoral.

Sección cuarta: del registro

Artículo 16. Acta constitutiva del Consejo Comunal. El acta constitutiva del Consejo Comunal contendrá:

1. Nombre del Consejo Comunal, ámbito geográfico con su ubicación y linderos.

2. Fecha, lugar y hora de la asamblea constitutiva comunitaria, conforme a la convocatoria realizada.

3. Identificación con nombre, cédula de identidad y firmas de los y las participantes en la asamblea constitutiva comunitaria.

4. Resultados del proceso de elección de los voceros o voceras para las unidades del Consejo Comunal.

5. Identificación por cada una de las unidades de los voceros o voceras electos o electas con sus respectivos suplentes.

Artículo 17. Registro de los consejos comunales. Los consejos comunales constituidos y organizados conforme a la presente Ley, adquieren su personalidad jurídica, mediante el registro ante el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de participación ciudadana, atendiendo al siguiente procedimiento:

1. Los y las responsables designados o designadas por la asamblea constitutiva comunitaria presentarán, ante la oficina competente del Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de participación ciudadana, en un lapso de quince días posteriores a la constitución y organización del Consejo Comunal,



LEYES ORGÁNICAS DEL PODER POPULAR

solicitud de registro, acompañada de copia simple con originales a la vista del acta constitutiva, estatutos, censo demográfico y socioeconómico y el croquis del ámbito geográfico. Estos documentos pasarán a formar parte del expediente administrativo del Consejo Comunal en los términos señalados en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. El acta constitutiva y los estatutos deberán ir firmados por todos los y las participantes de la asamblea constitutiva comunitaria en prueba de su autenticidad.

2. El funcionario o funcionaria responsable del registro recibirá los documentos que le hayan sido presentados con la solicitud y en un lapso no superior a diez días se efectuará el registro del Consejo Comunal; con este acto administrativo adquirirán la personalidad jurídica plena para todos los efectos legales.

3. Si el funcionario o funcionaria encontrare alguna deficiencia, lo comunicará a los o las solicitantes, quienes gozarán de un lapso de treinta días para corregirla. Subsana la falta, el funcionario o funcionaria del Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de participación ciudadana procederá al registro.

4. Si los interesados o interesadas no subsanan la falta en el lapso señalado en este artículo, el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de participación ciudadana se abstendrá de registrar al consejo comunal.

5. Contra la decisión del Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de participación ciudadana, podrá interponerse el recurso jerárquico correspondiente de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, con lo cual queda agotada la vía administrativa. Los actos administrativos dictados por el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de participación ciudadana podrán ser recurridos ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Artículo 18. Abstención del registro. El Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de participación ciudadana, únicamente podrá abstenerse del registro de un consejo comunal en los siguientes casos:

1. Cuando tenga por objeto finalidades distintas a las previstas en la presente Ley.

2. Si el Consejo Comunal no se ha constituido con la determinación exacta del ámbito geográfico o si dentro de éste ya existiere registrado un Consejo Comunal.

3. Si no se acompañan los documentos exigidos en la presente Ley o si éstos presentan alguna deficiencia u omisión.



LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES

Capítulo III Organización del Consejo Comunal

Sección primera: de la estructura del Consejo Comunal

Artículo 19. Integrantes. A los fines de su funcionamiento, el Consejo Comunal estará integrado por:

1. La Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas del Consejo Comunal.
2. El Colectivo de Coordinación Comunitaria.
3. La Unidad Ejecutiva.
4. La Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria.
5. La Unidad de Contraloría Social.

Artículo 20. Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas. La Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas es la máxima instancia de deliberación y decisión para el ejercicio del poder comunitario, la participación y el protagonismo popular, sus decisiones son de carácter vinculante para el Consejo Comunal en el marco de esta Ley.

Artículo 21. Constitución de la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas. La Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas estará conformada por los y las habitantes de la comunidad mayores de quince años, conforme a las disposiciones de la presente Ley.

Artículo 22. Decisiones de la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas. Las decisiones serán tomadas por mayoría simple de los y las asistentes a la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas, siempre que la misma cuente con un quórum mínimo del treinta por ciento (30%) de la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas en primera convocatoria y del veinte por ciento (20%) mínimo de la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas en segunda convocatoria.

Artículo 23. Funciones de la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas. La Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas tiene las siguientes funciones:

1. Aprobar el ámbito geográfico del Consejo Comunal.
2. Aprobar la creación de comités de trabajo u otras formas de organización comunitaria, con carácter permanente temporal.
3. Elegir y revocar a los voceros y voceras del Consejo Comunal a través de un proceso de elección popular comunitaria, conforme a lo que establezca la presente Ley.
4. Elegir y revocar los integrantes de la comisión electoral.



LEYES ORGÁNICAS DEL PODER POPULAR

5. Aprobar el Plan Comunitario de Desarrollo Integral y demás planes, de acuerdo a los aspectos esenciales de la vida comunitaria, a los fines de contribuir a la transformación integral de la comunidad.

6. Garantizar el funcionamiento del ciclo comunal.

7. Aprobar los proyectos comunitarios, de comunicación alternativa, educación, salud, cultura, recreación, actividad física y deporte, socioproductivos, de vivienda y hábitat, de infraestructura, de funcionamiento, entre otros, y la creación de organizaciones socioproductivas a ser propuestos ante distintos órganos y entes del Poder Público o instituciones privadas.

8. Evaluar la gestión de cada una de las unidades que conforman el Consejo Comunal.

9. Aprobar las normas de convivencia de la comunidad, sin menoscabo de lo dispuesto en el ordenamiento jurídico vigente.

10. Designar a los voceros o voceras del Consejo Comunal para las distintas instancias de participación popular y de gestión de políticas públicas.

11. Aprobar la solicitud de transferencia de servicios.

12. Designar a los y las miembros de la comisión de contratación, conforme a la ley que regula la materia.

13. Aprobar el acta constitutiva y estatutos del Consejo Comunal.

14. Las demás establecidas en la presente Ley.

Artículo 24. Colectivo de Coordinación Comunitaria. El Colectivo de Coordinación Comunitaria es la instancia de articulación, trabajo conjunto y funcionamiento, conformado por los voceros y voceras de la Unidad Ejecutiva, Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria y Unidad de Contraloría Social del Consejo Comunal.

Artículo 25. Funciones del Colectivo de Coordinación Comunitaria. El Colectivo de Coordinación Comunitaria como expresión de articulación de las unidades del Consejo Comunal, tendrá las siguientes funciones:

1. Realizar seguimiento de las decisiones aprobadas en la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas.

2. Coordinar la elaboración, ejecución y evaluación del Plan Comunitario de Desarrollo Integral articulado con los planes de desarrollo municipal y estatal de conformidad con las líneas generales del Proyecto Nacional Simón Bolívar.

3. Conocer, previa ejecución, la gestión de la Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria del Consejo Comunal.



LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES

4. Presentar propuestas aprobadas por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas, para la formulación de políticas públicas.
5. Garantizar información permanente y oportuna sobre las actuaciones de las unidades del Consejo Comunal a la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas.
6. Convocar para los asuntos de interés común a las demás unidades del Consejo Comunal.
7. Coordinar la aplicación del ciclo comunal para la elaboración del Plan Comunitario de Desarrollo Integral.
8. Coordinar con la Milicia Bolivariana lo referente a la defensa integral de la Nación.
9. Coordinar acciones estratégicas que impulsen el modelo socioproductivo comunitario y redes socioproductivas vinculadas al Plan Comunitario de Desarrollo Integral.
10. Promover la formación y capacitación comunitaria en los voceros o voceras del Consejo Comunal y en la comunidad en general.
11. Elaborar propuesta de informe sobre la solicitud de transferencia de servicios y presentarlo ante la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas.
12. Coordinar acciones con los distintos comités que integran la Unidad Ejecutiva en sus relaciones con los órganos y entes de la Administración Pública para el cumplimiento de sus fines.
13. Elaborar los estatutos del Consejo Comunal.
14. Las demás que establezca la presente Ley, los estatutos del Consejo Comunal y las que sean aprobadas por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas.

Artículo 26. Sistema de trabajo colectivo. El Colectivo de Coordinación Comunitaria y las unidades que conforman el Consejo Comunal establecerán el sistema de trabajo en el reglamento interno, que deberá contemplar como mínimo una periodicidad quincenal para las reuniones, sin menoscabo de realizar convocatoria cuando lo estimen necesario, dejando constancia escrita de los acuerdos aprobados.

Artículo 27. Unidad Ejecutiva. La Unidad Ejecutiva es la instancia del Consejo Comunal encargada de promover y articular la participación organizada de los habitantes de la comunidad, organizaciones comunitarias, los movimientos sociales y populares en los diferentes comités de trabajo; se reunirá a fin de planificar la ejecución de las decisiones de la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas, así como conocer las actividades de cada uno de los comités y de las áreas de trabajo.



LEYES ORGÁNICAS DEL PODER POPULAR

Artículo 28. Conformación de la Unidad Ejecutiva. La Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas elige el número de voceros postulados o voceras postuladas de acuerdo a la cantidad de comités de trabajo u otras organizaciones comunitarias que existan o se conformen en la comunidad, tales como:

1. Comité de salud.
2. Comité de tierra Urbana.
3. Comité de vivienda y hábitat.
4. Comité de economía comunal.
5. Comité de seguridad y defensa integral.
6. Comité de medios alternativos comunitarios.
7. Comité de recreación y deportes.
8. Comité de alimentación y defensa del consumidor.
9. Comité de mesa técnica de agua.
10. Comité de mesa técnica de energía y gas.
11. Comité de protección social de niños, niñas y adolescentes.
12. Comité comunitario de personas con discapacidad.
13. Comité de educación, cultura y formación ciudadana.
14. Comité de familia e igualdad de género.
15. Los demás comités que la comunidad estime necesario.

En los casos en que hubiere otras formas organizativas establecidas en la comunidad, diferentes a las señaladas en la presente Ley, ésta deberá incorporarlas a la constitución, funcionamiento y atribuciones de los comités de trabajo de la Unidad Ejecutiva, de conformidad con la normativa que los regula.

Las funciones de los comités de trabajo se desarrollarán en los estatutos del Consejo Comunal y en el reglamento de la presente Ley.

Los pueblos y comunidades indígenas, atendiendo a sus culturas, prácticas tradicionales y necesidades colectivas, podrán constituir comités de trabajo, además de los establecidos en la presente Ley, los siguientes:

- a) Comité de ambiente y demarcación de tierra en los hábitats indígenas.
- b) Comité de medicina tradicional indígena.
- c) Comité de educación propia, educación intercultural bilingüe e idiomas indígenas.



LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES

Artículo 29. Funciones de la Unidad Ejecutiva. La Unidad Ejecutiva del Consejo Comunal tendrá las siguientes funciones:

1. Ejecutar las decisiones de la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas en el área de su competencia.
2. Crear y organizar el sistema de información comunitario interno.
3. Coordinar y articular todo lo referido a la organización, funcionamiento y ejecución de los planes de trabajo de los comités y su relación con la Unidad de Contraloría Social, la Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria y las demás organizaciones sociales de la comunidad.
4. Promover la creación de nuevas organizaciones con la aprobación de la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas en defensa del interés colectivo y el desarrollo integral de la comunidad.
5. Organizar el voluntariado social como escuela generadora de conciencia y activadora del deber social en cada comité de trabajo.
6. Promover la participación de los comités de trabajo u otras formas de organización comunitaria en la elaboración y ejecución de políticas públicas, mediante la presentación de propuestas a los órganos y entes del Poder Público.
7. Promover, participar y contribuir, conjuntamente con la Milicia Bolivariana, en la seguridad y defensa integral de la Nación.
8. Coadyuvar con los órganos y entes del Poder Público en el levantamiento de información relacionada con la comunidad, conforme al ordenamiento jurídico vigente.
9. Impulsar y promover la formulación de proyectos comunitarios que busquen satisfacer las necesidades, aspiraciones y potencialidades de la comunidad.
10. Conocer las solicitudes y emitir las constancias de residencia de los habitantes de la comunidad, a los efectos de las actividades inherentes del Consejo Comunal, sin menoscabo del ordenamiento jurídico vigente.
11. Las demás que establezca la presente Ley, los estatutos del Consejo Comunal y las que sean aprobadas por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas.

Artículo 30. Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria. La Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria es la instancia del Consejo Comunal que funciona como un ente de administración, ejecución, inversión, crédito, ahorro e intermediación financiera de los recursos y fondos de los consejos comunales, de acuerdo a las decisiones y aprobaciones de la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas, privilegiando el interés social sobre la acumulación de capital. Estará inte-



LEYES ORGÁNICAS DEL PODER POPULAR

grada por cinco habitantes de la comunidad, electos o electas a través de un proceso de elección popular.

Artículo 31. Funciones de la Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria. Son funciones de la Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria:

1. Ejecutar las decisiones de la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas en el área de su competencia.

2. Elaborar los registros contables con los soportes que demuestren los ingresos y egresos efectuados.

3. Presentar trimestralmente el informe de gestión y la rendición de cuenta pública cuando le sea requerido por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas, por el colectivo de coordinación comunitaria o por cualquier otro órgano o ente del Poder Público que le haya otorgado recursos.

4. Prestar servicios financieros y no financieros en el área de su competencia.

5. Realizar la intermediación financiera comunitaria, privilegiando el interés social sobre la acumulación de capital.

6. Apoyar las políticas de fomento, desarrollo y fortalecimiento de la economía social, popular y alternativa.

7. Proponer formas alternativas de intercambio de bienes y servicios para lograr la satisfacción de las necesidades y fortalecimiento de la economía local.

8. Promover el ahorro familiar.

9. Facilitar herramientas que permitan el proceso de evaluación y análisis de los créditos de las organizaciones socioproductivas previstas en el Decreto N° 6.129 con Rango, Valor y Fuerza de Ley para el Fomento y Desarrollo de la Economía Popular.

10. Consignar ante la Unidad de Contraloría Social del Consejo Comunal, el comprobante de la declaración jurada de patrimonio de los voceros y voceras de la Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria al inicio y cese de sus funciones.

11. Administrar los fondos del Consejo comunal con la consideración del colectivo de coordinación comunitaria y la aprobación de la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas.

12. Elaborar y presentar el proyecto anual de gastos de los fondos del Consejo Comunal.



LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES

13. Presentar y gestionar ante el colectivo de coordinación comunitaria el financiamiento de los proyectos aprobados por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas.

14. Las demás que establezca la presente Ley, los estatutos del Consejo Comunal y las que sean aprobadas por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas.

Artículo 32. Responsabilidades. Los voceros o voceras de la Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria incurrirán en responsabilidad civil, penal y administrativa, según sea el caso, por los actos, hechos u omisiones que alteren el destino de los recursos del Consejo Comunal, por lo cual serán sancionados conforme a las leyes que regulen la materia.

Artículo 33. Unidad de Contraloría Social. La Unidad de Contraloría Social es la instancia del Consejo Comunal para realizar la evaluación de la gestión comunitaria y la vigilancia de las actividades, recursos y administración de los fondos del Consejo Comunal. Estará integrada por cinco habitantes de la comunidad, electos o electas, a través de un proceso de elección popular.

Esta unidad realizará sus funciones sin menoscabo del control social que ejerza la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas y otras organizaciones comunitarias, de conformidad con el ordenamiento jurídico.

Artículo 34. Funciones de la Unidad de Contraloría Social. Son funciones de la Unidad de Contraloría Social:

1. Ejecutar las decisiones de la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas que correspondan a sus funciones.
2. Ejercer seguimiento, vigilancia, supervisión y control de la ejecución de los planes, proyectos comunitarios y socioproductivos, organizaciones socioproductivas, fases del ciclo comunal y gasto anual generado con los fondos y los recursos financieros y no financieros asignados por órganos y entes del Poder Público o instituciones privadas al Consejo Comunal.
3. Rendir anualmente cuenta pública de sus actuaciones.
4. Presentar informes de sus actuaciones cuando les sean solicitados por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas, por el colectivo de coordinación comunitaria o cuando lo considere pertinente.
5. Cooperar con los órganos y entes del Poder Público en la función de control, conforme a la legislación y demás instrumentos normativos vigentes.
6. Conocer y procesar los planteamientos presentados por los ciudadanos y ciudadanas con relación a la gestión de las unidades del Consejo Comunal e informar de manera oportuna a la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas.



LEYES ORGÁNICAS DEL PODER POPULAR

7. Remitir ante el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de participación ciudadana, las declaraciones juradas de patrimonio de los voceros y voceras de la Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria del Consejo Comunal.

8. Las demás que establezca la presente Ley, los estatutos del consejo comunal y las que sean aprobadas por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas.

Artículo 35. Coordinación con el Poder Ciudadano. La Unidad de Contraloría Social del Consejo Comunal deberá coordinar, en el ejercicio de sus funciones, con los órganos del Poder Ciudadano.

Sección segunda: de la comisión electoral

Artículo 36. Comisión electoral permanente. La comisión electoral es la instancia del Consejo Comunal encargada de organizar y conducir de forma permanente, los procesos de elección o revocatoria de los voceros o voceras del Consejo Comunal y las consultas sobre aspectos relevantes de la vida comunitaria, así como cualquier otro que decida la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas.

Estará integrada por cinco habitantes de la comunidad, quienes serán electos y electas, con sus respectivos suplentes; durarán dos años en sus funciones, contados a partir de su elección en Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas.

Quienes integren la comisión electoral no podrán postularse a las unidades del Consejo Comunal.

Artículo 37. Funciones de la comisión electoral permanente. La comisión electoral del Consejo Comunal ejercerá las siguientes funciones:

1. Elaborar y mantener actualizado el registro electoral de la comunidad, conformado por todos los y las habitantes de la comunidad, mayores de quince años, de acuerdo a lo establecido en la presente Ley.
2. Informar a la comunidad todo lo relativo a la elección, reelección o revocatoria de los voceros o voceras del Consejo Comunal, así como los temas objeto de consulta.
3. Elaborar y custodiar el material electoral.
4. Convocar a los y las habitantes de la comunidad para que se postulen como aspirantes a voceros o voceras a las unidades del Consejo Comunal.
5. Coordinar el proceso de votación.
6. Verificar los requisitos exigidos a los postulados o postuladas en las instancias del Consejo Comunal.



LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES

7. Escrutar y totalizar los votos, firmando los resultados con los testigos electorales designados o designadas.

8 Conocer y decidir sobre las impugnaciones presentadas sobre los procesos electorales o las consultas formuladas.

9. Levantar el acta del proceso de elección y sus resultados.

10. Proclamar y juramentar a los que resulten electos o electas como voceros o voceras de las unidades del Consejo Comunal.

11. Organizar y coordinar los procesos electorales en los lapsos establecidos en la presente Ley y en los estatutos del Consejo Comunal.

12. Informar los resultados de las consultas realizadas en la comunidad.

13. Velar por la seguridad y transparencia de los procesos electorales.

14. Cuidar y velar por la preservación de los bienes y archivos electorales de la comunidad.

15. Elaborar y presentar ante el colectivo de coordinación comunitaria un estimado de los recursos, a los fines de llevar los procesos electorales, de revocatoria y las consultas sobre los aspectos relevantes de la comunidad.

16. Notificar al colectivo de coordinación comunitaria, con dos meses de anticipación al cese de las funciones de la comisión electoral, a los fines de la preparación del proceso de elección de sus nuevos integrantes.

17. Coordinar en el ejercicio de sus funciones con el Poder Electoral.

18. Las demás que establezca la presente Ley.

Capítulo IV Revocatoria en el Consejo Comunal

Artículo 38. Revocatoria. A los efectos de la presente Ley, se entiende por revocatoria la separación definitiva de los voceros o voceras del Consejo Comunal del ejercicio de sus funciones por estar incurso en alguna de las causales de revocatoria establecidas en la presente Ley.

Artículo 39. Causales de la revocatoria. Los voceros o voceras del Consejo Comunal podrán ser revocados o revocadas por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas, siempre que se encuentren incurso en alguna de las causales siguientes:

1. Actuar de forma contraria a las decisiones tomadas por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas o el Colectivo de Coordinación Comunitaria del Consejo Comunal.



LEYES ORGÁNICAS DEL PODER POPULAR

2. Falta evidente a las funciones que le sean conferidas de conformidad con la presente Ley y los estatutos, salvo que la falta sea por caso fortuito o de fuerza mayor.

3. Omisión o negativa por parte de los voceros o voceras del Consejo Comunal, a presentar los proyectos comunitarios decididos por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas, por ante la instancia del Gobierno Nacional, estatal o municipal correspondiente o cualquier otro órgano o ente del Poder Público, a los fines de su aprobación.

4. Presentar los proyectos comunitarios, en orden distinto a las prioridades establecidas por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas.

5. Representar, negociar individualmente asuntos propios del Consejo Comunal que corresponda decidir la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas.

6. No rendición de cuentas en el tiempo legal establecido para ello o en el momento exigido por el colectivo de coordinación comunitaria o la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas.

7. Incurrir en malversación, apropiación, desviación de los recursos asignados, generados o captados por el Consejo Comunal o cualquier otro delito previsto en la Ley Contra la Corrupción y el ordenamiento jurídico penal.

8. Omisión en la presentación o falsedad comprobada en los datos de la declaración jurada de patrimonio de inicio y cese de funciones.

9. Desproteger, dañar, alterar o destruir el material electoral, archivos o demás bienes electorales del Consejo Comunal.

10. Proclamar y juramentar como electos o electas, a personas distintas de las indicadas en los resultados definitivos.

11. No hacer la respectiva y amplia publicidad a los fines de la realización de los procesos electorales.

12. No llevar el registro electoral, o no actualizarlo conforme con lo establecido en la presente Ley.

Artículo 40. Solicitud de revocatoria de voceros y voceras. La iniciativa de solicitud para la revocatoria de los voceros o voceras del Consejo Comunal, así como los de la comisión electoral, procede en los siguientes casos:

1. Por solicitud del diez por ciento (10%) de la población mayor de quince años, habitantes de la comunidad.

2. Por solicitud de la Unidad de Contraloría Social del Consejo Comunal.



LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES

La solicitud de la revocatoria deberá formalizarse por escrito ante el Colectivo de Coordinación Comunitaria del Consejo Comunal.

Artículo 41. Procedimiento. La solicitud de revocatoria de los voceros o voceras del Consejo Comunal, así como los de la comisión electoral, deberá formalizarse ante la Unidad de Contraloría Social. Esta unidad preparará el informe respectivo en un lapso no mayor de quince días continuos, el cual presentará ante el colectivo de coordinación comunitaria para su consideración.

Recibido el informe de la Unidad de Contraloría Social, el Colectivo de Coordinación Comunitaria en un lapso no mayor de quince días continuos, lo presentará ante la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas para la toma de decisiones correspondiente. De ser aprobada la revocatoria, asumirá el suplente y la comisión electoral organizará el proceso para suplir la vacante respectiva. El Colectivo de Coordinación Comunitaria informará sobre los resultados de la revocatoria al Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de participación ciudadana.

Durante todo el procedimiento de revocatoria deberá garantizarse el derecho a la defensa y al debido proceso.

En caso de que la denuncia sea en contra de un vocero o vocera de la Unidad Contraloría Social, la solicitud de revocatoria se presentará directamente ante el colectivo de coordinación comunitaria.

La decisión revocatoria será tomada por mayoría simple de los asistentes a la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas, siempre que la misma cuente con un quórum del veinte (20%) de la población mayor de quince años de esa comunidad.

Artículo 42. No postulación. Los voceros o voceras del Consejo Comunal, que hayan sido revocados o revocadas de sus funciones, no podrán postularse a una nueva elección durante los dos períodos siguientes a la fecha de la revocatoria.

Artículo 43. Pérdida de la condición de vocero o vocera. Se consideran causas de la pérdida de la condición de vocero o vocera del Consejo Comunal, las siguientes:

1. La renuncia.
2. La revocatoria.
3. Cambio de residencia debidamente comprobado, fuera del ámbito geográfico del Consejo Comunal respectivo.
4. La enfermedad que le imposibilite ejercer sus funciones.
5. Resultar electo o electa en un cargo público de elección popular.



LEYES ORGÁNICAS DEL PODER POPULAR

6. Estar sujeto a una sentencia definitivamente firme dictada por los órganos jurisdiccionales.

7. En cualquiera de los casos establecidos en el presente artículo, el suplente asumirá las funciones del vocero o vocera del Consejo Comunal que ha perdido esta condición.

Capítulo V

Ciclo comunal como proceso de participación popular

Artículo 44. Ciclo comunal. El ciclo comunal en el marco de las actuaciones de los consejos comunales, es un proceso para hacer efectiva la participación popular y la planificación participativa que responde a las necesidades comunitarias y contribuye al desarrollo de las potencialidades y capacidades de la comunidad. Se concreta como una expresión del Poder Popular, a través de la realización de cinco fases: diagnóstico, plan, presupuesto, ejecución y contraloría social.

Artículo 45. Fases. El ciclo comunal está conformado por cinco fases, las cuales se complementan e interrelacionan entre sí y son las siguientes:

1. **Diagnóstico:** esta fase caracteriza integralmente a las comunidades, se identifican las necesidades, las aspiraciones, los recursos, las potencialidades y las relaciones sociales propias de la localidad.

2. **Plan:** es la fase que determina las acciones, programas y proyectos que atendiendo al diagnóstico, tiene como finalidad el desarrollo del bienestar integral de la comunidad.

3. **Presupuesto:** esta fase comprende la determinación de los fondos, costos y recursos financieros y no financieros con los que cuenta y requiere la comunidad, destinados a la ejecución de las políticas, programas y proyectos establecidos en el Plan Comunitario de Desarrollo Integral.

4. **Ejecución:** esta fase garantiza la concreción de las políticas, programas y proyectos en espacio y tiempo establecidos en el Plan Comunitario de Desarrollo Integral, garantizando la participación activa, consciente y solidaria de la comunidad.

5. **Contraloría social:** esta fase es la acción permanente de prevención, vigilancia, supervisión, seguimiento, control y evaluación de las fases del ciclo comunal para la concreción del Plan Comunitario de Desarrollo Integral y, en general sobre las acciones realizadas por el Consejo Comunal, ejercida articuladamente por los habitantes de la comunidad, la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas, las organizaciones comunitarias y la Unidad de Contraloría Social del Consejo Comunal.



LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES

6. Las fases del ciclo comunal deberán estar avaladas y previamente aprobadas por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas en el Consejo Comunal respectivo.

Artículo 46. Proyectos socioproductivos. Los consejos comunales, a través de los comités de economía comunal, elaborarán los proyectos socioproductivos, con base a las potencialidades de su comunidad, impulsando la propiedad social, orientados a la satisfacción de las necesidades colectivas y vinculados al Plan Comunitario de Desarrollo Integral.

Capítulo VI

Gestión y administración de los recursos de los consejos comunales

Sección primera: de los recursos del Consejo Comunal

Artículo 47. De los recursos. Los consejos comunales recibirán de manera directa los siguientes recursos financieros y no financieros:

1. Los que sean transferidos por la República, los estados y los municipios.
2. Los que provengan de lo dispuesto en la Ley que Crea el Fondo Intergubernamental para la Descentralización y la Ley de Asignaciones Económicas Especiales Derivadas de Minas e Hidrocarburos.
3. Los que provengan de la administración de los servicios públicos que les sean transferidos por el Estado.
4. Los generados por su actividad propia, incluido el producto del manejo financiero de todos sus recursos.
5. Los recursos provenientes de donaciones de acuerdo con lo establecido en el ordenamiento jurídico.
6. Cualquier otro generado de actividad financiera que permita la Constitución de la República y la ley.

Artículo 48. Recursos financieros. El Consejo Comunal manejará recursos financieros que son los expresados en unidades monetarias propios o asignados, orientados a desarrollar las políticas, programas y proyectos comunitarios establecidos en el Plan Comunitario de Desarrollo Integral, se clasifican en:

1. **Recursos retornables:** son los recursos que están destinados a ejecutar políticas, programas y proyectos de carácter socioproductivo con alcance de desarrollo comunitario que deben ser reintegrados al órgano o ente financiero mediante acuerdos entre los partes.

2. **Recursos no retornables:** son los recursos financieros para ejecutar políticas, programas y proyectos con alcance de desarrollo comunitario, que tienen



LEYES ORGÁNICAS DEL PODER POPULAR

características de donación, asignación o adjudicación y no se reintegran al órgano o ente financiero y a la Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria.

Artículo 49. Recursos no financieros. El Consejo Comunal manejará recursos no financieros, entendidos como los que no tienen expresión monetaria y son necesarios para concretar la ejecución de las políticas, planes y proyectos comunitarios.

Artículo 50. Ejecución de los recursos. Los recursos aprobados y transferidos para los consejos comunales serán destinados a la ejecución de políticas, programas y proyectos comunitarios contemplados en el Plan Comunitario de Desarrollo Integral y deberán ser manejados de manera eficiente y eficaz para lograr la transformación integral de la comunidad.

Los recursos aprobados por los órganos o entes del Poder Público para un determinado proyecto no podrán ser utilizados para fines distintos a los aprobados y destinados inicialmente, salvo que sea debidamente autorizado por el órgano o ente del Poder Público que otorgó los recursos, para lo cual el Consejo Comunal deberá motivar el carácter excepcional de la solicitud de cambio del objeto del proyecto, acompañada de los soportes respectivos, previo debate y aprobación de la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas.

Sección segunda: de los fondos del consejo comunal

Artículo 51. Fondos internos del consejo comunal. El Consejo Comunal, deberá formar cuatro fondos internos: acción social; gastos operativos y de administración; ahorro y crédito social; y, riesgos; para facilitar el desenvolvimiento armónico de sus actividades y funciones. Serán administrados por la Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria, previa aprobación de la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas, con la justificación del colectivo de coordinación comunitaria.

Lo relativo al funcionamiento de los fondos se establecerá en el reglamento de la presente Ley.

Artículo 52. Fondo de acción social. El fondo de acción social será destinado a cubrir las necesidades sociales, tales como: situaciones de contingencia, de emergencia o problemas de salud, que no puedan ser cubiertas por los afectados debido a su situación socioeconómica. Se presentará una propuesta para la utilización de estos recursos que deberá ser aprobada por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas, excepto en los casos de emergencia o fuerza mayor. Este fondo se constituye mediante:

1. Los intereses anuales cobrados de los créditos otorgados con recursos retornables del financiamiento.



LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES

2. Los ingresos por concepto de los intereses y excedentes devengados de los recursos de inversión social no retornables.

3. Los recursos generados de la autogestión comunitaria.

Artículo 53. Fondo de gastos operativos y de administración. El fondo de gastos operativos y de administración estará para contribuir con el pago de los gastos que se generen en la operatividad y manejo administrativo del Consejo Comunal. Este fondo se constituye mediante tres fuentes:

1. Los intereses anuales cobrados de los créditos otorgados con recursos retornables de la línea de crédito o contrato de préstamo.

2. Los que sean asignados para estos fines, por los órganos y entes del Poder Público en los respectivos proyectos que le sean aprobados.

3. Recursos generados por la autogestión comunitaria.

Artículo 54. Fondo de ahorro y crédito social. El fondo de ahorro y crédito social será destinado a incentivar el ahorro en las comunidades con una visión socialista y promover los medios socioproductivos mediante créditos solidarios. Estará conformado por la captación de recursos monetarios de forma colectiva, unipersonal y familiar, recursos generados de las organizaciones autogestionarias, los excedentes de los recursos no retornables y los propios intereses generados de la cuenta de ahorro y crédito social.

Artículo 55. Fondo de riesgo. El Fondo de riesgo será destinado a cubrir los montos no pagados de los créditos socioproductivos, que incidan u obstaculicen el cumplimiento y continuidad de los proyectos comunitarios, en situación de riesgos y asumidos por el Consejo Comunal, constituido por:

1. Los intereses anuales cobrados de los créditos otorgados con recursos retornables del financiamiento. La Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria deberá realizar un informe donde se contemple la voluntad por parte de las organizaciones socioproductivas de no cancelar el saldo adeudado, o cualquier circunstancia que imposibilite el pago del mismo, por situación de emergencia, enfermedad o muerte. La Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria está en la capacidad de proponer formas alternativas para el pago de un crédito. Para su trámite administrativo se tendrá una cuenta bancaria en la que se depositará mensualmente el monto.

2. El interés de mora de los créditos otorgados con recursos retornables.

3. Los recursos generados de la autogestión comunitaria.



LEYES ORGÁNICAS DEL PODER POPULAR

Capítulo VII Relación de los consejos comunales con los órganos y entes del Poder Público

Sección primera: del Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de participación ciudadana

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

Artículo 57. Atribuciones. El Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de participación ciudadana, tendrá las siguientes atribuciones:

1. Diseñar, realizar el seguimiento y evaluar las políticas, lineamientos, planes y estrategias que deberán atender los órganos y entes del Poder Público en todo lo relacionado con el apoyo a los consejos comunales.
2. El registro de los consejos comunales y la emisión del certificado correspondiente.
3. Diseñar y coordinar el sistema de información comunitario y los procedimientos referidos a la organización y desarrollo de los consejos comunales.
4. Diseñar y dirigir la ejecución de los programas de capacitación y formación de los consejos comunales.
5. Orientar técnicamente en caso de presunta responsabilidad civil, penal y administrativa derivada del funcionamiento de las instancias del Consejo Comunal.
6. Recabar, sistematizar, divulgar y suministrar la información proveniente de los órganos y entes del Poder Público relacionada con el financiamiento y características de los proyectos de los consejos comunales.
7. Promover los proyectos sociales que fomenten e impulsen el desarrollo endógeno de las comunidades articulados al Plan Comunitario de Desarrollo.
8. Prestar asistencia técnica en el proceso del ciclo comunal.
9. Coordinar con la Contraloría General de la República, mecanismos para orientar a los consejos comunales sobre la correcta administración de los recursos.
10. Fomentar la organización de consejos comunales.



LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES

11. Financiar los proyectos comunitarios, sociales y productivos presentados por los consejos comunales en sus componentes financieros y no financieros, con recursos retornables y no retornables, en el marco de esta Ley.

Artículo 58. Simplificación de trámites. El Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de participación ciudadana articulará los mecanismos para facilitar y simplificar toda tramitación ante los órganos y entes del Poder Público vinculados a los consejos comunales.

Sección segunda: órganos y entes de la Administración Pública

Artículo 59. Atención a los consejos comunales. Los órganos y entes del Estado en sus relaciones con los consejos comunales darán preferencia a la atención de los requerimientos que éstos formulen y a la satisfacción de sus necesidades, asegurando el ejercicio de sus derechos cuando se relacionen con éstos. Esta preferencia comprende:

1. Especial atención de los consejos comunales en la formulación, ejecución y control de todas las políticas públicas;
2. Asignación privilegiada y preferente, en el presupuesto de los recursos públicos para la atención de los requerimientos formulados por los consejos comunales.
3. Preferencia de los consejos comunales en la transferencia de los servicios públicos.

Artículo 60. Fiscales del Ministerio Público. El Ministerio Público debe contar con fiscales especializados para atender las denuncias y acciones interpuestas, relacionadas con los consejos comunales, que se deriven directa o indirectamente del ejercicio del derecho a la participación.

Artículo 61. Exenciones. Los consejos comunales estarán exentos de todo tipo de pagos de tributos nacionales y derechos de registro. Se podrá establecer mediante leyes y ordenanzas de los estados y los municipios las exenciones para los consejos comunales previstas en el presente artículo.

Disposición Derogatoria

Única. Queda derogada la Ley de los Consejos Comunales sancionada a los siete días del mes de abril de 2006 y publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.806, Extraordinario de fecha 10 de abril de 2006 y todas las demás disposiciones legales que colidan con la presente Ley.

Disposiciones Transitorias

Primera. El Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de participación ciudadana deberá incorporar en su reglamento orgánico las disposicio-



LEYES ORGÁNICAS DEL PODER POPULAR

nes relativas al Fondo Nacional de los Consejos Comunales, en un lapso no mayor de treinta días hábiles a la entrada en vigencia de la presente Ley.

Segunda. Los consejos comunales constituidos bajo el régimen legal anterior serán objeto de un proceso de adecuación de sus estatutos a las disposiciones establecidas en la presente Ley, a los fines de su registro por ante el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de participación ciudadana, en un lapso no mayor de ciento ochenta días contado a partir de su publicación. Durante ese período se garantizará la continuidad de sus diferentes instancias en su gestión, para la ejecución de sus planes, programas y proyectos comunitarios aprobados conforme al régimen legal anterior.

Tercera. A partir de la adecuación del Consejo Comunal; de conformidad con la presente Ley, quedarán disueltas las asociaciones cooperativas banco comunal, en su carácter de unidad de gestión financiera de los consejos comunales; por consiguiente, deberán transferir al Consejo Comunal, en un lapso no mayor a treinta días, los recursos financieros y no financieros, los provenientes de la intermediación financiera con los fondos generados, asignados o captados, bienes, obligaciones, deudas, compromisos, planes, programas, proyectos y cualquier otro adquirido en el ejercicio de sus funciones.

Cuarta. Una vez efectuada la transferencia por parte de la asociación cooperativa banco comunal el Consejo Comunal asumirá los compromisos económicos, la ejecución y tramitación de los proyectos y los procesos administrativos y judiciales en curso causados durante la gestión de la asociación cooperativa banco comunal.

Quinta. Los voceros y voceras de las instancias de gestión financiera de la asociación cooperativa banco comunal serán responsables civil, penal y administrativamente conforme a la ley, por la omisión, retardo e incumplimiento de la transferencia indicada en la disposición transitoria tercera.

Sexta. Los y las integrantes de las instancias de gestión financiera de la asociación cooperativa banco comunal mantendrán su condición de voceros y voceras en la Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria a los efectos del cumplimiento de la continuidad del período para los cuales fueron electos y electas.

Séptima. El Consejo Comunal deberá convocar una Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas para informar sobre la adecuación de sus estatutos de acuerdo a lo establecido en la presente Ley, la continuidad de la gestión de los voceros y voceras hasta cumplir su período y la liquidación de la asociación cooperativa banco comunal.

Octava. El Presidente de la República dictará el reglamento de la presente ley, en un lapso de ciento ochenta días continuos contados a partir de la publicación de la presente Ley.



LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES

Novena. Hasta tanto se dicte el reglamento de la presente Ley, el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de participación ciudadana dictará los lineamientos y elaborará los instructivos que se requieren para hacer efectivo el registro de los consejos comunales, conforme a las disposiciones de esta Ley.

Disposición Final

Única. La presente Ley entrará en vigencia a partir de su publicación en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela.

Dada, firmada y sellada en el Palacio Federal Legislativo, sede de la Asamblea Nacional, en Caracas, a los veintiséis días del mes de noviembre de dos mil nueve. Años 199º de la Independencia y 150º de la Federación.

CILIA FLORES
Presidenta de la Asamblea Nacional

SAÚL ORTEGA CAMPOS
Primer Vicepresidente

JOSÉ ALBORNOZ URBANO
Segundo Vicepresidente

IVÁN ZERPA GUERRERO
Secretario

VÍCTOR CLARK BOSCÁN
Subsecretario

Promulgación de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales, de conformidad con lo previsto en el artículo 213 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Palacio de Miraflores, en Caracas, a los veintitrés días del mes de diciembre de dos mil nueve. Años 199º de la Independencia, 150º de la Federación y 11º de la Revolución Bolivariana.

Cúmplase, (L.S.)

HUGO CHÁVEZ FRÍAS

Refrendado

El Vicepresidente Ejecutivo, RAMÓN ALONZO CARRIZÁLEZ RENGIFO

El Ministro del Poder Popular del Despacho de la Presidencia, LUIS RAMÓN REYES REYES

El Ministro del Poder Popular para Relaciones Interiores y Justicia, TARECK EL AISSAMI

El Ministro del Poder Popular para Relaciones Exteriores, NICOLÁS MADURO MOROS

El Ministro del Poder Popular para Economía y Finanzas, ALÍ RODRÍGUEZ ARAQUE

El Encargado del Ministerio del Poder Popular para la Defensa, RAMÓN ALONZO CARRIZÁLEZ RENGIFO

El Ministro del Poder Popular para el Comercio, EDUARDO SAMÁN

El Ministro del Poder Popular para las Industrias Básicas y Minería, RODOLFO EDUARDO SANZ



LEYES ORGÁNICAS DEL PODER POPULAR

El Ministro del Poder Popular para el Turismo, PEDRO MOREJÓN CARRILLO
El Ministro del Poder Popular para la Agricultura y Tierras, ELÍAS JAUA MILANO
El Ministro del Poder Popular para la Educación Superior, LUIS ACUÑA CEDEÑO
El Ministro del Poder Popular para la Educación, HÉCTOR NAVARRO
El Ministro del Poder Popular para la Salud, CARLOS ROTONDARO COVA
La Ministra del Poder Popular para el Trabajo y Seguridad Social, MARÍA CRISTINA IGLESIAS
El Ministro del Poder Popular para las Obras Públicas y Vivienda, DIOSDADO CABELLO RONDÓN
El Ministro del Poder Popular para la Energía y Petróleo, RAFAEL DARÍO RAMÍREZ CARRERO
La Ministra del Poder Popular para el Ambiente, YUVIRÍ ORTEGA LOVERA
El Ministro del Poder Popular para la Planificación y Desarrollo, JORGE GIORDANI
El Ministro del Poder Popular para Ciencia, Tecnología e Industrias Intermedias, RICARDO JOSÉ MENÉNDEZ PRIETO
La Ministra del Poder Popular para la Comunicación y la Información, BLANCA EEKHOUT
La Ministra del Poder Popular para las Comunas y Protección Social, ÉRIKA DEL VALLE FARIAS PEÑA
El Ministro del Poder Popular para la Alimentación, FÉLIX RAMÓN OSORIO GUZMÁN
El Ministro del Poder Popular para la Cultura, HÉCTOR ENRIQUE SOTO CASTELLANOS
La Ministra del Poder Popular para el Deporte, VICTORIA MERCEDES MATA GARCÍA
La Ministra del Poder Popular para los Pueblos Indígenas, NICIA MALDONADO MALDONADO
La Ministra del Poder Popular para la Mujer y la Igualdad de Género, MARÍA LEÓN
El Ministro del Poder Popular para Energía Eléctrica, ÁNGEL LUIS RODRÍGUEZ GAMBOA
El Ministro de Estado, EUGENIO VÁSQUEZ ORELLANA





LEYES ORGÁNICAS DEL PODER POPULAR

III. LEY ORGÁNICA DE LAS COMUNAS*

ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA

Decreta

la siguiente,

LEY ORGÁNICA DE LAS COMUNAS

TÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. Objeto. La presente Ley tiene por objeto desarrollar y fortalecer el Poder Popular, estableciendo las normas que regulan la constitución, conformación, organización y funcionamiento de la Comuna, 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 del Estado democrático y social de derecho y de justicia.

Artículo 2. Principios y valores. La constitución, conformación, organización y funcionamiento de la comuna se inspira en la doctrina del Libertador Simón Bolívar, y se rige por los principios y valores socialistas de participación democrática y protagónica, interés colectivo, complementariedad, diversidad cultural, defensa de los derechos humanos, corresponsabilidad, deber social, cogestión, autogestión, autogobierno, cooperación, solidaridad, transparencia, honestidad, eficacia, eficiencia, efectividad, universalidad, responsabilidad, rendición de cuentas, control social, libre debate de ideas, voluntariedad, sustentabilidad ambiental, igualdad social y de género, garantía de los derechos de la mujer, de los niños,

* Véase en *Gaceta* N° 6.011 Extraordinario del 21 de diciembre de 2010



LEY ORGÁNICA DE LAS COMUNAS

niñas y adolescentes y de toda persona en situación de vulnerabilidad, de equidad, justicia y defensa de la integridad territorial y la soberanía nacional.

Artículo 3. Ámbito de aplicación. Están sujetas a la aplicación de esta Ley, las organizaciones comunitarias, las comunidades organizadas y todas las instancias del Poder Popular debidamente constituidas, así como las personas naturales y jurídicas, tanto de derecho público como privado, que se relacionen con las comunas.

Artículo 4. Definiciones. A los efectos de la presente Ley se entiende por:

1. Banco de la Comuna: Organización económico-financiera de carácter social que gestiona, administra, transfiere, financia, facilita, capta y controla, de acuerdo con los lineamientos establecidos en el Plan de Desarrollo Comunal, los recursos financieros y no financieros de ámbito comunal, retornables y no retornables, impulsando las políticas económicas con la participación democrática y protagónica del pueblo, bajo un enfoque social, político, económico y cultural para la construcción del modelo productivo socialista.

2. Cartas comunales: Instrumentos donde se establecen las normas elaboradas y aprobadas por los habitantes de la Comuna en el Parlamento Comunal, con el propósito de contribuir corresponsablemente en la garantía del orden público, la convivencia y la primacía del interés colectivo sobre el interés particular, de conformidad con la Constitución y las leyes de la República.

3. Carta fundacional: Instrumento aprobado en referendo popular, donde las comunidades expresan su voluntad de constituirse en Comuna, en su respectivo ámbito geográfico, contentiva de la declaración de principios, censo poblacional, diagnóstico sobre los principales problemas y necesidades de su población, inventario de las potencialidades económicas, sociales, culturales, ambientales, y opciones de desarrollo.

4. Comunidad: Núcleo básico e indivisible constituido por personas y familias que habitan en un ámbito geográfico determinado, vinculadas por características e intereses comunes; comparten una historia, necesidades y potencialidades culturales, económicas, sociales, territoriales y de otra índole.

5. Comunidad organizada: Constituida por las expresiones organizativas populares, consejos de trabajadores y trabajadoras, de campesinos y campesinas, de pescadores y pescadoras y cualquier otra organización de base, articuladas en una instancia del Poder Popular.

6. Consejo de Economía Comunal: Es la instancia encargada de la planificación y coordinación de la actividad económica de la Comuna. Se constituye para la articulación de los comités de economía comunal y las organizaciones socio-productivas con el Parlamento Comunal y el Consejo de Planificación Comunal.



LEYES ORGÁNICAS DEL PODER POPULAR

7. Consejo de Contraloría Comunal: Es la instancia encargada de la vigilancia, supervisión, evaluación y contraloría social, sobre los proyectos, planes y actividades de interés colectivo que en el ámbito territorial de la Comuna, ejecuten o desarrollen las instancias del Poder Popular, del Poder Público y las organizaciones y personas del sector privado con incidencia en los intereses generales o colectivos.

8. Distritos motores del desarrollo: Son unidades territoriales decretadas por el Ejecutivo Nacional que integra las ventajas comparativas de los diferentes espacios geográficos del territorio nacional, y que responde al modelo de desarrollo sustentable, endógeno y socialista.

9. Ejes estratégicos de desarrollo territorial: Se entiende por ejes estratégicos de desarrollo territorial, la unidad territorial de carácter estructural supralocal y articuladora de la organización del Poder Popular y de la distribución espacial del desarrollo sustentable, endógeno y socialista, con la finalidad de optimizar las ventajas comparativas locales y regionales, los planes de inversión del Estado venezolano en infraestructura, equipamiento y servicios, la implantación y desarrollo de cadenas productivas y el intercambio de bienes y servicios.

10. Estado comunal: Forma de organización político-social, fundada en el Estado democrático y social de derecho y de justicia establecido en la Constitución de la República, en la cual el poder es ejercido directamente por el pueblo, a través de los autogobiernos comunales, con un modelo económico de propiedad social y de desarrollo endógeno y sustentable, que permita alcanzar la suprema felicidad social de los venezolanos y venezolanas en la sociedad socialista. La célula fundamental de conformación del estado comunal es la Comuna.

11. Gaceta comunal: Órgano informativo oficial de la Comuna, en el cual se publicarán, las cartas comunales, las decisiones del Parlamento Comunal y las del Banco de la Comuna que posean carácter vinculante para sus habitantes, así como todos aquellos actos que requieran para su validez la publicación en dicho instrumento.

12. Instancias del Poder Popular: Están constituidas por los diferentes sistemas de agregación comunal: consejos comunales, comunas, ciudades comunales, federaciones comunales, confederaciones comunales y los otros que, de acuerdo a la Constitución de la República y la ley, surjan de la iniciativa popular.

13. Sistema económico comunal: Conjunto de relaciones sociales de producción, distribución, intercambio y consumo de bienes y servicios, así como de saberes y conocimiento, desarrolladas por las instancias del Poder Popular, el Poder Público, o por acuerdo entre ambos, a través de organizaciones socioproductivas bajo formas de propiedad social comunal.



LEY ORGÁNICA DE LAS COMUNAS

14. Socialismo: Es un modo de relaciones sociales de producción centrado en la convivencia solidaria y la satisfacción de necesidades materiales e intangibles de toda la sociedad, que tiene como base fundamental la recuperación del valor del trabajo como productor de bienes y servicios para satisfacer las necesidades humanas y lograr la suprema felicidad social y el desarrollo humano integral. Para ello es necesario el desarrollo de la propiedad social sobre los factores y medios de producción básicos y estratégicos que permita que todas las familias y los ciudadanos y ciudadanas venezolanos y venezolanas posean, usen y disfruten de su patrimonio o propiedad individual o familiar, y ejerzan el pleno goce de sus derechos económicos, sociales, políticos y culturales.

TÍTULO II DE LA COMUNA

Artículo 5. Comuna. Es un espacio socialista que, como entidad local, es definida por la integración de comunidades vecinas con una memoria histórica compartida, rasgos culturales, usos y costumbres, que se reconocen en el territorio que ocupan y en las actividades productivas que le sirven de sustento, y sobre el cual ejercen los principios de soberanía y participación protagónica como expresión del Poder Popular, en concordancia con un régimen de producción social y el modelo de desarrollo endógeno y sustentable, contemplado en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación.

Artículo 6. Propósito. La Comuna tiene como propósito fundamental la edificación del estado comunal, mediante la promoción, impulso y desarrollo de la participación protagónica y corresponsable de los ciudadanos y ciudadanas en la gestión de las políticas públicas, en la conformación y ejercicio del autogobierno por parte de las comunidades organizadas, a través de la planificación del desarrollo social y económico, la formulación de proyectos, la elaboración y ejecución presupuestaria, la administración y gestión de las competencias y servicios que conforme al proceso de descentralización, le sean transferidos, así como la construcción de un sistema de producción, distribución, intercambio y consumo de propiedad social, y la disposición de medios alternativos de justicia para la convivencia y la paz comunal, como tránsito hacia la sociedad socialista, democrática, de equidad y justicia social.

Artículo 7. Finalidades. La Comuna tendrá como finalidad:

1. Desarrollar y consolidar el estado comunal como expresión del Poder Popular y soporte para la construcción de la sociedad socialista.
2. Conformar el autogobierno para el ejercicio directo de funciones en la formulación, ejecución y control de la gestión pública.



LEYES ORGÁNICAS DEL PODER POPULAR

3. Promover la integración y la articulación con otras comunas en el marco de las unidades de gestión territorial establecidas por el Consejo Federal de Gobierno.

4. Impulsar el desarrollo y consolidación de la propiedad social.

5. Garantizar la existencia efectiva de formas y mecanismos de participación directa de los ciudadanos y ciudadanas en la formulación, ejecución y control de planes y proyectos vinculados a los aspectos territoriales, políticos, económicos, sociales, culturales, ecológicos y de seguridad y defensa.

6. Promover mecanismos para la formación e información en las comunidades.

7. Impulsar la defensa colectiva y popular de los derechos humanos.

8. Todas aquellas determinadas en la constitución de la República y en la Ley.

Artículo 8. De la constitución. La Comuna se constituye por iniciativa popular a través de la agregación de comunidades organizadas. El Reglamento de la presente Ley establecerá lo relativo al número de comunidades organizadas requeridas para su constitución, tanto en el área urbana como en el área rural.

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

Artículo 10. Iniciativa. La iniciativa para la constitución de la Comuna corresponde a los consejos comunales y a las organizaciones sociales que hagan vida activa en las comunidades organizadas, quienes deberán previamente conformarse en comisión promotora, notificando de este acto al órgano facilitador.

Artículo 11. Comisión promotora. La comisión promotora, en un lapso de sesenta días continuos, contados a partir de la notificación de su constitución al órgano facilitador, tendrá las siguientes atribuciones:

1. Formular la propuesta del ámbito geográfico de la Comuna.

2. Difundir y promover, en coordinación con las unidades ejecutivas de los consejos comunales, la información y el debate, entre los y las habitantes del ámbito geográfico propuesto, sobre el alcance, objeto y finalidades de la comuna.

3. Coordinar con los voceros y voceras del comité de educación, cultura y formación ciudadana de los consejos comunales, la redacción del proyecto de la



LEY ORGÁNICA DE LAS COMUNAS

carta fundacional de la Comuna a ser sometida a referendo aprobatorio con la participación de los electores y electoras del ámbito geográfico propuesto.

4. Coordinar con las comisiones electorales de los consejos comunales del espacio territorial propuesto, la convocatoria al referendo aprobatorio de la carta fundacional de la Comuna.

5. Coordinar con el órgano facilitador el acompañamiento y apoyo que éste debe prestar en el proceso de constitución de la Comuna.

Artículo 12. Carta fundacional. El proyecto de la carta fundacional de la Comuna contendrá los siguientes aspectos:

1. Ubicación.
2. Ámbito geográfico.
3. Denominación de la Comuna.
4. Declaración de principios.
5. Censo poblacional para el momento de su constitución.
6. Diagnóstico sobre los principales problemas y necesidades de su población.
7. Inventario de las potencialidades económicas, sociales, culturales, ambientales y opciones de desarrollo.
8. Programa político estratégico comunal, contentivo de las líneas generales de acción a corto, mediano y largo plazo para la superación de los problemas y necesidades de la comuna.

La Comuna se constituye como tal, cuando mediante referendo los ciudadanos y ciudadanas de las comunidades organizadas del ámbito geográfico propuesto la aprueben por mayoría simple.

Artículo 13. Lapsos. A partir de la conformación de la comisión promotora, correrán los siguientes lapsos:

1. Redacción y difusión del proyecto de carta fundacional. A partir de la notificación al órgano facilitador de la conformación de la comisión promotora, ésta tendrá treinta días continuos para la redacción del proyecto de la carta fundacional de la Comuna; una vez culminada su redacción, debe ser difundida entre los y las habitantes del ámbito territorial propuesto por los y las integrantes de la comisión promotora y los voceros y voceras de los respectivos consejos comunales.

2. Jornada de difusión. El proyecto de la carta fundacional será difundido entre los y las habitantes del ámbito territorial propuesto, en un lapso de quince días continuos.



LEYES ORGÁNICAS DEL PODER POPULAR

3. Referendo aprobatorio. Se realizará en un lapso no mayor a los sesenta días siguientes a la notificación al órgano facilitador de la conformación de la comisión promotora.

Artículo 14. Organización del referendo aprobatorio. El referendo sobre el proyecto de la carta fundacional será organizado por las comisiones electorales permanentes de los consejos comunales del ámbito territorial propuesto para la Comuna, mediante la convocatoria a elecciones en sus respectivas comunidades.

Artículo 15. Circunscripción electoral. La circunscripción electoral para la realización del referendo aprobatorio de la carta fundacional será el ámbito geográfico propuesto para la Comuna; y los electores y electoras con derecho al voto serán los que, para el momento de la convocatoria del referendo, se encuentren inscritos en el registro electoral de los consejos comunales del referido ámbito geográfico, de manera que cada consejo comunal se constituye en un centro de votación.

Artículo 16. Aprobación de la carta fundacional. Se considerará aprobada la carta fundacional y en consecuencia, la constitución de la Comuna, cuando la mayoría de los votos sean afirmativos, siempre y cuando haya concurrido al referendo un número de electores y electoras igual o superior al quince por ciento de los electores y electoras del ámbito territorial propuesto.

Artículo 17. Del registro de la Comuna. En el lapso de los quince días siguientes a la aprobación de la carta fundacional, la comisión promotora procederá a su registro ante el órgano facilitador, acompañando dicho documento de las actas de votación suscritas por los integrantes de las respectivas comisiones electorales permanentes. Con este acto la Comuna adquiere su personalidad jurídica.

TÍTULO III DE LAS CARTAS COMUNALES

Artículo 18. Cartas comunales. Son instrumentos, propuestos por los habitantes de la Comuna y aprobados por el Parlamento Comunal, destinados a regular la vida social y comunitaria, coadyuvar con el orden público, la convivencia, la primacía del interés colectivo sobre el interés particular y la defensa de los derechos humanos, de conformidad con la Constitución y las leyes de la República.

Las condiciones para la elaboración, consulta y presentación de proyectos de cartas comunales ante el Parlamento Comunal, será establecido en el Reglamento de la presente Ley.

Artículo 19. Contenido. Las cartas comunales deberán contener:

- 1.- Título de la carta comunal de acuerdo al ámbito o actividad a regular.
2. Objeto y definición del ámbito y actividad.



LEY ORGÁNICA DE LAS COMUNAS

3. Desarrollo de la normativa conforme a un articulado bajo los criterios que establecen la técnica legislativa, la Constitución y leyes de la República.

Artículo 20. Corrección de estilo. En el proceso de aprobación de las cartas comunales y atendiendo sólo a razones de estilo y formalidad de redacción, el Parlamento Comunal podrá por acuerdo de por lo menos las dos terceras (2/3) partes de sus integrantes modificar las cartas comunales, manteniendo en su contenido el propósito fundamental del proyecto presentado por los habitantes de la Comuna, sin perjuicio de las normas constitucionales y legales.

TÍTULO IV DE LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

Capítulo I Del Parlamento Comunal

Artículo 21. Parlamento Comunal. El Parlamento Comunal es la máxima instancia del autogobierno en la Comuna; y sus decisiones se expresan mediante la aprobación de normativas para la regulación de la vida social y comunitaria, coadyuvar con el orden público, la convivencia, la primacía del interés colectivo sobre el interés particular y la defensa de los derechos humanos, así como en actos de gobierno sobre los aspectos de planificación, coordinación y ejecución de planes y proyectos en el ámbito de la Comuna.

Artículo 22. Atribuciones del Parlamento Comunal En el ejercicio del autogobierno, corresponde al parlamento Comunal:

1. Sancionar materias de sus competencias, de acuerdo a lo establecido en esta Ley, su Reglamento y demás normativas aplicables.
2. Aprobar el Plan de Desarrollo Comunal.
3. Sancionar las cartas comunales, previo debate y aprobación por las asambleas de ciudadanos y ciudadanas de las comunidades integrantes de la Comuna.
4. Aprobar los proyectos que sean sometidos a su consideración por el Consejo Ejecutivo.
5. Debatar y aprobar los proyectos de solicitudes, a los entes político-territoriales del Poder Público, de transferencias de competencias y servicios a la Comuna.
6. Aprobar los informes que le deben presentar el Consejo Ejecutivo, el Consejo de Planificación Comunal, el Consejo de Economía Comunal, el Banco de la Comuna y el Consejo de Contraloría Comunal.
7. Dictar su reglamento interno.
8. Designar a los y las integrantes de los Comités de Gestión.



LEYES ORGÁNICAS DEL PODER POPULAR

9. Considerar los asuntos de interés general para la Comuna, propuestos por al menos el equivalente al sesenta por ciento (60%) de los consejos comunales, de la Comuna.

10. Ordenar la publicación en gaceta comunal del Plan de Desarrollo Comunal, las cartas comunales y demás decisiones y asuntos que considere de interés general para los habitantes de la Comuna.

11. Rendir cuenta pública anual de su gestión ante los y las habitantes de la Comuna.

12. Las demás que determine la presente Ley y su Reglamento.

Artículo 23. Integración. El Parlamento Comunal está integrado de la siguiente manera:

1. Un vocero o vocera y su respectivo suplente, electo o electa por cada consejo comunal de la Comuna.

2. Tres voceros o voceras y sus respectivos suplentes, electos o electas por las organizaciones socioproductivas.

3. Un vocero o vocera y su respectivo suplente, en representación del Banco de la Comuna.

El período de ejercicio de los voceros y voceras ante el parlamento Comunal es de tres años, pudiendo ser reelectos.

Artículo 24. De los integrantes del Parlamento Comunal. Para ser miembro del Parlamento Comunal se requiere:

1. Nacionalidad venezolana.

2. Mayor de quince años.

3. No poseer parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad con quienes representen los entes político-territoriales establecidos en la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno.

4. Ser habitante del ámbito territorial de la Comuna, con al menos un año de residencia en la misma.

5. Hacer vida activa en el ámbito territorial de la Comuna.

6. No desempeñar cargos públicos de elección popular.

7. No estar sujeto o sujeta a interdicción civil o inhabilitación política.

Artículo 25. Sesiones del Parlamento Comunal. El Parlamento Comunal sesionará ordinariamente una vez al mes; y de forma extraordinaria cuando sea convocado por el Consejo Ejecutivo, el Consejo de Planificación Comunal, la auto-



LEY ORGÁNICA DE LAS COMUNAS

ridad única del distrito motor o del eje estratégico de desarrollo al que pertenezca, o por el equivalente al setenta (70%) de los consejos comunales de la Comuna.

En las sesiones ordinarias del Parlamento Comunal se tratarán los puntos de la agenda previamente establecidos por el Consejo Ejecutivo.

Artículo 26. Decisiones del Parlamento Comunal. Las decisiones del Parlamento Comunal se tomarán por mayoría simple de sus integrantes, cuyos votos deben expresar el mandato de las instancias de las que son voceros o voceras.

Capítulo II Del Consejo Ejecutivo

Artículo 27. Consejo Ejecutivo. El Consejo Ejecutivo es la instancia de ejecución de las decisiones del Parlamento Comunal, integrado de la siguiente manera:

1. Dos voceros o voceras, con sus respectivos suplentes, electos o electas por el Parlamento Comunal.

2. Un vocero o vocera, con su respectivo suplente, electo o electa de los voceros o voceras de las organizaciones socioproductivas ante el Parlamento Comunal.

El período de los voceros y voceras del Consejo Ejecutivo será de tres años, pudiendo ser reelectos o reelectas.

Artículo 28. De los miembros del Consejo Ejecutivo. Para ser miembro del Consejo Ejecutivo se requiere:

1. Nacionalidad venezolana.

2. Mayoría de edad.

3. No poseer parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad con quienes representen los entes político-territoriales establecidos en la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno.

4. Ser habitante del ámbito territorial de la Comuna, con al menos un año de residencia en la misma.

5. Hacer vida activa en el ámbito territorial de la Comuna.

6. No desempeñar cargos públicos de elección popular.

7. No estar sujeto o sujeta a interdicción civil o inhabilitación política.

Artículo 29. Funciones del Consejo Ejecutivo. El Consejo Ejecutivo es la instancia de ejecución de las decisiones del Parlamento Comunal, con las siguientes funciones:



LEYES ORGÁNICAS DEL PODER POPULAR

1. Ejercer de manera conjunta la representación legal de la Comuna.
2. Refrendar y ejecutar los lineamientos estratégicos y económicos establecidos en el Plan de Desarrollo Comunal, elaborado de conformidad con el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, el Plan Regional de Desarrollo y los emanados del Consejo Federal de Gobierno.
3. Refrendar y publicar en la gaceta comunal las cartas comunales, así como las decisiones del Parlamento Comunal que sean de carácter vinculante para los habitantes de la Comuna.
4. Publicar en la gaceta comunal las informaciones del Banco de la Comuna que sean de interés para los habitantes de la Comuna.
5. Formular el presupuesto de la Comuna y someterlo a la consideración del Parlamento Comunal.
6. Convocar al Parlamento Comunal a sesiones extraordinarias.
7. Coordinar con los comités permanentes de gestión la formulación de proyectos a ser sometidos a la consideración del Parlamento Comunal.
8. Promover formas autogestionarias que provengan de la iniciativa de las organizaciones del Poder Popular.
9. Gestionar ante las instancias del Poder Público las transferencias de las atribuciones y servicios que hayan sido aprobados por el Parlamento Comunal.
10. Suscribir los convenios de transferencia de atribuciones y servicios que hayan sido acordados a la Comuna.
11. Someter a la consideración del Parlamento Comunal proyectos y propuestas derivados del estudio de los consejos comunales y sus comités de trabajo.
12. Preparar la agenda de las sesiones ordinarias del Parlamento Comunal.
13. Articular sus actividades con los consejos comunales y sus comités de trabajo.
14. Resguardar el archivo de los documentos fundacionales de la Comuna.
15. Las demás que determine la presente Ley y su Reglamento.

Artículo 30. Reuniones del Consejo Ejecutivo. El Consejo Ejecutivo se reunirá ordinariamente una vez a la semana; y extraordinariamente, cuando así lo decida la mayoría de sus integrantes o sea convocado de acuerdo a lo contemplado en el Reglamento de la presente Ley.

Artículo 31. Comités de gestión. Los Comités de gestión son los encargados de articular con las organizaciones sociales de la Comuna de su respectiva área de



LEY ORGÁNICA DE LAS COMUNAS

trabajo, proyectos y propuestas a ser presentados a través del Consejo Ejecutivo ante el Parlamento Comunal. Los comités de gestión se conformarán para atender las siguientes áreas:

1. Derechos humanos.
2. Salud.
3. Tierra urbana, vivienda y hábitat.
4. Defensa de las personas en el acceso a bienes y servicios.
5. Economía y producción comunal.
6. Mujer e igualdad de género.
7. Defensa y seguridad integral.
8. Familia y protección de niños, niñas y adolescentes.
9. Recreación y deportes.
10. Educación, cultura y formación socialista.

Las comunas que se conformen en los pueblos y comunidades indígenas, atendiendo a sus culturas, prácticas tradicionales y necesidades colectivas, podrán crear, además de los comités de gestión establecidos en este artículo, los siguientes:

- a. Comités de ambiente y ordenación de la tierra.
- b. Comité de medicina indígena.
- c. Comité de educación propia, educación intercultural bilingüe e idiomas indígenas.

Capítulo III Del Consejo de Planificación Comunal

Artículo 32. Plan Comunal de Desarrollo. En cada Comuna se elaborará un Plan Comunal de Desarrollo, bajo la coordinación del Consejo de Planificación Comunal, en el cual se establecerán los proyectos, objetivos, metas, acciones y recursos dirigidos a darle concreción a los lineamientos plasmados en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, el Plan Regional de Desarrollo y los lineamientos del Consejo Federal de Gobierno, tomando en cuenta los patrones de ocupación del territorio, su cultura, historia, economía y ámbito geográfico. Dicho plan se formulará y ejecutará, a partir de los resultados de la aplicación del diagnóstico participativo, y de lo acordado en el mecanismo del presupuesto participativo, contando para ello con la intervención planificada y coordinada de las comunidades que conforman la Comuna.



LEYES ORGÁNICAS DEL PODER POPULAR

Artículo 33. Del Consejo de Planificación Comunal. El Consejo de Planificación Comunal es el órgano encargado de coordinar las actividades para la formulación del 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 ley.

Artículo 34. Finalidad. El Consejo de Planificación Comunal tiene como finalidad:

1. Servir de instancia de deliberación, discusión y coordinación entre las instancias de participación popular y las comunidades organizadas, con miras a armonizar la formulación, aprobación, ejecución y control de los diversos planes y proyectos.
2. Adecuar el Plan de Desarrollo Comunal al Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación y demás planes estratégicos nacionales; al Plan de Desarrollo Regional y a los lineamientos establecidos en el decreto de creación del Distrito Motor de Desarrollo al que pertenezca la Comuna.
3. Incentivar a los consejos comunales existentes en el ámbito geográfico de la Comuna, al ejercicio del ciclo comunal en todas sus fases.

Artículo 35. Miembros. El Consejo de Planificación Comunal para el cumplimiento de sus funciones, estará conformado por:

1. Tres voceros o voceras electos por los consejos comunales de la Comuna.
2. Dos voceros o voceras en representación del Parlamento Comunal.
3. Un vocero o vocera designado por las organizaciones socioproductivas comunitarias.
4. Un vocero o vocera de cada consejo comunal, integrante del comité de trabajo en materia de ordenación y gestión del territorio.

En el caso de los pueblos y comunidades indígenas, el Consejo de Planificación Comunal se conformará de acuerdo con la normativa establecida en la ley respectiva, tomando en cuenta sus usos, costumbres y tradiciones.

El Consejo de Planificación Comunal, al momento de su instalación designará de su seno y por votación de mayoría simple al coordinador del mismo.

Artículo 36. Competencias. El Consejo de Planificación Comunal, tendrá las siguientes competencias:

1. Impulsar la coordinación y participación ciudadana y protagónica en la formulación, ejecución, seguimiento, evaluación y control del Plan de Desarrollo



LEY ORGÁNICA DE LAS COMUNAS

Comunal, así como de otros planes, programas y acciones que se ejecuten o se proyecte su ejecución en la Comuna.

2. Garantizar que el Plan de Desarrollo Comunal esté debidamente articulado con el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, el Plan de Desarrollo Regional y los lineamientos establecidos en el decreto de creación del Distrito Motor al que corresponda.

3. Formular y promover los proyectos de inversión para la Comuna ante el Parlamento Comunal.

4. Realizar seguimiento, evaluación y control a la ejecución del Plan de Desarrollo Comunal.

5. Impulsar la coordinación con otros consejos de planificación comunal para coadyuvar en la definición, instrumentación y evaluación de planes para el desarrollo de mancomunidades, formulando propuestas al respecto ante el Parlamento Comunal.

6. Atender cualquier información atinente a sus competencias que le solicite el Parlamento Comunal y sus instancias de ejecución, los consejos comunales y los entes del Poder Público, sobre la situación socio-económica de la Comuna.

7. Elaborar un banco de proyectos que contenga información acerca de los proyectos, recursos reales y potenciales existentes en la Comuna.

8. Estudiar y proponer al Parlamento Comunal la aprobación de los proyectos presentados por las comunidades y organizaciones sociales a ser financiados con recursos provenientes del Fondo de Compensación Interterritorial y otros que se les haya acordado.

9. Promover en el desarrollo endógeno y sustentable de la Comuna el sistema de propiedad social.

10. Otras que le correspondan de acuerdo a la presente Ley, su Reglamento y demás normativas aplicables.

Capítulo IV Del Consejo de Economía Comunal

Artículo 37. Consejo de Economía Comunal. Es la instancia encargada de la promoción del desarrollo económico de la Comuna, conformada por cinco voceros o voceras y sus respectivos suplentes, electos o electas entre los integrantes de los comités de economía comunal de los consejos comunales de la Comuna.

El período de los voceros y voceras del Consejo de Economía Comunal será de dos años, pudiendo ser reelectos o reelectas.

Artículo 38. Requisitos. Para ser vocero o vocera del Consejo de Economía Comunal se requiere:

1. Nacionalidad venezolana.
2. Mayor de quince años.
3. No poseer parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad con quienes representen los entes político-territoriales establecidos en la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno.
4. Ser habitante del Ámbito territorial de la Comuna, con al menos un año de residencia en la misma.
5. Ser vocero o vocera de un comité de economía comunal.
6. Hacer vida activa en el ámbito territorial de la Comuna.
7. No desempeñar cargos públicos de elección popular.
8. No estar sujeto o sujeta a interdicción civil o inhabilitación política.

Artículo 39. Funciones del Consejo de Economía Comunal. El Consejo de Economía Comunal tiene las siguientes funciones:

1. Promover la conformación de organizaciones socioproductivas para el desarrollo y fortalecimiento del sistema económico comunal.
2. Articular la relación de los comités de economía comunal con el Parlamento Comunal y el Consejo de Planificación Comunal.
3. Seguimiento y acompañamiento a las organizaciones socioproductivas, a los fines de garantizar el cierre del ciclo productivo y la consolidación de redes productivas.
4. Velar para que los planes y proyectos de las organizaciones socioproductivas se formulen en correspondencia con el Plan de Desarrollo Comunal.
5. Gestionar la implementación de programas para la formación, asistencia técnica y actualización tecnológica de las organizaciones socioproductivas.
6. Articular con el órgano coordinador la certificación de saberes y conocimientos de los ciudadanos y ciudadanas integrantes o aspirantes de las organizaciones socioproductivas.
7. Presentar semestralmente, ante el Parlamento Comunal informes sobre los niveles de cumplimiento de los planes de gestión de las organizaciones socioproductivas.



LEY ORGÁNICA DE LAS COMUNAS

8. Presentar ante el Parlamento Comunal el informe anual sobre la gestión de las organizaciones socioproductivas y los correspondientes planes para el año siguiente.

9. Proponer formas alternativas de intercambio de bienes y servicios, orientadas al desarrollo socioproductivo de la comunidad y la satisfacción de las necesidades colectivas.

10. Organizar en redes de productores y productoras a las organizaciones socioproductivas y a las comunidades organizadas que ejecuten proyectos socioproductivos ubicados en el ámbito geográfico de la Comuna.

11. Las demás que establezcan el reglamento de la presente Ley, la carta fundacional y las cartas comunales.

Capítulo V Del Banco de la Comuna

Artículo 40. Objeto. El Banco de la Comuna tiene como objeto garantizar la gestión y administración de los recursos financieros y no financieros que le sean asignados, así como los generados o captados mediante sus operaciones, promoviendo la participación protagónica del pueblo en la construcción del modelo económico socialista, mediante la promoción y apoyo al desarrollo y consolidación de la propiedad Social para el fortalecimiento de la soberanía integral del país.

El Banco de la Comuna quedará exceptuado de la regulación prevista en materia de bancos y otras instituciones financieras.

Artículo 41. Principios. La constitución, conformación, organización y funcionamiento del Banco de la Comuna se rige por los principios de honestidad, democracia participativa y protagónica, celeridad, eficiencia y eficacia revolucionaria, deber social, rendición de cuentas, soberanía, igualdad, transparencia, equidad y justicia social.

Artículo 42. Propósito. El Banco de la Comuna tiene como propósito: gestionar, captar, administrar, transferir, financiar y facilitar los recursos financieros y no financieros, retornables y no retornables de la Comuna, a fin de impulsar a través de la participación popular, la promoción de proyectos comunales, de acuerdo a los lineamientos del Plan de Desarrollo Comunal, en correspondencia con el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, el Plan de Desarrollo Regional y lo dispuesto en el decreto de creación de áreas de desarrollo territorial.

Artículo 43. Funciones. El Banco de la Comuna tendrá como funciones las siguientes:



LEYES ORGÁNICAS DEL PODER POPULAR

1. Fortalecer el sistema microfinanciero comunal mediante la aplicación de políticas públicas democráticas y participativas en la gestión financiera.

2. Financiar y transferir, previa aprobación por parte del Parlamento Comunal, recursos a proyectos socioproductivos y de inversión social que formen parte del Plan Comunal de Desarrollo, orientados al bienestar social mediante la consolidación del modelo productivo socialista, en aras de alcanzar la suprema felicidad social.

3. Fortalecer y ejecutar una política de ahorro e inversión en el ámbito territorial de la Comuna.

4. Promover la inclusión y activación de las fuerzas productivas de la Comuna para la ejecución de los proyectos a desarrollarse en su ámbito geográfico.

5. Promover la participación organizada del pueblo en la planificación de la producción, distribución, intercambio y consumo a través del impulso de la propiedad colectiva de los medios de producción.

6. Apoyar el intercambio solidario y la moneda comunal.

7. Realizar captación de recursos con la finalidad de otorgar créditos, financiamientos e inversiones, de carácter retornable y no retornable.

8. Las demás que se establezcan en las leyes que rijan el sistema microfinanciero y las disposiciones reglamentarias de la presente Ley.

Artículo 44. Conformación. A los fines de su conformación y funcionamiento, el Banco de la Comuna estará integrado por:

1. La coordinación administrativa, la cual será la cuentadante y responsable de la administración de los recursos del Banco de la Comuna; estará conformada por tres voceros o voceras electos o electas entre los integrantes de las unidades administrativas financieras comunitarias de los consejos comunales de la Comuna.

2. El comité de aprobación, responsable de evaluar, para su aprobación o rechazo por parte del Parlamento Comunal: todos los proyectos de inversión, transferencias y apoyo financiero y no financiero que sean sometidos a la consideración del Banco de la Comuna o que éste se proponga desarrollar por su propia iniciativa; estará conformado por cinco voceros o voceras designados por los consejos comunales que formen parte de la Comuna.

3. Comité de seguimiento y control, tendrá la función de velar por el manejo transparente de los recursos financieros y no financieros del Banco de la Comuna, vigilar y supervisar que todas sus actividades se desarrollen con eficiencia y de acuerdo a los procedimientos establecidos, y que los resultados de su gestión se correspondan con los objetivos de la Comuna; lo integrarán tres voceros o voceras, que no posean parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de



LEY ORGÁNICA DE LAS COMUNAS

afinidad entre sí ni con los demás voceros y voceras del Banco de la Comuna ni del Consejo de Contraloría Comunal; serán designados de la siguiente manera: Un vocero o vocera, por los consejos comunales que formen parte de la Comuna; un vocero o vocera por las organizaciones socioproductivas de la Comuna; y un vocero o vocera, designado por el Parlamento Comunal.

Las demás funciones, así como el período de ejercicio de los y las integrantes de cada una de las instancias establecidas en este artículo serán desarrolladas en el Reglamento de la presente Ley.

Capítulo VI Del Consejo de Contraloría Comunal

Artículo 45. Consejo de Contraloría Comunal. Es la instancia encargada de la vigilancia, supervisión, evaluación y control social, sobre los proyectos, planes y actividades de interés colectivo que en el ámbito territorial de la Comuna, ejecuten o desarrollen las instancias del Poder Popular o el Poder Público, conformada por cinco voceros o voceras y sus respectivos suplentes, electos o electas entre los integrantes de las unidades de contraloría social de los consejos comunales de la Comuna.

El período de los voceros y voceras del Consejo de Contraloría Comunal será de dos años, pudiendo ser reelectos o reelectas.

Artículo 46. Requisitos. Para ser vocero o vocera del Consejo de Contraloría Comunal se requiere:

1. Nacionalidad venezolana.
2. Mayoría de edad.
3. No poseer parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad con quienes representen los entes político-territoriales establecidos en la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno.
4. Ser vocero o vocera de una unidad de contraloría social.
5. Ser habitante del ámbito territorial de la Comuna, con al menos un año de residencia en la misma.
6. Hacer vida activa en el ámbito territorial de la Comuna.
7. No desempeñar cargos públicos de elección popular.
8. No estar sujeto o sujeta a interdicción civil o inhabilitación política.

Artículo 47. Funciones del Consejo de Contraloría Comunal. El Consejo de Contraloría Comunal tiene las siguientes funciones:



LEYES ORGÁNICAS DEL PODER POPULAR

1. Ejercer el seguimiento, la vigilancia, supervisión y contraloría social sobre la ejecución de los planes y proyectos ejecutados o desarrollados en el ámbito territorial de la Comuna por las instancias del Poder Popular u órganos y entes del Poder Público.

2. Garantizar que la inversión de los recursos que se ejecuten en el ámbito territorial de la Comuna para beneficio colectivo, se realice de manera eficiente y eficaz, en correspondencia con el Plan de Desarrollo Comunal.

3. Velar por el cumplimiento de las obligaciones colectivas correspondientes a las organizaciones socioproductivas y la reinversión social de los excedentes resultantes de sus actividades.

4. Emitir informes semestralmente, al Parlamento Comunal sobre el funcionamiento del Consejo Ejecutivo, el Banco de la Comuna, el Consejo de Planificación Comunal y el Consejo de Economía Comunal. Dichos informes tendrán carácter vinculante.

5. Recibir y dar curso a las denuncias que se le presente.

6. Presentar informe y solicitar al Parlamento Comunal la revocatoria del mandato de los voceros o voceras de las distintas instancias de la Comuna, con base a las investigaciones sobre denuncias que se le formulen o como resultado de sus propias actuaciones.

7. Ejercer el seguimiento, la vigilancia, supervisión y contraloría social sobre las personas y organizaciones del sector privado que realicen actividades que incidan en el interés social o colectivo, en el ámbito de la Comuna.

8. En el ejercicio de la corresponsabilidad, cooperar con los órganos y entes del Poder Público en las funciones de vigilancia, supervisión y control, de conformidad con las normativas legales aplicables.

9. Las demás que se les establezcan en el reglamento de la presente Ley, las derivadas del contenido de la carta fundacional y las establecidas en las cartas comunales.

Artículo 48. Poder Ciudadano. Los órganos integrantes del Poder Ciudadano apoyarán a los consejos de contraloría comunal a los fines de contribuir con el cumplimiento de sus funciones.

Capítulo VII

De las disposiciones generales de la organización y funcionamiento

Artículo 49. Rendición de cuentas. Los voceros o voceras integrantes del Consejo Ejecutivo, Consejo de Planificación, Consejo de Economía Comunal, Consejo de Contraloría Comunal y Banco de la Comuna, rendirán cuentas anualmente de las actuaciones relativas al desempeño de sus funciones ante el Parlamento



LEY ORGÁNICA DE LAS COMUNAS

Comunal, los consejos comunales, las organizaciones socioproductivas, los ciudadanos y ciudadanas de la Comuna. Igualmente, los voceros y voceras de las instancias establecidas en el presente artículo, rendirán cuenta ante las instituciones, organizaciones y particulares que les hayan otorgado aportes financieros o no financieros, sobre el manejo de los mismos.

Artículo 50. Revocatoria del mandato. Los voceros o voceras integrantes del Consejo Ejecutivo, Consejo de Planificación, Consejo de Economía Comunal y Banco de la Comuna, podrán ser revocados por decisión de la mayoría simple del Parlamento Comunal, previo informe del Consejo de Contraloría Comunal.

Los voceros o voceras del Consejo de Contraloría Comunal, podrán ser revocados por decisión de las dos terceras partes del Parlamento Comunal.

Los voceros y voceras del Parlamento Comunal podrán ser revocados mediante referendo solicitado por el diez por ciento de los electores y electoras de la Comuna. Cuando la mayoría de los electores y electoras voten a favor de la revocatoria, los voceros o voceras se considerarán revocados, siempre y cuando hayan concurrido al referendo un número de electores y electoras mayor al quince por ciento del registro electoral de la Comuna.

Artículo 51. Causales de revocatoria del mandato. Las causales de revocatoria del mandato de voceros y voceras de las instancias de la Comuna son las siguientes:

1. Actuar de forma contraria a las decisiones tomadas por el Parlamento Comunal.
2. Falta evidente de las funciones que le sean conferidas de conformidad con la presente Ley y la carta fundacional de la Comuna.
3. Representar y negociar individualmente asuntos propios de la Comuna que corresponda decidir al Parlamento Comunal.
4. No rendición de cuentas en el tiempo establecido para ello.
5. Incurrir en malversación, apropiación, desviación de los recursos asignados, generados o captados por la Comuna o cualquier otro delito previsto en el ordenamiento jurídico aplicable.
6. Improbación del informe de gestión.
7. Desproteger, dañar, alterar o destruir el material electoral, archivos o demás bienes de la Comuna.

Artículo 52. Registro electoral de la Comuna. El registro electoral de la Comuna está conformado por la sumatoria de los registros electorales de los consejos comunales que la integran.



LEYES ORGÁNICAS DEL PODER POPULAR

Artículo 53. Inhabilitación. Los voceros o voceras de la Comuna que hayan sido revocados o revocadas de sus funciones, quedarán inhabilitados o inhabilitadas para postularse a una nueva elección por los dos períodos siguientes a la fecha de la revocatoria.

Artículo 54. Pérdida de la condición de vocero o vocera. Se consideran causas de la pérdida de la condición de vocero o vocera de la Comuna las siguientes:

1. La renuncia.
2. La revocatoria.
3. Cambio de residencia debidamente comprobado fuera del ámbito geográfico de la Comuna.
4. Resultar electo o electa en un cargo público de elección popular.
5. Estar sujeto a una sentencia definitivamente firme dictada por los órganos jurisdiccionales.
6. La muerte.

En cualquiera de los casos establecidos en el presente artículo, el suplente asumirá las funciones del vocero o vocera de la instancia comunal que ha perdido tal condición.

Artículo 55. Responsabilidades. Los voceros o voceras integrantes del Parlamento Comunal, Consejo Ejecutivo, Consejo de Planificación, Consejo de Economía Comunal, Consejo de Contraloría Comunal y Banco de la Comuna, son responsables civil, penal y administrativamente por sus actuaciones.

TÍTULO V DE LA JUSTICIA COMUNAL

Artículo 56. Justicia comunal. Es un medio alternativo de justicia que promueve el arbitraje, la conciliación, la mediación y cualquier otra forma de solución de conflictos, ante situaciones derivadas directamente del ejercicio del derecho a la participación y a la convivencia comunal, de acuerdo a los principios constitucionales del Estado democrático y social de derecho y de justicia, sin contravenir las competencias legales propias del sistema de justicia ordinario.

Artículo 57. Jurisdicción especial comunal. La ley respectiva establecerá la naturaleza, los procedimientos legales, las normas y condiciones para la creación de una jurisdicción especial comunal, donde se prevea su organización y funcionamiento, así como las instancias con competencia para conocer y decidir en el ámbito comunal, donde los jueces o juezas comunales serán elegidos o elegidas por votación universal, directa y secreta de los y las habitantes del ámbito Comunal mayores de quince años.



LEY ORGÁNICA DE LAS COMUNAS

TÍTULO VI SISTEMAS DE AGREGACIÓN COMUNAL

Artículo 58. Sistemas de agregación. Las instancias del Poder Popular podrán constituir sistemas comunales de agregación entre sí, con el propósito de articularse en el ejercicio del autogobierno, para fortalecer la capacidad de acción sobre aspectos territoriales, políticos, económicos, sociales, culturales, ecológicos y de seguridad y defensa de la soberanía nacional, de conformidad a la Constitución de la República y la ley.

Artículo 59. Finalidades. Los sistemas comunales de agregación tienen como finalidades:

1. Ampliar y fortalecer la acción del autogobierno comunal.
2. Llevar adelante planes de inversión en su ámbito territorial, atendiendo los lineamientos y requerimientos establecidos en los planes comunales de desarrollo respectivos.
3. Asumir las competencias que mediante transferencias se le otorguen para la administración, ejecución de obras y prestación de servicios públicos.
4. Impulsar el desarrollo del sistema económico comunal, mediante la articulación en redes, por áreas de producción y servicios, de las organizaciones socio-comunitarias de propiedad social comunal directa o indirecta.
5. Ejercer funciones de control social, sobre los diferentes planes y proyectos que en su ámbito territorial ejecuten las instancias del Poder Popular o el Poder Público.

Las condiciones para la constitución de los sistemas comunales de agregación y su funcionamiento serán establecido en el Reglamento de la presente Ley y los lineamientos que a tales efectos dicte el Ministerio del Poder Popular con competencia.

Artículo 60. Tipos de sistema de agregación. Los sistemas de agregación comunal son:

1. El Consejo Comunal: como instancia de articulación de los movimientos y organizaciones sociales de una comunidad.
2. La Comuna: como instancia de articulación de varias comunidades organizadas en un ámbito territorial determinado.
3. La Ciudad Comunal: constituida por iniciativa popular, mediante la agregación de varias comunas en un ámbito territorial determinado.
4. **Federación Comunal:** como instancia de articulación de dos o más ciudades que correspondan en el ámbito de un Distrito Motor de Desarrollo.



LEYES ORGÁNICAS DEL PODER POPULAR

5. Confederación Comunal: instancia de articulación de federaciones comunales en el ámbito de un eje territorial de desarrollo.

6. Las demás que se constituyan por iniciativa popular.

Las condiciones para la conformación de las instancias establecidas a partir del numeral 3 de este artículo, serán desarrolladas en el Reglamento de cada Ley.

Artículo 61. Del desarrollo equilibrado. 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.

TÍTULO VII DEL APOYO DE LAS INSTANCIAS DEL PODER PÚBLICO

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

Artículo 63. Del órgano facilitador. El Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de participación ciudadana, de conformidad con lo establecido en la presente Ley, dictará los lineamientos estratégicos y normas técnicas para el desarrollo y consolidación de las comunas, en una relación de acompañamiento en el cumplimiento de sus fines y propósitos, y facilitando su articulación y sus relaciones con los otros órganos y entes del Poder Público.

Artículo 64. Transferencia de competencias. La República, los estados y municipios, de acuerdo con la ley que regula el proceso de transferencias y descentralización de competencias y atribuciones, transferirán 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, en pro de mejorar la eficiencia y los resultados en beneficio del colectivo.

Artículo 65. Poder Electoral. El Poder Electoral apoyará y acompañará a las comunas en la organización de sus procesos electorales.

TÍTULO VIII DE LA REFORMA A LA CARTA FUNDACIONAL

Artículo 66. Reforma a la carta fundacional. La carta fundacional podrá ser reformada mediante referendo popular a través del voto universal, directo y secreto de los electores de la Comuna mayores de quince años. A los efectos, la iniciativa para solicitar la reforma corresponde a un número de electores no inferior al quince por ciento (15%) del total de electores y electoras o a las dos terceras



LEY ORGÁNICA DE LAS COMUNAS

partes de los integrantes de los voceros y voceras principales de los consejos comunales de la Comuna.

Las reformas de la carta fundacional serán refrendadas por el Consejo Ejecutivo y deberán ser publicadas en la gaceta comunal.

Disposiciones Transitorias

Primera. Los bancos de las comunas constituidos antes de la promulgación de la presente Ley, en un lapso no mayor de noventa días contados a partir de su publicación, serán objeto de un proceso de adecuación de sus estatutos a las disposiciones establecidas en ésta, a los fines de su registro por ante el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de comunas. Durante ese período se garantizará la continuidad de sus diferentes instancias en su gestión, para la ejecución de sus planes, programas y proyectos comunitarios aprobados conforme al régimen legal anterior.

Segunda. A partir de la adecuación del Banco de la Comuna, de conformidad con la presente Ley, quedarán disueltas las asociaciones cooperativas Banco de la Comuna socialista, en su carácter de unidades de gestión financiera de las comunas; por consiguiente, deberán transferir al Banco de la Comuna registrado ante el Ministerio con competencia en materia de comunas, en un lapso no mayor a treinta días, los recursos financieros y no financieros, los provenientes de la intermediación financiera con los fondos generados, asignados o captados, bienes, obligaciones, deudas, compromisos, planes, programas, proyectos y cualquier otro adquirido en el ejercicio de sus funciones.

Disposiciones Finales

Primera. El Banco de la Comuna estará exento de todo tipo de pagos de tributos nacionales y derechos de registro.

Se podrá establecer, mediante leyes y ordenanzas de los estados y municipios, las exenciones para el Banco de la Comuna aquí previsto.

Segunda. Los voceros o voceras del Banco de la Comuna incurrirán en responsabilidad civil, penal y administrativa, según sea el caso, por los actos, hechos u omisiones que alteren el destino de los recursos de la Comuna, por lo cual serán sancionados conforme a las leyes que regulen la materia.

Tercera. El Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de comunas, desarrollará planes destinados al asesoramiento y acompañamiento de las comunidades para su constitución en comunas, la conformación de sus gobiernos y las relaciones de las mismas entre sí para su agregación en mancomunidades, ciudades comunales y cualquier otra forma de articulación que contribuya a la construcción del estado comunal.



LEYES ORGÁNICAS DEL PODER POPULAR

Cuarta. El Ejecutivo Nacional elaborará y sancionará el Reglamento de la presente Ley, en un lapso no mayor a ciento ochenta días continuos a su publicación en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela.

Quinta. Quedan derogadas todas las disposiciones legales que contravengan el contenido de la presente Ley.

Sexta. La presente Ley entrará en vigencia a partir de su publicación en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela.

Dada, firmada y sellada en el Palacio Federal Legislativo, sede de la Asamblea Nacional, en Caracas, a los trece días del mes de diciembre de dos mil diez. Año 200° de la Independencia y 151° de la Federación.

CILIA FLORES
Presidenta de la Asamblea Nacional

DARÍO VIVAS VELASCO
Primer Vicepresidente

MARELIS PÉREZ MARCANO
Segunda Vicepresidenta

IVÁN ZERPA GUERRERO
Secretario

VÍCTOR CLARK BOSCÁN
Subsecretario

Promulgación de la Ley Orgánica de las Comunas, de Conformidad con lo previsto en el artículo 213 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Palacio de Miraflores, en Caracas, a los veintiún días del mes de diciembre de dos mil diez. Años 200° de la Independencia, 151° de la Federación y 11° de la Revolución Bolivariana.

Cúmplase, (L.S.)

HUGO CHÁVEZ FRÍAS

Refrendado

El Vicepresidente Ejecutivo, ELÍAS JAUA MILANO

El Ministro del Poder Popular del Despacho de la Presidencia, FRANCISCO JOSÉ AMELIACH ORTA

El Ministro del Poder Popular para Relaciones Interiores y Justicia, TARECK EL AISSAMI

El Ministro del Poder Popular para Relaciones Exteriores, NICOLÁS MADURO MOROS

El Ministro del Poder Popular de Planificación y Finanzas, JORGE GIORDANI

El Ministro del Poder Popular para la Defensa, CARLOS JOSÉ MATA FIGUEROA

El Ministro del Poder Popular para el Comercio, RICHARD SAMUEL CANÁN



LEY ORGÁNICA DE LAS COMUNAS

- El Ministro del Poder Popular para las Industrias Básicas y Minería, JOSÉ SALAMAT KHAN FERNÁNDEZ
- El Ministro del Poder Popular para el Turismo, ALEJANDRO ANTONIO FLEMING CABRERA
- El Ministro del Poder Popular para la Agricultura y Tierras, JUAN CARLOS LOYO HERNÁNDEZ
- El Ministro del Poder Popular para la Educación Universitaria, EDGARDO RAMÍREZ
- La Ministra del Poder Popular para la Educación, JENNIFER JOSEFINA GIL LAYA
- La Ministra del Poder Popular para la Salud, EUGENIA SADER CASTELLANOS
- La Ministra del Poder Popular para el Trabajo y Seguridad Social, MARÍA CRISTINA IGLESIAS
- El Ministro del Poder Popular para Transporte y Comunicaciones, FRANCISCO JOSÉ GARCÉS DA SILVA
- El Ministro del Poder Popular para Vivienda y Hábitat, RICARDO ANTONIO MOLINA PEÑALOZA
- El Ministro del Poder Popular para la Energía y Petróleo, RAFAEL DARÍO RAMÍREZ CARRERO
- El Ministro del Poder Popular para el Ambiente, ALEJANDRO HITCHER MARVALDI
- El Ministro del Poder Popular para Ciencia, Tecnología e Industrias Intermedias, RICARDO JOSÉ MENÉNDEZ PRIETO
- El Ministro del Poder Popular para la Comunicación y la Información, ANDRÉS GUILLERMO IZARRA GARCÍA
- La Ministra del Poder Popular para las Comunas y Protección Social, ISIS OCHOA CAÑIZÁLEZ
- El Ministro del Poder Popular para la Alimentación, CARLOS OSORIO ZAMBRANO
- El Encargado del Ministerio del Poder Popular para la Cultura, FRANCISCO DE ASÍS SESTO NOVAS
- El Ministro del Poder Popular para el Deporte, HÉCTOR RODRÍGUEZ CASTRO
- La Ministra del Poder Popular para los Pueblos Indígenas, NICIA MALDONADO MALDONADO
- La Ministra del Poder Popular para la Mujer y la Igualdad de Género, NANCY PÉREZ SIERRA
- El Ministro del Poder Popular para Energía Eléctrica, ALÍ RODRÍGUEZ ARAQUE
- El Ministro de Estado para la Banca Pública, HUMBERTO RAFAEL ORTEGA DÍAZ
- El Ministro de Estado para la Transformación Revolucionaria de la Gran Caracas, FRANCISCO DE ASÍS SESTO NOVA



LEYES ORGÁNICAS DEL PODER POPULAR

IV. LEY ORGÁNICA DE CONTRALORÍA SOCIAL*

ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA

Decreta

la siguiente,

LEY ORGÁNICA DE CONTRALORÍA SOCIAL

TÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. Objeto. La presente Ley tiene por objeto desarrollar y fortalecer el Poder Popular, mediante el establecimiento de las normas, mecanismos y condiciones para la promoción, desarrollo y consolidación de la contraloría social como medio de participación y de corresponsabilidad de los ciudadanos, las ciudadanas y sus organizaciones sociales, mediante el ejercicio compartido, entre el Poder Público y el Poder Popular, de la función de prevención, vigilancia, supervisión y control de la gestión pública y comunitaria, como de las actividades del sector privado que incidan en los intereses colectivos o sociales.

Artículo 2. Definición. La contraloría social, sobre la base del principio constitucional de la corresponsabilidad, es una función compartida entre las instancias del Poder Público y los ciudadanos, ciudadanas y las organizaciones del Poder Popular, para garantizar que la inversión pública se realice de manera transparente y eficiente en beneficio de los intereses de la sociedad, y que las actividades del sector privado no afecten los intereses colectivos o sociales.

Artículo 3. Propósito. El propósito fundamental del control social es la prevención y corrección de comportamientos, actitudes y acciones que sean contra-

* Véase en *Gaceta* N° 6.011 Extraordinario del 21 de diciembre de 2010



LEY ORGÁNICA DE CONTRALORÍA SOCIAL

rios a los intereses sociales y a la ética en el desempeño de las funciones públicas, así como en las actividades de producción, distribución, intercambio, comercialización y suministro de bienes y servicios necesarios para la población, realizadas por el sector público o el sector privado.

Artículo 4. Ámbito de aplicación. Las disposiciones de la presente Ley son aplicables a todos los niveles e instancias político-territoriales de la Administración Pública, a las instancias y organizaciones del Poder Popular y a las organizaciones y personas del sector privado que realicen actividades con incidencia en los intereses generales o colectivos; todo ello en el marco de las limitaciones legales relativas a la preservación de la seguridad interior y exterior, la investigación criminal, la intimidad de la vida privada, el honor, la confidencialidad y la reputación.

Artículo 5. Finalidad. Para la prevención y corrección de conductas, comportamientos y acciones contrarios a los intereses colectivos, la presente Ley tiene por finalidad:

1. Promover y desarrollar la cultura del control social como mecanismo de acción en la vigilancia, supervisión, seguimiento y control de los asuntos públicos, comunitarios y privados que incidan en el bienestar común.

2. Fomentar el trabajo articulado de las instancias, organizaciones y expresiones del Poder Popular con los órganos y entes del Poder Público, para el ejercicio efectivo de la función del control social.

3. Garantizar a los ciudadanos y ciudadanas en el ejercicio de la contraloría social, obtener oportuna respuesta por parte de los servidores públicos y servidoras públicas sobre los requerimientos de información y documentación relacionados con sus funciones de control.

4. Asegurar que los servidores públicos y servidoras públicas, los voceros y voceras del Poder Popular y todas las personas que, de acuerdo a la ley representen o expresen intereses colectivos, rindan cuentas de sus actuaciones ante las instancias de las cuales ejerzan representación o expresión.

5. Impulsar la creación y desarrollo de programas y políticas en el área educativa y de formación ciudadana, basadas en la doctrina de nuestro Libertador Simón Bolívar y en la ética socialista, especialmente para niños, niñas y adolescentes; así como en materia de formulación, ejecución y control de políticas públicas.

Artículo 6. Principios y valores. El ejercicio del control social, como herramienta fundamental para construcción de la nueva sociedad, se inspira en la doctrina de nuestro Libertador Simón Bolívar, y se rige por los principios y valores socialistas de democracia participativa y protagónica, interés colectivo, gratuidad, equidad, justicia, igualdad social, complementariedad, diversidad cultural, defen-



LEYES ORGÁNICAS DEL PODER POPULAR

sa de los derechos humanos, corresponsabilidad, cooperación, solidaridad, transparencia, honestidad, eficacia, eficiencia, efectividad, universalidad, responsabilidad, deber social, rendición de cuentas, control social, libre debate de ideas, voluntariedad, sustentabilidad, defensa y protección ambiental; garantía de los derechos de la mujer, de los niños, niñas y adolescentes, y toda persona en situación de vulnerabilidad; y defensa de la integridad territorial y de la soberanía nacional.

TÍTULO II DEL EJERCICIO Y LOS MEDIOS DE LA CONTRALORÍA SOCIAL

Artículo 7. Ejercicio. La contraloría social se ejerce, de manera individual o colectiva, en todas las actividades de la vida social, y se integra de manera libre y voluntaria bajo la forma organizativa que sus miembros decidan. En todo caso, cuando su conformación sea de manera colectiva, todos y todas sus integrantes tendrán las mismas potestades.

Artículo 8. Deberes. Los voceros y voceras de las organizaciones de contraloría social tienen los siguientes deberes:

1. Cumplir sus funciones con sujeción estricta a las presentes normativas y las que regulen la materia o las materias del ámbito de su actuación en el ejercicio del control social.
2. Informar a sus colectivos sobre las actividades, avances y resultados de las acciones de prevención, supervisión, vigilancia, evaluación y control del área o ámbito de actuación de la organización.
3. Presentar informes, resultados y recomendaciones a los órganos y entidades sobre las cuales ejerzan actividades de control social.
4. Remitir informe de avances y resultados de sus actividades a los organismos públicos a los que competa la materia de su actuación y a los órganos de control fiscal.
5. Hacer uso correcto de la información y documentación obtenida en el ejercicio del control social.

Artículo 9. Medios de ejercicio. Sin perjuicio de cualquier iniciativa popular, que con fundamento en el principio constitucional de la soberanía y de acuerdo a las normativas legales, surjan de la dinámica de la sociedad, el control social se ejerce a través de los siguientes medios:

1. **Individual:** Cuando la persona formula o dirige una solicitud, observación o denuncia sobre asuntos de su interés particular o se relacione con el interés colectivo o social.
2. **Colectivamente:** A través de la constitución de organizaciones, por iniciativa popular, conformadas por dos o más personas, para ejercer el control de ma-



LEY ORGÁNICA DE CONTRALORÍA SOCIAL

nera temporal sobre una situación específica y circunstancial; o permanentemente, sobre cualquier actividad del ámbito del control social, debiendo estas últimas cumplir con las formalidades de constitución establecidas en la presente Ley y registrarse en el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de participación ciudadana.

3. **Orgánicamente:** Cuando sean creadas mediante ley, estableciéndoseles su forma de organización, integración, funcionamiento y ámbito de actuación.

Para efectos de su operatividad, las organizaciones de contraloría social elegirán democráticamente en asamblea de sus integrantes, a voceros o voceras con sus respectivos suplentes, quienes ejercerán la expresión de la organización ante el resto de la sociedad y deberán rendir cuenta de sus actuaciones ante los demás integrantes de su colectivo.

Las condiciones para la constitución de las organizaciones de contraloría social previstas en el numeral 2 del presente artículo serán establecidas en el reglamento de esta Ley.

Artículo 10. Requisitos. Para ejercer la contraloría social se requiere:

1. Ser mayor de edad, salvo en los casos previstos en leyes especiales.
2. Sujetar su desempeño a los principios y valores que rigen el control social, previstos en esta Ley.

Artículo 11. Carácter ad honorem. La contraloría social constituye un derecho y un deber Constitucional y su ejercicio es de carácter ad honorem, en consecuencia quienes la ejerzan no podrán percibir ningún tipo de beneficio económico ni de otra índole, derivados de sus funciones.

Artículo 12. Facilidades de desempeño. Los supervisores inmediatos de la administración pública o empleadores del sector privado, deben garantizar y facilitar a los trabajadores y trabajadoras el ejercicio del control social en su ámbito laboral, sin que se vea afectada la eficacia del funcionamiento de la institución o empresa.

TÍTULO III DEL PROCEDIMIENTO

Artículo 13. Procedimiento. El procedimiento para el ejercicio de la contraloría social, podrá realizarse mediante denuncia, noticia criminis o de oficio, según sea el caso; por toda persona natural o jurídica, con conocimiento en los hechos que conlleven a una posible infracción, irregularidad o inacción que afecte los intereses individuales o colectivos de los ciudadanos y ciudadanas, de la manera siguiente:



LEYES ORGÁNICAS DEL PODER POPULAR

1. Notificar directamente al órgano competente local, regional o nacional, para la apertura del inicio de la investigación a los efectos de comprobar la presunta infracción, irregularidad o inacción.

2. Realizada la función de contraloría social y efectivamente presumirse las infracciones, omisiones o hechos irregulares, se levantará un acta suscrita por quien o quienes integren la contraloría social, en la cual se dejará constancia fiel de los hechos, acompañada de la documentación que soporte los mismos, la cual tiene carácter vinculante para los organismos receptores.

3. Remitir el acta vinculante, indicada en el numeral anterior, ante las autoridades administrativas, penales, judiciales o de control fiscal que corresponda.

4. Hacer seguimiento de los procedimientos iniciados ante las autoridades administrativas, penales, judiciales o de control fiscal que corresponda, con el objeto de mantener informado a la organización de contraloría social a la que pertenezca.

TÍTULO IV RESPONSABILIDADES

Artículo 14. De las responsabilidades. Los ciudadanos y ciudadanas que ejerzan la contraloría social que incurran en hechos, actos u omisiones que contravengan lo establecido la presente Ley, serán responsable administrativa, civil y penalmente conforme a las leyes que regulen la materia.

Artículo 15. Respuesta del Poder Público. Los informes y denuncias producidos mediante el ejercicio de la contraloría social y hayan sido canalizados antes los órganos competentes del Poder Público deben obtener oportuna y adecuada respuesta. De no producirse ésta, los funcionarios públicos y funcionarias públicas serán sancionados y sancionadas de conformidad a los procedimientos establecidos en la ley que regula la materia.

TÍTULO V DE LA FORMACIÓN DEL CIUDADANO Y CIUDADANA EN LAS FUNCIONES DE CONTRALORÍA SOCIAL

Artículo 16. De la formación. Es obligación de las distintas instancias y órganos del Poder Público, así como de todas las expresiones del Poder Popular, desarrollar programas, políticas y actividades orientadas a la formación y capacitación de los ciudadanos, ciudadanas y expresiones del Poder Popular en materia relacionada con el ejercicio de la contraloría social.

Artículo 17. De la política de formación ciudadana. El Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de participación ciudadana, diseñará e implementará programas orientados a crear conciencia en la ciudadanía sobre la utilidad y ventaja del correcto funcionamiento de las instancias del Poder Público



LEY ORGÁNICA DE CONTRALORÍA SOCIAL

y del Poder Popular, así como de las organizaciones del sector público en la realización de sus actividades, para contribuir al desarrollo integral del país.

Artículo 18. Programas de estudio. Los Ministerios del Poder Popular con competencia en materia de educación y educación universitaria diseñarán e incluirán en los programas de estudio, de todos los niveles y modalidades del sistema educativo venezolano, la formación basada en la doctrina de nuestro Libertador Simón Bolívar y valores y principios socialistas relativos al control social.

Disposición Transitoria

Única. El Poder Ejecutivo Nacional elaborará y dictará el Reglamento de la presente Ley, dentro de los seis meses, contados a partir de la publicación en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela.

Disposición Derogatoria

Única. Quedan derogadas todas las normas y actos que colidan con la presente Ley.

Disposición Final

Única. La presente Ley entrará en vigencia a partir de su publicación en la Gaceta oficial de la República Bolivariana de Venezuela.

Dada, firmada y sellada en el Palacio Federal Legislativo, sede de la Asamblea Nacional, en Caracas, a los diez días del mes de diciembre de dos mil diez. Año 200° de la Independencia y 151° de la Federación.

CILIA FLORES
Presidenta de la Asamblea Nacional

DARÍO VIVAS
Primer Vicepresidente

MARELIS PÉREZ MARCANO
Segunda Vicepresidenta

IVÁN ZERPA GUERRERO
Secretario

VÍCTOR CLARCK BOSCÁN
Subsecretario

Promulgación de la Ley Orgánica de Contraloría Social, de Conformidad con lo previsto en el artículo 213 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Palacio de Miraflores, en Caracas, a los veintinueve días del mes de diciembre de dos mil diez. Años 200° de la Independencia, 151° de la Federación y 11° de la Revolución Bolivariana.

Cúmplase,

(L.S.)

HUGO CHÁVEZ FRÍAS



LEYES ORGÁNICAS DEL PODER POPULAR

Refrendado

El Vicepresidente Ejecutivo, ELÍAS JAUA MILANO

El Ministro del Poder Popular del Despacho de la Presidencia, FRANCISCO JOSÉ AMELIACH ORTA

El Ministro del Poder Popular para Relaciones Interiores y Justicia, TARECK EL AISSAMI

El Ministro del Poder Popular para Relaciones Exteriores, NICOLÁS MADURO MOROS

El Ministro del Poder Popular de Planificación y Finanzas, JORGE GIORDANI

El Ministro del Poder Popular para la Defensa, CARLOS JOSÉ MATA FIGUEROA

El Ministro del Poder Popular para el Comercio, RICHARD SAMUEL CANÁN

El Ministro del Poder Popular para las Industrias Básicas y Minería, JOSÉ SALAMAT KHAN FERNÁNDEZ

El Ministro del Poder Popular para el Turismo, ALEJANDRO ANTONIO FLEMING CABRERA

El Ministro del Poder Popular para la Agricultura y Tierras, JUAN CARLOS LOYO HERNÁNDEZ

El Ministro del Poder Popular para la Educación Universitaria, EDGARDO RAMÍREZ

La Ministra del Poder Popular para la Educación, JENNIFER JOSEFINA GIL LAYA

La Ministra del Poder Popular para la Salud, EUGENIA SADER CASTELLANOS

La Ministra del Poder Popular para el Trabajo y Seguridad Social, MARÍA CRISTINA IGLESIAS

El Ministro del Poder Popular para Transporte y Comunicaciones, FRANCISCO JOSÉ GARCÉS DA SILVA

El Ministro del Poder Popular para Vivienda y Hábitat, RICARDO ANTONIO MOLINA PEÑALOZA

El Ministro del Poder Popular para la Energía y Petróleo, RAFAEL DARÍO RAMÍREZ CARRERO

El Ministro del Poder Popular para el Ambiente, ALEJANDRO HITCHER MARVALDI

El Ministro del Poder Popular para Ciencia, Tecnología e Industrias Intermedias, RICARDO JOSÉ MENÉNDEZ PRIETO

El Ministro del Poder Popular para la Comunicación y la Información, ANDRÉS GUILLERMO IZARRA GARCÍA

La Ministra del Poder Popular para las Comunas y Protección Social, ISIS OCHOA CAÑIZÁLEZ

El Ministro del Poder Popular para la Alimentación, CARLOS OSORIO ZAMBRANO

El Encargado del Ministerio del Poder Popular para la Cultura, FRANCISCO DE ASÍS SESTO NOVAS

El Ministro del Poder Popular para el Deporte, HÉCTOR RODRÍGUEZ CASTRO

La Ministra del Poder Popular para los Pueblos Indígenas, NICIA MALDONADO MALDONADO

La Ministra del Poder Popular para la Mujer y la Igualdad de Género, NANCY PÉREZ SIERRA

El Ministro del Poder Popular para Energía Eléctrica, ALÍ RODRÍGUEZ ARAQUE

El Ministro de Estado para la Banca Pública, HUMBERTO RAFAEL ORTEGA DÍAZ

El Ministro de Estado para la Transformación Revolucionaria de la Gran Caracas, FRANCISCO DE ASÍS SESTO NOVAS





LEYES ORGÁNICAS DEL PODER POPULAR

V. LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA ECONÓMICO COMUNAL*

ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA

Decreta

la siguiente,

LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA ECONÓMICO COMUNAL

Capítulo I Disposiciones Generales

Artículo 1. Objeto. La presente Ley tiene por objeto desarrollar y fortalecer el Poder Popular, estableciendo las normas, principios, y procedimientos para la creación, funcionamiento y desarrollo del sistema económico comunal, integrado por organizaciones socioproductivas bajo régimen de propiedad social comunal, impulsadas por las instancias del Poder Popular, del Poder Público o por acuerdo entre ambos, para la producción, distribución, intercambio y consumo de bienes y servicios, así como de saberes y conocimientos, en pro de satisfacer las necesidades colectivas y reinvertir social mente el excedente, mediante una planificación estratégica, democrática y participativa.

Artículo 2. Sistema económico comunal. Es el conjunto de relaciones sociales de producción, distribución, intercambio y consumo de bienes y servicios, así como de saberes y conocimientos, desarrolladas por las instancias del Poder Popular, el Poder Público o por acuerdo entre ambos, a través de organizaciones socioproductivas bajo formas de propiedad social comunal.

Artículo 3. Ámbito de aplicación. Las disposiciones de la presente Ley, son aplicables a las comunidades organizadas, consejos comunales, comunas y todas las instancias y expresiones del Poder Popular, en especial a las organizaciones

* Véase en *Gaceta* N° 6.011 Extraordinario del 21 de diciembre de 2010



LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA ECONÓMICO COMUNAL

socioproductivas que se constituyan dentro del sistema económico comunal y de igual manera a los órganos y entes del Poder Público y las organizaciones del sector privado, en sus relaciones con las instancias del Poder Popular.

Artículo 4. Finalidades. La presente Ley tiene por finalidad:

1. Garantizar la participación popular en el proceso económico-productivo.
2. Impulsar el sistema económico comunal a través de un modelo de gestión sustentable y sostenible para el fortalecimiento del desarrollo endógeno.
3. Fomentar el sistema económico comunal en el marco del modelo productivo socialista, a través de diversas formas de organización socioproductiva, comunitaria y comunal en todo el territorio nacional.
4. Dotar a la sociedad de medios y factores de producción que garanticen la satisfacción de las necesidades humanas, consolidar el ejercicio de la soberanía nacional y contribuir al desarrollo humano integral para alcanzar la suprema felicidad social.
5. Asegurar la producción, justa distribución, intercambio y consumo de bienes y servicios, así como de saberes y conocimientos, generados por las diferentes formas de organización socioproductiva, orientados a satisfacer las necesidades colectivas.
6. Promover un sistema de financiamiento para apoyar las iniciativas de las comunidades sobre proyectos socioproductivos sustentables, con criterios de equidad y justicia social, donde se reconozcan los saberes, conocimientos y las potencialidades locales como elementos constitutivos de garantía para la viabilidad y el cumplimiento.
7. Promover la articulación en redes, por áreas de producción y servicios, de las organizaciones socioproductivas comunitarias y comunales, para asegurar su desarrollo, consolidación y expansión.
8. Incentivar en las comunidades y las comunas los valores y principios socialistas para la educación, el trabajo, la investigación, el intercambio de saberes y conocimientos, así como la solidaridad, como medios para alcanzar el bien común.
9. Promover la formación integral de las organizaciones socioproductivas en la planificación productiva basada en la sustentabilidad y sostenibilidad, la retornabilidad de los recursos, el deber social, la cultura del ahorro y la reinversión social del excedente.
10. Garantizar la formación y la acreditación de saberes y conocimientos en materia política, técnica y productiva, de los ciudadanos y ciudadanas integrantes, o por integrar, de las organizaciones socioproductivas impulsadas por esta Ley.



LEYES ORGÁNICAS DEL PODER POPULAR

Artículo 5. Principios y valores. El sistema económico comunal, como herramienta fundamental para construcción de la nueva sociedad, se inspira en la doctrina de nuestro Libertador Simón Bolívar, y se rige por los principios y valores socialistas de: Democracia participativa y protagónica, interés colectivo, propiedad social, equidad, justicia, igualdad social, complementariedad, primacía de los intereses colectivos, diversidad cultural, defensa de los derechos humanos, corresponsabilidad, cogestión, autogestión, cooperación, solidaridad, transparencia, honestidad, eficacia, eficiencia, efectividad, universalidad, responsabilidad, deber social, rendición de cuentas, control social, libre debate de ideas, voluntariedad, sustentabilidad, defensa y protección ambiental, garantía de los derechos de la mujer, de los niños, niñas y adolescentes y toda persona en situación de vulnerabilidad, y defensa de la integridad territorial y de la soberanía nacional.

Artículo 6. Definiciones. A los efectos de la presente Ley, se entiende por:

1. **Certificación de saberes y conocimientos:** Reconocimiento público y formal del dominio de prácticas culturales, tradicionales o ancestrales, o del conocimiento o capacidad demostrada por una persona para desempeñar eficientemente una determinada actividad laboral, acreditada por el órgano coordinador y las instituciones autorizadas por éste.

2. **Banco de la comuna:** Organización económico-financiera de carácter social que gestiona, administra, transfiere, financia, facilita, capta y controla, de acuerdo con los lineamientos establecidos en el Plan de Desarrollo Comunal, los recursos financieros y no financieros de ámbito comunal, retornables y no retornables, impulsando las políticas económicas con la participación democrática y protagónica del pueblo, bajo un enfoque social, político, económico y cultural para la construcción del modelo productivo socialista.

3. **Ciclo productivo comunal:** Sistema de producción, transformación, distribución, intercambio y consumo socialmente justo de bienes y servicios de las distintas formas de organización socioproductivas, surgidas en el seno de la comunidad como consecuencia de las necesidades humanas.

4. **Comercialización:** Comprende una serie de actividades interconectadas que van desde la planificación de la producción, embalaje, transporte, almacenamiento, hasta la distribución y venta.

5. **Comité de Economía Comunal:** Es la instancia encargada de la planificación y coordinación de la actividad económica del consejo comunal. Se constituye a través de la vinculación y articulación entre las organizaciones socioproductivas y la comunidad, para los planes y proyectos socioproductivos.

6. **Consejo de Economía Comunal:** Es la instancia encargada de la promoción del desarrollo económico de la comuna y la articulación de los comités de economía comunal.



LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA ECONÓMICO COMUNAL

7. **Consumo:** Momento en que el bien o servicio cumple con la satisfacción de consumidor o consumidora, del usuario o usuaria.

8. **Distribución:** Medio o medios necesarios para hacer llegar físicamente el producto (bien o servicio) a los consumidores y consumidoras.

9. **Gestión económica comunal:** Conjunto de acciones que se planifican, organizan, dirigen, ejecutan y controlan de manera participativa y protagónica, en función de coadyuvar en la generación de nuevas relaciones sociales de producción que satisfagan las necesidades colectivas de las comunidades y las comunas, para contribuir al desarrollo integral del país.

10. **Instancias de Poder Popular:** Constituidas por los diferentes sistemas de agregación comunal: consejos comunales, comunas, ciudades comunales, federaciones comunales, confederaciones comunales y los que, de conformidad con la Constitución de la República y la ley, surjan de la iniciativa popular.

11. **Mercados de trueque comunitario:** Son espacios físicos destinados periódicamente al intercambio justo y solidario de bienes, servicios, saberes y conocimientos, con el uso de monedas comunales.

12. **Modelo productivo socialista:** Modelo de producción basado en la propiedad social, orientado hacia la eliminación de la división social del trabajo propio del modelo capitalista. El modelo de producción socialista está dirigido a la satisfacción de necesidades crecientes de la población, a través de nuevas formas de generación y apropiación así como de la reinversión social del excedente.

13. **Producción:** Conjunto de fuerzas productivas y relaciones que los productores y productoras establecen entre sí para producir los bienes necesarios para su desarrollo.

14. **Productores y productoras:** Integrantes de las organizaciones socioproductivas que conforman el sistema económico comunal, que ejercen el control social de la producción, de manera directa o en conjunto con la representación del Poder Público según la organización, sea de propiedad directa comunal o de propiedad indirecta comunal; y cuyas relaciones de trabajo se basan en la igualdad de derechos y deberes, sin ningún tipo de discriminación ni de posición jerárquica.

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



LEYES ORGÁNICAS DEL PODER POPULAR

16. **Prosumidores y prosumidoras:** 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.

17. **Proyectos socioproductivos:** Conjunto de actividades concretas, orientadas a lograr uno o varios objetivos para dar respuesta a las necesidades, aspiraciones y potencialidades de la comunidad o la comuna, formulado con base a los principios del sistema económico comunal en correspondencia con el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, y el Plan de Desarrollo Comunal.

18. **Redes socioproductivas:** Articulación e integración de los procesos productivos de las organizaciones socioproductivas por áreas de producción y servicios, fundada en los principios de cooperación, solidaridad y complementariedad.

19. **Reinversión social del excedente:** Es el uso de los recursos remanentes provenientes de la actividad económica de las organizaciones socioproductivas, en pro de satisfacer las necesidades colectivas de la comunidad o la comuna, y contribuir al desarrollo social integral del país.

20. **Sistema de distribución de trueque comunitario:** Sistema destinado periódicamente al intercambio justo y solidario de bienes, servicios, saberes y conocimientos.

21. **Trabajo colectivo:** Actividad organizada, planificada y desarrollada por los integrantes de las distintas formas organizativas de producción de propiedad social, basada en una relación de producción no alienada, propia y auténtica, de manera participativa y protagónica.

22. **Trueque comunitario directo:** Modalidad de intercambio de bienes, servicios, saberes y conocimientos con valores mutuamente equivalentes, sin necesidad de un sistema de compensación o mediación.

23. **Trueque comunitario indirecto:** Modalidad de intercambio de bienes, servicios, saberes y conocimientos, con valores distintos que no son mutuamente equivalentes, donde se requiere de un sistema de compensación o mediación para establecer, de manera explícita, relaciones de equivalencia entre dichos valores.

Capítulo II Del órgano coordinador

Artículo 7. Órgano coordinador. El Ejecutivo Nacional, a través del Ministerio del Poder Popular con competencia en la materia objeto de esta Ley, es el órgano coordinador de las políticas públicas relacionadas con la promoción, formación, acompañamiento integral y financiamiento de los proyectos socioproductivos, originados del seno de las comunidades, las comunas o constituidos por entes del Poder Público conforme a lo establecido en el Plan de Desarrollo



LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA ECONÓMICO COMUNAL

Económico y Social de la Nación, las disposiciones de esta Ley, su Reglamento y demás normativas aplicables.

Artículo 8. Competencias. Son competencias del órgano coordinador:

1. Otorgar la personalidad jurídica a las organizaciones socioproductivas.
2. Dictar las políticas y lineamientos en materia de economía comunal, proyectos socioproductivos, formación, financiamiento, intercambio solidario y distribución que impulsen el desarrollo, consolidación y expansión del sistema económico comunal.
3. Asignar recursos financieros y no financieros, retornables y no retornables, para el desarrollo de las organizaciones socioproductivas que se constituyan en el marco de las disposiciones de la presente Ley.
4. Velar porque los planes y proyectos de sistema económico comunal se formulen en correspondencia con el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, adecuados a las necesidades y potencialidades de las comunidades, de las comunas o del ámbito geográfico de los sistemas de agregación que surjan entre éstas.
5. Diseñar e implementar programas, por sí o en articulación con otros órganos y entes públicos, así como del sector privado, para la formación, asistencia técnica y actualización tecnológica de las organizaciones socioproductivas.
6. Coadyuvar a la consolidación de las bases del modelo productivo socialista, como instrumento para alcanzar el desarrollo humano integral, sostenible y sustentable.
7. Dictar normas en materia de recuperación y reestructuración de las organizaciones socioproductivas previstas en la presente Ley.
8. Contribuir a la consecución de la justa distribución de la riqueza mediante el diseño, planificación y ejecución de planes, programas y proyectos tendentes al desarrollo del sistema económico comunal, como instrumento para la construcción del modelo productivo socialista, en correspondencia con los lineamientos del sistema nacional de planificación.
9. Diseñar, en articulación con los órganos y entes con competencia en materia educativa y tecnológica, programas para la formación y capacitación de los integrantes o aspirantes a integrar las organizaciones socioproductivas, así como para la certificación de saberes y conocimientos de los ciudadanos y ciudadanas de las comunidades que formen parte del sistema económico comunal.
10. Hacer seguimiento, evaluación y control de las organizaciones socioproductivas con el fin de asegurar que las actividades de las mismas se correspondan



LEYES ORGÁNICAS DEL PODER POPULAR

con los respectivos planes, proyectos y programas de cualquiera de los sistemas de agregación comunal.

11. Formular y promover políticas de incentivo y acompañamiento integral a las organizaciones socioproductivas que se constituyan en cualquiera de los sistemas de agregación comunal.

12. Establecer las medidas necesarias para promover el acceso de las organizaciones socioproductivas a los distintos procesos de intercambio socioproductivo, nacionales e internacionales, preferentemente con países latinoamericanos y del Caribe, en el ámbito de la integración comunitaria bolivariana y caribeña, para potenciar el humanismo y la hermandad entre los pueblos.

13. Cualquier otra que se le atribuya en la presente Ley.

Capítulo III

De la organizaciones socioproductivas

Sección Primera

Disposiciones Generales

Artículo 9. Organizaciones socioproductivas. Las organizaciones socioproductivas son 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.

Artículo 10. Formas de organización socioproductivas. A los efectos de la presente Ley, son formas de organizaciones socioproductivas:

1. **Empresa de propiedad social directa comunal:** 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. La gestión y administración de las empresas de propiedad social comunal directa es ejercida por la instancia del Poder Popular que la constituya.

2. **Empresa de propiedad social indirecta comunal:** 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. La gestión y administración de las empresas de propiedad social indirecta corresponde al ente u órgano del Poder Público que las constituyan; sin que ello obste para que, progresivamente, la ges-



LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA ECONÓMICO COMUNAL

tión y administración de estas empresas sea transferida a las instancias del Poder Popular, constituyéndose así en empresas de propiedad social comunal directa.

3. Unidad productiva familiar: Es una organización cuyos integrantes pertenecen a un núcleo familiar que desarrolla proyectos socioproductivos 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.

4. Grupos de intercambio solidario: Conjunto de prosumidores y prosumidoras organizados voluntariamente, con la finalidad de participar en alguna de las modalidades de los sistemas alternativos de intercambio solidario.

Artículo 11. Ámbito Geográfico. Las organizaciones socioproductivas deberán establecer su domicilio dentro del espacio geográfico del país.

En el caso de los grupos de intercambio solidario, tendrán su domicilio en el lugar donde desarrollen las actividades socioproductivas tendentes a ofrecer y recibir bienes, servicios, saberes y conocimientos.

Sección Segunda

De la constitución, inscripción y registro, derechos y obligaciones de las organizaciones socioproductivas

Artículo 12. Empresa de propiedad social directa comunal. La empresa de propiedad social directa comunal, será constituida mediante documento constitutivo estatutario, acompañado del respectivo proyecto socioproductivo, haciendo este último las veces de capital social de la empresa, el cual será elaborado con base en las necesidades y potencialidades de las comunidades de la instancia del Poder Popular al que corresponda, y de acuerdo al plan de desarrollo del correspondiente sistema de agregación comunal.

Artículo 13. Empresa de propiedad social indirecta comunal. La empresa de propiedad social indirecta comunal será constituida mediante documento constitutivo estatutario, de acuerdo a las normativas que rijan al órgano o ente público encargado de su constitución.

Artículo 14. Unidad productiva familiar. La unidad productiva familiar, será constituida 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 socioproductivo 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.

Artículo 15. Grupos de intercambio solidario. Los grupos de intercambio solidario serán constituidos mediante acta de asamblea de prosumidores y prosumidoras, en la cual toda persona natural o jurídica podrá pertenecer a un determi-



LEYES ORGÁNICAS DEL PODER POPULAR

nado grupo de intercambio solidario para ofrecer y recibir saberes, conocimientos, bienes y servicios, siempre y cuando cumpla con lo establecido en la presente Ley y su Reglamento.

Artículo 16. Personalidad jurídica. Las organizaciones socioproductivas contempladas en la presente Ley, adquirirán personalidad jurídica una vez formalizado su registro por ante el órgano coordinador, atendiendo los siguientes procedimientos:

En los casos de organizaciones socioproductivas de propiedad social comunal directa:

1. Los responsables designados por la instancia de agregación comunal correspondiente, presentarán por ante el órgano coordinador la solicitud de registro, acompañada del acta constitutiva de la organización, acta de la asamblea de productores y productoras, así como el proyecto socioproductivo.

2. El servidor público o servidora pública responsable recibirá los documentos que le hayan sido presentados con la solicitud y en un lapso no mayor a quince días, se efectuará el registro, otorgándole personalidad jurídica a todos los efectos legales.

3. Si se encontrare alguna deficiencia en la documentación presentada, el servidor público o servidora pública lo comunicará a los solicitantes, quienes tendrán un lapso de treinta días para corregirla. Subsanada la falta se procederá al registro.

4. Si los interesados no subsanan la falta en el lapso indicado, el órgano coordinador se abstendrá de registrar dicha organización. Contra esta decisión podrá interponerse el recurso jerárquico correspondiente de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, con lo cual queda agotada la vía administrativa. Los actos administrativos dictados por el órgano coordinador podrán ser recurridos por ante la jurisdicción contencioso administrativa.

Cuando se trate de empresas de propiedad social comunal indirecta, el funcionario autorizado o funcionaria autorizada deberá presentar ante el órgano coordinador acta constitutiva así como los estatutos de la organización, siendo aplicables los numerales 2, 3 y 4 del presente artículo.

Artículo 17. Obligación de identificación del carácter de propiedad social. En la denominación de toda empresa de propiedad social comunal deberá indicarse tal carácter, bien sea con la mención expresa de "Empresa de Propiedad Social" o abreviación mediante las siglas "EPS".

Artículo 18. Abstención de registro. El órgano coordinador sólo podrá abstenerse de registrar una organización socioproductiva en los siguientes casos:



LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA ECONÓMICO COMUNAL

1. Cuando el proyecto socio productivo de la organización tenga por objeto finalidades distintas a las previstas por esta Ley.

2. Si no se acompañan los documentos exigidos en la presente Ley o si éstos presentan alguna deficiencia u omisión.

Artículo 19. Dependencia funcional de verificación, inscripción y registro.

El órgano coordinador, contará con 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.

Artículo 20. Derechos de las organizaciones socioproductivas. Las organizaciones socioproductivas gozarán de los siguientes derechos:

1. Formación y capacitación integral para el trabajo productivo y técnico, en la formulación, desarrollo y financiamiento de proyectos socioproductivos sostenibles por parte de los órganos y entes del Poder Público con competencia en la materia.

2. Acompañamiento integral mediante el otorgamiento de recursos financieros y no financieros, retornables y no retornables, por parte de los órganos y entes del Poder Público.

3. La transferencia de servicios, actividades y recursos, en el área de sus operaciones, de acuerdo con lo establecido en el artículo 184 y 185 de la Constitución de la República, en concordancia con las decisiones del Consejo Federal de Gobierno.

Artículo 21. Exenciones a las organizaciones socioproductivas. Las organizaciones socioproductivas previstas en la presente Ley, estarán exentas del pago de todo tipo de tributos nacionales y derechos de registro.

Los estados y los municipios, mediante leyes estatales y ordenanzas, respectivamente, podrán establecer igualmente las exenciones contempladas en este artículo para las organizaciones socioproductivas.

Artículo 22. Procesos de contrataciones públicas. Los órganos y entes del Poder Público, en sus diferentes niveles político-territoriales, establecerán en las condiciones para los procesos de contratación de obras, adquisición de bienes y prestación de servicios, medidas que favorezcan y otorguen prioridad y preferencia a las organizaciones socioproductivas establecidas en la presente Ley.

Artículo 23. Programas de recuperación. El Ejecutivo Nacional, a través del Ministerio con competencia en materia de economía comunal, en caso de situaciones sobrevenidas no imputables a la organización socioproductiva, que afecte su funcionamiento o capacidad de pago, podrá aprobar y aplicar programas de recuperación o reestructuración.



LEYES ORGÁNICAS DEL PODER POPULAR

Artículo 24. Obligaciones. Son obligaciones de las organizaciones socioproductivas:

1. Diseñar y ejecutar planes, programas y proyectos socioproductivos, en coordinación con el Comité de Economía Comunal, el Consejo de Economía Comunal o la instancia de articulación en materia de economía comunal del sistema de agregación, según sea el caso, dirigidos a consolidar el desarrollo integral de la comunidad o las comunidades del ámbito territorial de la instancia del Poder Popular al que corresponda.

2. Promover y practicar la democracia participativa y protagónica, basada en los principios de la ética socialista, y el desarrollo de actividades socioproductivas, surgidas del seno de la comunidad o las comunidades.

3. Cumplir y hacer cumplir las decisiones emanadas del Comité de Economía Comunal, el Consejo de Economía Comunal o la instancia en materia de economía comunal del sistema de agregación, según sea el caso, en función de articular los planes y proyectos socioproductivos a los lineamientos de planificación de la instancia respectiva.

4. Fomentar, promover e implementar el desarrollo de actividades socioproductivas, políticas, culturales, ecológicas, de defensa de los derechos humanos y de las personas en situación de vulnerabilidad, de acuerdo a los principios y valores contenidos en esta Ley.

5. Rendir cuentas y ejercer la contraloría social, como actividad permanente, en el desarrollo de la gestión comunitaria o comunal.

6. Prever medidas adecuadas para promover la defensa, protección y aseguramiento del ambiente en condiciones óptimas para la realización de sus actividades, a los fines de minimizar el impacto ambiental de las operaciones que realicen.

7. Reinvertir socialmente los excedentes para el desarrollo de las comunidades y contribuir al desarrollo social del país, de acuerdo a lo establecido en el Reglamento de esta Ley y a la planificación de la instancia correspondiente.

8. Dar prioridad a las personas y al trabajo como hecho social sobre el capital, con el fin de garantizar el desarrollo humano integral.

9. Garantizar la igualdad de derechos y obligaciones para los integrantes de las organizaciones socioproductivas.

10. Desarrollar acciones estratégicas de enlace y coordinación, para articularse en red con otras organizaciones socioproductivas, a los fines de garantizar el desarrollo y consolidación del sistema económico comunal, para elevar los niveles de eficiencia en la productividad y la cobertura de bienes y servicios, en beneficio de la colectividad y el desarrollo social integral del país.



LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA ECONÓMICO COMUNAL

11. Incentivar la inserción socioproductiva como elemento fundamental del desarrollo social, impulsando el espíritu emprendedor solidario y la cultura del trabajo colectivo.

12. Garantizar un modelo de gestión basado en el aprendizaje permanente y regido por los principios propios de la democracia revolucionaria.

13. Hacer transparente las estructuras de costos y precios, así como participar en la creación de nuevas formas de espacios de integración, mediante el intercambio directo de bienes y servicios entre las organizaciones socioproductivas y las comunidades.

14. Las demás que les sean establecidas en el acta constitutiva y estatutos, de conformidad con lo establecido en la presente Ley y su Reglamento.

Sección Tercera

Estructura organizativa y funcional de la organización socioproductiva

Artículo 25. Unidades de la organización socioproductiva. La organización socioproductiva estará conformada por las siguientes unidades:

1. **Unidad de Administración:** Conformada por tres voceros o voceras.
2. **Unidad de Gestión Productiva:** Conformada por tres voceros o voceras.
3. **Unidad de Formación:** Conformada por tres voceros o voceras.
4. **Unidad de Contraloría Social:** Conformada por tres voceros o voceras.

Artículo 26. Designación. Cuando la organización socioproductiva sea de propiedad social comunal directa, todos los integrantes de las unidades de organización serán designados o designadas por la instancia del Poder Popular a la que corresponda la organización socioproductiva, en consulta con sus integrantes.

Cuando la organización socioproductiva sea de propiedad social comunal indirecta, los integrantes de la unidad de administración serán designados o designadas de la siguiente manera:

- a) Dos representantes del órgano o ente del Poder Público que constituyó la organización, los cuales deben ejercer sus labores en igualdad de condiciones con los demás integrantes de la organización.
- b) Un vocero de la asamblea de productores y productoras de la organización.

Los integrantes de las unidades de gestión productiva, formación y contraloría social serán designados o designadas por la asamblea de productores y productoras.



LEYES ORGÁNICAS DEL PODER POPULAR

Artículo 27. Funciones de la Unidad de Administración. Son funciones de la Unidad de Administración las siguientes:

1. Ejercer la representación legal de la organización socioproductiva.
2. Ejercer la gestión en el ámbito de su competencia de las operaciones para el óptimo funcionamiento de la organización socioproductiva.
3. Administrar los recursos producto de los excedentes que serán destinados al fondo de mantenimiento productivo.
4. Presentar semestralmente a la asamblea de ciudadanos y ciudadanas de la comunidad o al Parlamento Comunal, según corresponda, informe sobre las actividades desarrolladas y estado de cumplimiento de las metas de la organización socioproductiva; y al cierre del ejercicio fiscal, balance general, estado de ganancias y pérdidas, el flujo de caja y el plan de actividades del ejercicio fiscal siguiente, para su aprobación.
5. Llevar los Libros obligatorios que establece la Ley, así como cualquier otro que estime necesario o conveniente la organización socioproductiva.
6. Administrar los recursos, productos, bienes y servicios que le pertenezcan a la organización socioproductiva.
7. Aprobar, suscribir contratos y convenios de diferente índole, que sean necesarios para la consecución de los fines de la organización socioproductiva, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley y su Reglamento, así como en los estatutos de la organización socioproductiva, previa autorización de la instancia de agregación comunal o el órgano o ente del Poder Público al que corresponda.
8. Supervisar la gestión de los integrantes de la organización socioproductiva.
9. Convocar y presidir las asambleas ordinarias y extraordinarias de la organización socioproductiva.
10. Designar y revocar apoderados o apoderadas judiciales y extrajudiciales.
11. Dar apertura y clausurar cuentas bancarias.
12. Comprar o incrementar los bienes muebles e inmuebles de la organización socioproductiva, previo informe favorable de la Unidad de Contraloría Social y aprobación de la instancia de agregación comunal o el órgano o ente del Poder Público al que corresponda.
13. Velar porque las actividades de la organización socioproductiva se desarrollen con estricto cumplimiento de las disposiciones de esta Ley, su Reglamento, los estatutos de la organización socioproductiva, el respectivo plan de gestión, en correspondencia con el Plan de Desarrollo Comunal.
14. Las demás que se establezcan en el Reglamento de esta Ley.



LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA ECONÓMICO COMUNAL

Artículo 28. Funciones de la Unidad de Gestión Productiva. Son funciones de la Unidad de Gestión Productiva las siguientes:

1. Asegurar que el manejo de la organización socioproductiva y sus beneficios estén orientados a la satisfacción de las necesidades de las comunidades a través de la producción, distribución, intercambio y consumo de bienes y servicios, saberes y conocimientos, pudiendo ser el intercambio de carácter solidario.
2. Garantizar la planificación productiva de la organización, de acuerdo al respectivo plan de gestión.
3. Ejecutar el desarrollo del ciclo productivo bajo los principios socialistas de equilibrio ecológico.
4. Asegurar que el manejo de la organización y sus beneficios estén en función de la satisfacción de las necesidades colectivas.
5. Ajustar el precio final para los consumidores, consumidoras, usuarios o usuarias de los bienes o servicios provenientes de las actividades desarrolladas por la organización, en correspondencia con lo establecido por el órgano o ente público competente en materia de comercio solidario.
6. Promover formas de organización del trabajo que desarrollen una nueva cultura laboral, maximizando las posibilidades para lograr la transición hacia el modelo productivo socialista.
7. Las demás que se establezcan en el Reglamento de esta Ley.

Artículo 29. Funciones de la Unidad de Formación. Son funciones de la Unidad de Formación las siguientes:

1. En articulación con el órgano coordinador, desarrollar programas para la formación y capacitación ético-política y técnico-productiva de los integrantes de la organización socioproductiva, de la comunidad o las comunidades, así como para la acreditación de saberes y conocimientos, en pro de suministrar las herramientas necesarias para la construcción del modelo socialista.
2. Implementar mecanismos dirigidos a intercambiar tecnología, conocimientos y saberes para obtener mayor eficacia, eficiencia y efectividad en la producción e intercambio de bienes, así como en la prestación de servicios.
3. Generar procesos de acompañamiento social integral mediante la asesoría técnica y financiera de proyectos socioproductivos.
4. Articular redes socioproductivas como sistemas de integración entre las comunidades y la organización socioproductiva.

Artículo 30. Funciones de la Unidad de Contraloría Social. Son funciones de la Unidad de Contraloría Social las siguientes:



LEYES ORGÁNICAS DEL PODER POPULAR

1. Vigilar la buena marcha de todos y cada uno de los procesos, funciones y responsabilidades de la organización socioproductiva, y recomendar oportunamente a la coordinación de administración los ajustes y correctivos que estime necesarios.

2. Ejercer la supervisión, control, seguimiento, vigilancia y fiscalización de la ejecución de los planes y proyectos de la organización socioproductiva, así como de sus fondos internos.

3. Rendir cuenta pública mediante la presentación de un informe al cierre de cada ejercicio fiscal, ante la asamblea de ciudadanos y ciudadanas o el Parlamento Comunal, según corresponda, o en cualquier momento que la instancia respectiva lo requiera.

4. Convocar las asambleas extraordinarias de la organización socioproductiva, cuando lo estime pertinente para el mejor cumplimiento de sus funciones.

Cuando las observaciones y recomendaciones de la Unidad de Contraloría Social no sean tomadas en cuenta por las demás unidades de organización, las mismas serán elevadas a la instancia de agregación comunal a la que corresponda, así como al órgano coordinador.

Sección Cuarta

Integrantes de las organizaciones socioproductivas

Artículo 31. Requisitos. Para ser integrante, productor o productora, de una organización socioproductiva se requiere:

1. Ser venezolano o venezolana, extranjero o extranjera residente, habitante de la comunidad con al menos un año de residencia en la misma, salvo en los casos de las comunidades recién constituidas.

2. Ser mayor de quince años.

3. Estar inscrito o inscrita en el registro electoral de la instancia de la agregación comunal.

4. De reconocida honorabilidad.

5. Tener capacidad para el trabajo colectivo con disposición y tiempo para el trabajo comunitario.

6. Espíritu unitario y compromiso con los intereses de la comunidad.

7. No poseer parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo grado de afinidad con los demás integrantes de la Unidad de Administración y de la Unidad de Contraloría Social que conforman la organización socioproductiva, salvo las comunidades de áreas rurales y comunidades indígenas.



LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA ECONÓMICO COMUNAL

8. No ocupar cargos de elección popular.
9. No estar sujeto a interdicción civil o inhabilitación política.
10. No ser requerido o requerida por instancias judiciales.

Para ser integrantes de las unidades de administración y de contraloría social se requiere ser mayor de dieciocho años.

Artículo 32. Derechos de los productores y productoras. Son derechos de los productores y productoras de las organizaciones socioproductivas establecidas en la presente Ley:

1. Recibir una justa remuneración por el trabajo realizado, de acuerdo a la calidad y cantidad del mismo.
2. Recibir apoyo económico de su organización socioproductiva ante situaciones de contingencia, emergencia o problemas de salud, que no posean capacidad de cubrir.
3. Recibir permanentemente formación y capacitación técnica-productiva y político-ideológica, necesarias para su pleno desarrollo dentro de la organización y del sistema económico comunal.

Artículo 33. Deberes. Son deberes de los integrantes de una organización socioproductiva:

1. Coadyuvar en el desarrollo del sistema económico comunal, para contribuir con la transformación del modelo productivo tradicional, hacia el modelo productivo socialista.
2. Incentivar la participación y ayuda mutua entre sus compañeros y compañeras de trabajo.
3. Promover la ética y disciplina revolucionaria.
4. Rendir cuenta de su gestión cuando le sea requerido.
5. Manejar con eficacia y eficiencia los recursos de la organización, asignados por el Estado u obtenidos por cualquier otra vía.
6. Actuar conforme a los acuerdos alcanzados en asamblea, ya sea del ámbito de su sistema de agregación comunal o las ordinarias y extraordinarias de la organización productiva.
7. Promover y practicar la democracia participativa y protagónica en el desarrollo de las actividades socioproductivas.
8. Participar en el diseño y ejecución de planes, programas y proyectos socioproductivos dirigidos a consolidar el desarrollo integral de la comunidad.



LEYES ORGÁNICAS DEL PODER POPULAR

9. Promover la contraloría social y estar sujeto a la misma.
10. Velar por el buen uso de los activos de propiedad colectiva.

Artículo 34. Pérdida de la condición de integrante. Son causas para la pérdida de la condición de integrante de la organización socioproductiva:

1. La renuncia a su condición de integrante de la organización.
2. El cambio de residencia comprobado, fuera del ámbito geográfico al que pertenezca la organización socioproductiva.
3. Enfermedad que imposibilite ejercer sus funciones.
4. Estar sujeto a sentencia definitivamente firme dictada por los órganos jurisdiccionales, que impida el ejercicio de sus funciones.
5. Ser designado o designada en un cargo público de elección popular.
6. Por disolución y/o liquidación de la organización socioproductiva.
7. Por vencimiento del término de duración de la organización socioproductiva.
8. Incurrir en alguna falta grave o infracción de las establecidas en la presente Ley y las que normen las instancias del Poder Popular.
9. Contravenir las disposiciones establecidas en la carta fundacional de la comuna, las cartas comunales, relativas a las normas de convivencia, o incurrir en alguna falta calificada como grave por esta Ley.
10. La muerte.
11. Cualquiera otra que establezcan los estatutos de la organización.

Artículo 35. Faltas grave. Los integrantes de la organización socioproductiva incurrirán en faltas graves que acarrearán la pérdida de su condición, en los siguientes casos:

1. Observar mala conducta o realizar actos que se traduzcan en grave perjuicio moral o material para la organización socioproductiva.
2. El no cumplimiento de los deberes e irrespeto de los principios y valores fundamentales establecidos en la presente Ley y su Reglamento.
3. Cuando se desvíe el destino de los recursos que le hayan sido entregados para su administración, a un uso distinto al planificado y que dé origen a un hecho previsto en la ley como punible.
4. Cuando los integrantes de la organización socioproductiva incumplan con la reinversión social del excedente en un periodo de un año.



LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA ECONÓMICO COMUNAL

5. En todo caso, la reincorporación a la organización socioproductiva será tramitada conforme lo prevea el Reglamento de esta Ley.

Sección Quinta **De la autoría intelectual en la producción comunal,** **su registro y aprovechamiento**

Artículo 36. Los saberes y el conocimiento desde la práctica productiva del trabajo. A los efectos del desarrollo económico y social soberano, se reconoce como conocimiento generado desde la práctica productiva de la propiedad social comunal, toda mejora tecnológica en partes, normas y procedimientos de los procesos productivos.

Artículo 37. Propiedad social y autoría intelectual. Es propiedad social el conocimiento y los saberes generados desde la práctica en las organizaciones socioproductivas, bajo régimen de propiedad social comunal, reconociéndose la autoría intelectual, pero su registro compete al Estado y su aplicación siempre será en beneficio del interés general.

El Estado garantizará el reconocimiento de las obras de ingenio de carácter creador en materia de índole científica y tecnológica, cualesquiera sean su género, forma de expresión, mérito, destino, de acuerdo a la ley especial que regula la materia de derecho de autor, dando especial preferencia a la protección del derecho de las organizaciones socioproductivas.

Artículo 38. Incentivos al conocimiento. El Estado establecerá políticas de incentivo a la generación de conocimientos científicos y tecnológicos desde la práctica productiva de las organizaciones del sistema económico comunal.

El conocimiento generado desde la práctica productiva vinculado a la defensa integral de la Nación queda reservado al uso exclusivo del Estado.

Sección Sexta **De la aplicación supletoria**

Artículo 39. Procedimiento. Cuando en el desarrollo de las actividades de las empresas de propiedad social, hubiere que aplicar supletoriamente cualquier disposición contenida en norma distinta a la presente Ley, se procederá con arreglo a los siguientes principios:

1. Las personas naturales y sujetos públicos o privados que formen parte de empresas de propiedad social comunal no tienen derecho o participación sobre el patrimonio de las mismas, y el reparto de excedentes económicos, si los hubiere, se hará de conformidad con lo establecido en la presente Ley.

2. Las empresas de propiedad social comunal podrán realizar cualesquiera actos de comercio, pero tales actos no podrán constituir su único o exclusivo obje-



LEYES ORGÁNICAS DEL PODER POPULAR

to empresarial, por cuanto éste debe comprender, además de las actividades que resulten en un beneficio para sus productores y productoras que las conformen, la reinversión social del excedente para el desarrollo de la comunidad y contribución al desarrollo social integral del país.

3. La constitución, operación y administración de las empresas de propiedad social comunal atenderá a los principios de desarrollo endógeno, equilibrio territorial, soberanía productiva, sustitución selectiva de importaciones y a un modelo de gestión que consolide la relación de producción socialista, determinándose previamente las necesidades de la población donde se proyecte su constitución, con base al potencial local, cultura autóctona y necesidades colectivas, lo cual determinará el tipo de bienes a producir o los servicios a prestar, de acuerdo a lo establecido en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, así como a los lineamientos del Ejecutivo Nacional por intermedio del Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de economía comunal.

4. En caso de conclusión, disolución o liquidación de empresas de propiedad social comunal, los bienes resultantes de la liquidación, si los hubiere, no podrán ser apropiados por ninguna de las personas naturales o jurídicas que conformen la empresa, sino que los mismos conservarán la condición de bienes de propiedad social comunal directa o indirecta, según corresponda a la clasificación que se les hubiere otorgado para el momento de la constitución de la empresa.

5. En caso de liquidación de empresas de propiedad social comunal indirecta, los bienes resultantes de la liquidación serán revertidos a la República o transferidos a otra empresa de propiedad social comunal indirecta, según se indique en el decreto mediante el cual se establezca la liquidación.

6. El Presidente o Presidenta de la República, en Consejo de Ministros, podrá reglamentar los aspectos enumerados en el presente artículo, así como otros que, con la finalidad de regular el funcionamiento de las empresas de propiedad social comunal, ameriten de normativa administrativa.

Capítulo IV

Del sistema alternativo de intercambio solidario

Sección Primera

Disposiciones generales

Artículo 40. Definición. El sistema alternativo de intercambio solidario, es el conjunto de actividades propias que realizan los prosumidores y prosumidoras, dentro y fuera de su comunidad, por un periodo determinado, antes, durante y después del intercambio, con el propósito de satisfacer sus necesidades y las de las comunidades organizadas, de saberes, conocimientos, bienes y servicios, mediante una moneda comunal alternativa; y con prohibición de prácticas de carácter financiero, como el cobro de interés o comisiones.



LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA ECONÓMICO COMUNAL

Artículo 41. Objetivo. El sistema alternativo de intercambio solidario, tiene como objetivo primordial facilitar el encuentro de prosumidores y prosumidoras de los grupos que lo conforman, para desarrollar las actividades propias del sistema, organizado en la forma prescrita en la presente Ley y su Reglamento, con la finalidad de satisfacer sus necesidades y de las comunidades organizadas, propendiendo al mejoramiento de la calidad de vida del colectivo.

Artículo 42. Principios y valores. El sistema alternativo de intercambio solidario, se basa en los siguientes principios y valores:

1. La buena fe como base de las operaciones de intercambio.
2. El respeto de las tradiciones sociales y culturales.
3. La responsabilidad en la elaboración de bienes y prestación de servicios.
4. La no discriminación.
5. La coordinación de negociación armónica para el intercambio.
6. El impulso del sistema económico comunal.
7. La satisfacción de necesidades del colectivo.
8. El intercambio de saberes, conocimientos, bienes y servicios de calidad.
9. La reducción de los costos de las transacciones asociadas a los participantes.
10. El rescate de la memoria histórica local.
11. Otros que contribuyan al desarrollo y consolidación de relaciones sociales basadas en la solidaridad, la cooperación y la complementariedad.

Artículo 43. Modalidades del sistema. Son modalidades del sistema alternativo de intercambio solidario las siguientes:

1. El trueque comunitario directo, en las modalidades de intercambio de saberes, conocimientos, bienes y servicios con valores mutuamente equivalentes, sin necesidad de un sistema de compensación o mediación.
2. El trueque comunitario indirecto, en la modalidad de intercambio de saberes, conocimientos, bienes y servicios con valores distintos, que no son mutuamente equivalentes y que requieren de un sistema de compensación o mediación, a fin de establecer de manera explícita relaciones de equivalencias entre dichos valores diferentes.



LEYES ORGÁNICAS DEL PODER POPULAR

Sección Segunda De la constitución y funcionamiento de los grupos de intercambio solidario

Artículo 44. Acuerdo de constitución de grupos de intercambio. El acuerdo para constituir un grupo de intercambio solidario, se llevará a cabo a través de una asamblea constitutiva de prosumidores y prosumidoras, en la que se pondrá la denominación del grupo, de la moneda comunal que se utilizará, así como la especificación y organización del sistema alternativo de intercambio solidario, el cual se regirá por lo dispuesto en la presente Ley y su Reglamento.

Artículo 45. Funcionamiento. Las normas de funcionamiento de los grupos de intercambio solidario serán establecidas en el Reglamento de la presente Ley y por las normativas que mediante resoluciones dicte el órgano coordinador. Estas normas deberán adaptarse a los valores culturales y a las necesidades de las comunidades, propiciando relaciones permanentes y colectivas entre las mismas.

Artículo 46. Funciones. Los grupos de intercambio solidario tienen como función primordial facilitar las relaciones de intercambio entre los prosumidores y prosumidoras, para lo cual deberán:

1. Estimular y fortalecer el intercambio justo de saberes, conocimientos, bienes y servicios en cualquiera de los espacios de intercambio solidario.
2. Promover la autogestión comunitaria, incentivando la creación y el desarrollo integral de los prosumidores y prosumidoras.
3. Fomentar el desarrollo endógeno sustentable.
4. Fortalecer la identidad comunal y las relaciones comunitarias.
5. Establecer relaciones con los órganos competentes para el desarrollo de la producción de saberes, conocimientos, bienes y servicios como un medio para alcanzar la soberanía alimentaria.
6. Ejecutar todas aquellas actividades que, en el marco de la Constitución de la República y el ordenamiento legal vigente, determinen los prosumidores y prosumidoras reunidos en asamblea.

Artículo 47. Asamblea de prosumidores y prosumidoras. La Asamblea de prosumidores y prosumidoras estará integrada por quienes voluntariamente decidan conformar el respectivo grupo de intercambio solidario, con las siguientes atribuciones:

1. Diseñar, denominar, valorar, administrar y decidir sobre cualquier aspecto relativo a la moneda comunal, con autorización del órgano coordinador y conforme a las resoluciones que dicte al efecto el Banco Central de Venezuela.



LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA ECONÓMICO COMUNAL

2. Coordinar las actividades de organización y funcionamiento de los diferentes espacios del intercambio solidario.

3. Las que se establezcan en el Reglamento de la presente Ley.

Sección Tercera

De los derechos y deberes de los prosumidores y prosumidoras

Artículo 48. Derechos. Son derechos de los prosumidores y prosumidoras los siguientes:

1. Recibir del Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de economía comunal, información, formación, capacitación y acompañamiento integral para su efectiva participación en el sistema alternativo de intercambio solidario.

2. Participar en la constitución, gestión y toma de decisiones dentro del grupo de intercambio solidario al cual pertenezcan.

3. Recibir información oportuna e incuestionable sobre los lineamientos del grupo de intercambio solidario en el que participan.

4. Elegir y ser elegidos o elegidas para la conformación de las vocerías de los comités de trabajo del grupo de intercambio solidario.

5. Su publicación en el directorio, que a tales efectos llevará el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de economía comunal, para la identificación de los grupos del sistema alternativo de intercambio solidario, junto con sus ofertas de saberes, conocimientos, bienes y servicios.

6. Los que se reconozcan por decisión de la asamblea de prosumidores y prosumidoras, de conformidad con la Constitución de la República y las leyes.

7. Los que se establezcan en el Reglamento de la presente Ley.

Artículo 49. Deberes. Son deberes de los prosumidores y prosumidoras, los siguientes:

1. Producir bienes o prestar servicios, saberes y conocimientos para los grupos de intercambio solidario, así como consumir, adquirir bienes y servicios de los otros prosumidores y prosumidoras.

2. Inscribirse ante la unidad de verificación, inscripción y registro del órgano coordinador.

3. Cumplir con las obligaciones y responsabilidades asumidas en su grupo de intercambio solidario.

4. Cumplir y hacer cumplir las decisiones emanadas de la asamblea de su grupo de intercambio solidario.



LEYES ORGÁNICAS DEL PODER POPULAR

5. Pertenecer a un comité de trabajo y cumplir las tareas que le sean asignadas.
6. Los que se establezcan en el Reglamento de la presente Ley.

Sección Cuarta

De los espacios del sistema alternativo de intercambio solidario

Artículo 50. Espacios. El sistema alternativo de intercambio solidario podrá ser desarrollado en:

1. Sistema de producción y suministro para el trueque comunitario.
2. Centros de acopio, tiendas comunitarias y proveedurías.
3. Cualquier lugar que determinen los prosumidores y prosumidoras en el momento requerido, o en su defecto el lugar acordado por la asamblea de prosumidores y prosumidoras.
4. Todos aquéllos que a tales fines fije el Ejecutivo Nacional a través del Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de economía comunal.

Artículo 51. Sanción. Quien infrinja el normal funcionamiento de los grupos de intercambio solidario, incumpla sus deberes o realice acciones que alteren o perjudiquen el sistema de intercambio solidario en detrimento de los intereses de la comunidad, será desincorporado del grupo de intercambio solidario, quedando inhabilitado para participar en otros grupos de intercambio por el lapso de un año, sin perjuicio de la responsabilidad civil, penal y administrativa a que hubiere lugar.

Sección Quinta

De la moneda comunal

Artículo 52. Función. La moneda comunal, como instrumento alternativo a la moneda de curso legal en el espacio geográfico de la República, permite y facilita el intercambio de saberes, conocimientos, bienes y servicios en los espacios del sistema de intercambio solidario, mediante la cooperación, la solidaridad y la complementariedad, en contraposición a la acumulación individual.

Artículo 53. Competencia del Banco Central de Venezuela. El Banco Central de Venezuela regulará todo lo relativo a la moneda comunal dentro del ámbito de su competencia.

Artículo 54. Creación. Cada grupo de intercambio solidario escogerá la denominación de su moneda comunal, la cual responderá a una característica ancestral, histórica, cultural, social, geográfica, ambiental, patrimonial u otra que resalte los valores, la memoria e identidad del pueblo.



LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA ECONÓMICO COMUNAL

La moneda comunal será administrada por los grupos de intercambio solidario, debidamente registrada y distribuida equitativamente entre los prosumidores y prosumidoras, y sólo tendrá valor dentro del ámbito territorial de su localidad; en consecuencia, no tendrá curso legal ni circulará fuera del ámbito geográfico del grupo de intercambio solidario.

Artículo 55. Valor. El valor de la moneda comunal será determinado por equivalencia con la moneda de curso legal en el espacio geográfico de la República, a través de la asamblea de prosumidores y prosumidoras, previa autorización del órgano coordinador, de conformidad con lo previsto en la presente Ley y las resoluciones que a tal efecto dicte el Banco Central de Venezuela.

Capítulo V

De la gestión productiva y administración de los recursos de las organizaciones socioproductivas

Sección Primera

Gestión productiva como proceso de participación popular

Artículo 56. Gestión productiva. La gestión productiva, en el marco de las actuaciones de las organizaciones socioproductivas, es un proceso para hacer efectiva la participación popular y la planificación participativa, que responda a las necesidades colectivas y contribuya al desarrollo de las potencialidades y capacidades de las comunidades. Se concreta como una expresión del ciclo comunal, dirigida a la formulación, ejecución y control del plan de desarrollo de la instancia de agregación comunal a que corresponda.

Artículo 57. Fases del ciclo comunal productivo. La gestión productiva, desarrollada a través del ciclo comunal productivo, se conforma por cinco fases, las cuales se complementan e interrelacionan entre sí:

1. **Diagnóstico:** Esta fase caracteriza integralmente a las comunidades, identificando las necesidades, las aspiraciones, los recursos, las potencialidades y las relaciones sociales propias de la localidad.

2. **Plan:** Determina las acciones, programas y proyectos socioproductivos que, atendiendo al diagnóstico, tiene como finalidad el desarrollo del bienestar integral de los habitantes del ámbito geográfico de la instancia correspondiente del Poder Popular.

3. **Presupuesto:** Comprende la determinación de los costos y recursos financieros y no financieros con los que cuentan y requieren las comunidades, destinados a la ejecución de las políticas, programas y proyectos establecidos en el plan de desarrollo correspondiente de la instancia del Poder Popular.

4. **Ejecución:** Fase que garantiza la concreción de las políticas, programas y proyectos en espacio y tiempo establecidos en el correspondiente plan de desarro-



LEYES ORGÁNICAS DEL PODER POPULAR

llo, garantizando la participación activa, consciente y solidaria de las comunidades.

5. **Contraloría Social:** Es la acción permanente de prevención, vigilancia, supervisión, seguimiento, control y evaluación de las fases del ciclo productivo para la concreción del plan de desarrollo integral del ámbito geográfico de la respectiva instancia del Poder Popular.

Las fases del ciclo comunal productivo, deberán estar avaladas y previamente aprobadas por la respectiva instancia del Poder Popular, en articulación con los integrantes de la organización socioproductiva.

Sección Segunda

De los recursos de las organizaciones socio productivas

Artículo 58. De los recursos financieros y no financieros. Las organizaciones socioproductivas podrán recibir de manera directa e indirecta los siguientes recursos financieros y no financieros:

1. Los que sean transferidos por la República, los estados y los municipios, conforme a lo establecido en los artículos 184, 185, 300 y 308 de la Constitución de la República.
2. Los generados en el desarrollo de su actividad productiva.
3. Los provenientes de donaciones de acuerdo con lo establecido en el ordenamiento jurídico.
4. Cualquier otro generado por la actividad financiera que permita la Constitución de la República y la Ley.

Artículo 59. Recursos financieros. Las organizaciones socioproductivas manejarán recursos financieros que son expresados en unidades monetarias, propios o asignados, orientados a desarrollar las políticas, programas y proyectos socioproductivos establecidos en el correspondiente plan de desarrollo. Dichos recursos se clasifican en:

1. **Recursos retornables:** Son los recursos que están destinados a ejecutar políticas, programas y proyectos de carácter socioproductivos, con alcance de desarrollo comunitario y comunal, que deben ser reintegrados al órgano o ente que lo haya otorgado, según acuerdo entre las partes.
2. **Recursos no retornables:** Son los recursos financieros para ejecutar políticas, programas y proyectos con alcance de desarrollo comunitario y comunal, tales como la donación, asignación, transferencia, adjudicación y cualquier otro que por su naturaleza no sean retornables, y por lo tanto no serán reintegrados al órgano o ente que los haya asignado.



LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA ECONÓMICO COMUNAL

Artículo 60. Recursos no financieros. Se definen como programas, proyectos, instrumentos y acciones para el adiestramiento, capacitación, asistencia tecnológica, productiva y otros, prestados por los órganos y entes del Poder Público a las organizaciones socioproductivas, necesarios para concretar la ejecución de las políticas, planes y proyectos que impulsen al sistema económico comunal.

Las organizaciones del sector privado podrán apoyar con recursos no financieros a las organizaciones del sistema económico comunal de acuerdo a los lineamientos que al respecto establezca el Ejecutivo Nacional.

Artículo 61. Ejecución de los recursos. Los recursos aprobados y transferidos a las organizaciones socioproductivas serán destinados a la ejecución de políticas, programas y proyectos socioproductivos contemplados en el correspondiente plan de desarrollo, y deberán ser manejados de manera eficiente y eficaz para alcanzar los fines del sistema económico comunal, de satisfacción de necesidades colectivas, una vida digna para los habitantes del ámbito geográfico al que corresponda y contribuir a la construcción del modelo productivo socialista.

Los recursos destinados a la ejecución de la actividad socioproductiva por parte de las organizaciones establecidas en la presente Ley, no podrán ser utilizados para fines distintos a los destinados inicialmente, salvo que sea debidamente aprobado por el órgano o ente que los haya otorgado, previa autorización de la correspondiente instancia del Poder Popular.

Sección Tercera

De los fondos de las organizaciones socioproductivas

Artículo 62. Fondos internos de las organizaciones socioproductivas. Las organizaciones socioproductivas, para facilitar el desarrollo armónico y eficiente de sus actividades y funciones, deberán constituir tres fondos internos: Fondo de mantenimiento productivo, fondo de atención a los productores, productoras, prosumidores y prosumidoras, y fondo comunitario para la reinversión social.

Artículo 63. Fondo de mantenimiento productivo. El fondo de mantenimiento productivo está destinado a garantizar el ciclo productivo y brindar una respuesta eficaz a las contingencias surgidas en el ejercicio de la actividad productiva. Será administrado por la Unidad de Administración.

Artículo 64. Fondo de atención a los productores, productoras, prosumidores y prosumidoras. El fondo de atención a los productores, productoras, prosumidores y prosumidoras, está destinada a cubrir las necesidades imprevistas de los integrantes de la organización socioproductiva, tales como situaciones de contingencia, emergencia o problemas de salud, que no puedan ser cubiertas por los afectados debido a su situación socioeconómica. Este fondo será administrado por la Unidad de Administración.



LEYES ORGÁNICAS DEL PODER POPULAR

Artículo 65. Fondo comunitario para la reinversión social. El fondo comunitario para la reinversión social, está destinado al desarrollo social comunitario, comunal y nacional, constituido por recursos financieros excedentes del proceso socioproductivo que serán transferidos por las organizaciones socioproductivas a la instancia del Poder Popular que corresponda, así como al Ejecutivo Nacional. La administración y distribución de la inversión de los recursos de este fondo, corresponderá a la respectiva instancia del Poder Popular, mientras que lo relativo al aporte para la reinversión social nacional será establecida mediante decreto del Presidente o Presidenta de la República.

Artículo 66. Escala sobre el aporte para la reinversión social. El órgano coordinador, atendiendo a los diferentes niveles de desarrollo de las organizaciones socioproductivas, establecerá una escala de los porcentajes mínimos correspondientes al aporte destinado a la reinversión social. Asimismo, hasta tanto se consoliden las organizaciones socioproductivas o atendiendo a situaciones especiales, podrá exceptuarlas de efectuar el aporte relativo a la reinversión social nacional.

Capítulo VI

De los grupos vulnerables y de los pueblos y comunidades indígenas

Artículo 67. Participación y organización. Las instancias del Poder Popular y del Poder Público, en el desarrollo del sistema económico comunal, estimularán y apoyarán la participación de las personas con discapacidad, mujeres en situación de responsable única del hogar, adultos y adultas mayores en el diseño, planificación y ejecución de planes, programas y proyectos socioproductivos, adaptados a las necesidades de la comunidad donde habiten.

Artículo 68. De los pueblos y comunidades indígenas. Los pueblos y comunidades indígenas, atendiendo a sus culturas, prácticas tradicionales y necesidades colectivas, podrán constituir organizaciones socioproductivas, conforme a las previsiones de la presente Ley.

Capítulo VII

De la red de comercio justo y suministro socialista

Artículo 69. Creación. Se crea la red de comercio justo y suministro socialista, integrada por las unidades de suministro socialista y demás medios de distribución y abastecimiento con que cuenta el Estado para tal fin.

Artículo 70. Promoción del intercambio comercial nacional. El Poder Ejecutivo Nacional, a través del Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de comercio, promoverá, fomentará y estimulará el intercambio comercial de las organizaciones socioproductivas y la red de comercio justo y suministro socialista.



LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA ECONÓMICO COMUNAL

Artículo 71. Acceso a la red de comercio justo y suministro socialista. El Poder Ejecutivo Nacional, por intermedio del Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de comercio, implementará las medidas necesarias para garantizar el acceso de las organizaciones socioproductivas del sistema de economía comunal a la red de comercio justo y suministro socialista.

Artículo 72. Promoción. El órgano coordinador, en articulación con los Ministerios del Poder Popular con competencia en materia de comunicación e información y de comercio, dispondrá los medios necesarios para la promoción y difusión de las ventajas, beneficios y virtudes de los bienes y servicios originados en el sistema económico comunal.

Capítulo VIII

Del intercambio comercial internacional

Artículo 73. Promoción internacional. El Ejecutivo Nacional, establecerá las medidas necesarias para promover el acceso de las organizaciones socioproductivas del sistema económico comunal a los distintos procesos de intercambio socioproductivos nacionales e internacionales, preferentemente con los países latinoamericanos y del caribe; y muy especialmente con los países miembros de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA-TCP), para potenciar el humanismo, el internacionalismo y la unión de los pueblos, bajo los principios de la solidaridad, la complementariedad y el respeto a la soberanía nacional.

Artículo 74. Incentivo Cambiario. Con el objeto de promover la integración y el intercambio comercial socioproductivo comunitario, el Estado garantizará la obtención de divisas a las organizaciones socioproductivas debidamente constituidas y registradas de conformidad con la presente Ley.

Capítulo IX

De los delitos y sanciones

Artículo 75. Acciones contrarias al normal desenvolvimiento del sistema económico comunal. Las personas naturales o las responsables de personas jurídicas que, conjunta o separadamente, contravengan las medidas, condiciones y controles previstos en la presente ley para lograr el normal y adecuado desenvolvimiento del sistema económico comunal, ya sea almacenando, distribuyendo, comercializando, usando o suministrando bienes de consumo, servicios y saberes del sistema económico comunal, serán penados con prisión de cuatro a seis años.

Las personas naturales o las responsables de personas jurídicas que, conjunta o separadamente, para formar parte del sistema económico comunal o vincularse con sus actividades, de conformidad con la presente Ley, incurran en el supuesto previsto en este artículo, serán penados o penadas con prisión de seis a ocho años.



LEYES ORGÁNICAS DEL PODER POPULAR

Artículo 76. Restricciones u obstáculos a la cadena de producción, distribución y acceso de bienes y servicios. Las personas naturales o las responsables de personas jurídicas que, conjunta o separadamente, impidan, obstaculicen o restrinjan el normal funcionamiento y resguardo, de la producción, distribución, transporte, comercialización, suministro de los bienes de consumo, servicios y saberes del sistema económico comunal, serán penados o penadas con prisión de dos a cuatro años.

Igualmente, incurrirán en la pena prevista en este artículo, las personas naturales o las responsables de personas jurídicas que, conjunta o separadamente, impidan el acceso a dichos bienes por partes de los consumidores y consumidoras.

Artículo 77. Difusión de propaganda o publicidad subliminal, falsa o engañosa. Las personas naturales o las responsables de personas jurídicas que, conjunta o separadamente, realicen propaganda o publicidad subliminal, falsa o engañosa sobre los bienes, servicios y saberes del Sistema Económico Comunal y sus medios de producción, intercambio, distribución, comercialización y suministro, serán penados con prisión de dos a cuatro años.

Disposiciones Transitorias

Primera. Los órganos y entes de la Administración Pública con competencia o relación con la materia objeto de la presente Ley, deberán adaptarse a sus disposiciones.

Segunda. A partir de la vigencia de la presente Ley, las organizaciones socioproductivas comunitarias preexistentes, que aspiren integrar el sistema económico comunal, deberán adecuarse a sus disposiciones en un lapso no mayor a ciento ochenta días.

Tercera. El Ejecutivo Nacional, dentro de los ciento ochenta días siguientes a la publicación de la presente Ley, dictará su Reglamento.

Cuarta. Hasta tanto se dicte el Reglamento de la presente Ley, el órgano coordinador dictará los lineamientos y elaborará los instructivos que se requieran para hacer efectiva la adecuación, inscripción y registro para el funcionamiento de las organizaciones socioproductivas, conforme a las disposiciones de esta Ley.

Disposición Derogatoria

Única. Queda derogado el Decreto N° 6.130, con Rango, Valor y Fuerza de Ley para el Fomento y Desarrollo de la Economía Popular, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.890 Extraordinario de fecha 31 de julio de 2008, así como cualquier otra disposición que contravenga el contenido de la presente Ley.



LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA ECONÓMICO COMUNAL

Disposición Final

Única. La presente Ley entrará en vigencia a partir de su publicación en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela.

Dada, firmada y sellada en el Palacio Federal Legislativo, sede de la Asamblea Nacional, en Caracas, a los catorce días del mes de diciembre de dos mil diez. Año 200° de la Independencia y 151° de la Federación.

CILIA FLORES
Presidenta de la Asamblea Nacional

DARÍO VIVAS VELASCO
Primer Vicepresidente

MARELIS PÉREZ MARCANO
Segunda Vicepresidenta

IVÁN ZERPA GUERRERO
Secretario

VÍCTOR CLARK BOSCÁN
Subsecretario

Promulgación de la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal, de Conformidad con lo previsto en el artículo 213 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Palacio de Miraflores, en Caracas, a los veintidós días del mes de diciembre de dos mil diez. Años 200° de la Independencia, 151° de la Federación y 11° de la Revolución Bolivariana.

Cumplase, (L.S.)

HUGO CHÁVEZ FRÍAS

Refrendado

El Vicepresidente Ejecutivo, ELÍAS JAUA MILANO

El Ministro del Poder Popular del Despacho de la Presidencia, FRANCISCO JOSÉ AMELIACH ORTA

El Ministro del Poder Popular para Relaciones Interiores y Justicia, TARECK EL AISSAMI

El Ministro del Poder Popular para Relaciones Exteriores, NICOLÁS MADURO MOROS

El Ministro del Poder Popular de Planificación y Finanzas, JORGE GIORDANI

El Ministro del Poder Popular para la Defensa, CARLOS JOSÉ MATA FIGUEROA

El Ministro del Poder Popular para el Comercio, RICHARD SAMUEL CANÁN

El Ministro del Poder Popular para las Industrias Básicas y Minería, JOSÉ SALAMAT KHAN FERNÁNDEZ

El Ministro del Poder Popular para el Turismo, ALEJANDRO ANTONIO FLEMING CABRERA

El Ministro del Poder Popular para la Agricultura y Tierras, JUAN CARLOS LOYO HERNÁNDEZ

El Ministro del Poder Popular para la Educación Universitaria, EDGARDO RAMÍREZ

La Ministra del Poder Popular para la Educación, JENNIFER JOSEFINA GIL LAYA

700



LEYES ORGÁNICAS DEL PODER POPULAR

- La Ministra del Poder Popular para la Salud, EUGENIA SADER CASTELLANOS
- La Ministra del Poder Popular para el Trabajo y Seguridad Social, MARÍA CRISTINA IGLESIAS
- El Ministro del Poder Popular para Transporte y Comunicaciones, FRANCISCO JOSÉ GARCÉS DA SILVA
- El Ministro del Poder Popular para Vivienda y Hábitat, RICARDO ANTONIO MOLINA PEÑALOZA
- El Ministro del Poder Popular para la Energía y Petróleo, RAFAEL DARÍO RAMÍREZ CARRERO
- El Ministro del Poder Popular para el Ambiente, ALEJANDRO HITCHER MARVALDI
- El Ministro del Poder Popular para Ciencia, Tecnología e Industrias Intermedias, RICARDO JOSÉ MENÉNDEZ PRIETO
- El Ministro del Poder Popular para la Comunicación y la Información, ANDRÉS GUILLERMO IZARRA GARCÍA
- La Ministra del Poder Popular para las Comunas y Protección Social, ISIS OCHOA CANIZÁLEZ
- El Ministro del Poder Popular para la Alimentación, CARLOS OSORIO ZAMBRANO
- El Encargado del Ministerio del Poder Popular para la Cultura, FRANCISCO DE ASÍS SESTO NOVAS
- El Ministro del Poder Popular para el Deporte, HÉCTOR RODRÍGUEZ CASTRO
- La Ministra del Poder Popular para los Pueblos Indígenas, NICIA MALDONADO MALDONADO
- La Ministra del Poder Popular para la Mujer y la Igualdad de Género, NANCY PÉREZ SIERRA
- El Ministro del Poder Popular para Energía Eléctrica, ALÍ RODRÍGUEZ ARAQUE
- El Ministro de Estado para la Banca Pública, HUMBERTO RAFAEL ORTEGA DÍAZ
- El Ministro de Estado para la Transformación Revolucionaria de la Gran Caracas, FRANCISCO DE ASÍS SESTO NOVAS





ÍNDICE GENERAL

ÍNDICE GENERAL

I

INTRODUCCIÓN GENERAL AL RÉGIMEN DEL PODER POPULAR Y DEL ESTADO COMUNAL

(O de cómo en el siglo XXI, en Venezuela se decreta al margen de la Constitución, un Estado de Comunas y de Consejos Comunales, y se establece una sociedad socialista y un sistema económico comunista, por los cuales nadie ha votado)

Allan R. Brewer-Carías

INTRODUCCIÓN	11
I. EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE LA DEMOCRACIA Y DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y POPULAR, Y EL AHOGAMIENTO DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA EN NOMBRE DE UNA SUPUESTA "DEMOCRACIA PARTICIPATIVA"	17
1. <i>Base constitucional de la participación política</i>	17
2. <i>La democracia y los peligros del discurso autoritario</i>	19
3. <i>Sobre los elementos esenciales de La democracia y el control del ejercicio del poder</i>	22
4. <i>Sobre la democracia: la representación y la participación</i>	26
5. <i>La participación como esencia histórica de la democracia y como fenómeno de la vida local</i>	28
6. <i>El abandono de la democracia con las leyes del poder popular en Venezuela</i>	37
II. LOS ANTECEDENTES DEL NUEVO RÉGIMEN DEL PODER POPULAR Y DEL ESTADO COMUNAL EN UNA LEY INCONSTITUCIONAL DE 2006 Y EN EL INTENTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN 2007	39
1. <i>La "desmunicipalización" de la participación ciudadana y los Consejos Comunales creados en 2006</i>	40
A. <i>Los Municipios y los Consejos Comunales</i>	40
B. <i>La "comunidad" como la unidad básica de organización del pueblo</i> .	43
	703



ÍNDICE GENERAL

C.	<i>Las asambleas de ciudadanos</i>	44
D.	<i>La organización de los Consejos Comunales</i>	46
E.	<i>La organización centralizada de la participación ciudadana</i>	48
2.	<i>La rechazada Reforma Constitucional de 2007 y el proyecto para la estructuración del Estado Socialista del Poder Popular o Poder Comunal ...</i>	50
III.	LA INSTITUCIONALIZACIÓN LEGAL DEL ESTADO COMUNAL O DE CÓMO SE IMPONE AL PAIS UN MODELO DE ESTADO COMUNISTA, DE EJERCICIO DEL PODER POPULAR Y DE SOCIEDAD SOCIALISTA POR LOS CUALES NADIE HA VOTADO	57
1.	<i>El Estado Comunal o Comunista y el Poder Popular</i>	57
2.	<i>Los fines del Poder Popular</i>	66
3.	<i>Las instancias del Poder Popular</i>	69
A.	<i>Las diversas instancias del poder popular y su personalidad jurídica</i>	69
B.	<i>Los voceros de las instancias del poder popular y su carácter no representativo</i>	70
C.	<i>Sistemas de agregación comunal</i>	71
D.	<i>Los Consejos Comunales</i>	72
E.	<i>Las Comunas</i>	73
F.	<i>Las Ciudades Comunales</i>	75
4.	<i>Las organizaciones y expresiones organizativas del Poder Popular</i>	75
A.	<i>Formas organizativas del Poder Popular</i>	75
a.	<i>Las organizaciones del Poder Popular</i>	75
b.	<i>Las expresiones organizativas del Poder Popular</i>	76
B.	<i>Los fines de las organizaciones y expresiones organizativas del Poder Popular</i>	77
5.	<i>Ámbitos del Poder Popular</i>	77
A.	<i>Planificación de políticas públicas</i>	78
B.	<i>Economía comunal</i>	78
C.	<i>Contraloría social</i>	80
D.	<i>Ordenación y gestión del territorio</i>	80
E.	<i>Justicia comunal</i>	81
6.	<i>Las relaciones entre el Poder Público y el Poder Popular (o la técnica del “matapalo”)</i>	82
7.	<i>El marginalización del Municipio en relación con las organizaciones del Poder Popular</i>	85
IV.	EL RÉGIMEN DE LOS CONSEJOS COMUNALES O LA RESURRECCIÓN DE LOS SOVIETS EN EL CARIBE CASI UN SIGLO DESPUÉS....	88



ÍNDICE GENERAL

1.	<i>Los Consejos Comunales como instrumentos para la consolidación del socialismo.....</i>	88
2.	<i>Integración de los Consejos Comunales</i>	92
A.	<i>Las Asambleas de Ciudadanos</i>	92
B.	<i>La Unidad Ejecutiva y los voceros de la comunidad</i>	95
C.	<i>La Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria</i>	97
D.	<i>La Unidad de Contraloría Social.....</i>	99
E.	<i>La coordinación de las Unidades de los Consejos Comunales</i>	100
F.	<i>La Comisión Electoral Permanente.....</i>	101
3.	<i>La supuesta “elección” de los voceros de las Unidades de los Consejos Comunales</i>	102
4.	<i>La cesación de los voceros comunales.....</i>	105
A.	<i>La revocación del mandato de los voceros de las Unidades del Consejo Comunal.....</i>	105
B.	<i>La pérdida de condición de vocero de las Unidades de los Consejos Comunales</i>	106
5.	<i>El Ciclo Comunal como proceso de participación popular</i>	107
6.	<i>Los recursos de los Consejos Comunales y su gestión y administración....</i>	108
A.	<i>Los recursos de los Consejos Comunales.....</i>	108
B.	<i>Los fondos de los Consejos Comunales.....</i>	110
7.	<i>El régimen de adaptación y constitución inicial de las Asambleas de Ciudadanos y de los Consejos Comunales</i>	111
A.	<i>La adecuación de los Consejos Comunales constituidos conforme a la Ley de 2006 a las previsiones de la Ley Orgánica de 2009.....</i>	111
B.	<i>Régimen para la constitución inicial de los Consejos Comunales</i>	112
a.	<i>El equipo promotor.....</i>	112
b.	<i>La primera Asamblea de Ciudadanos</i>	112
c.	<i>El equipo electoral provisional.....</i>	113
d.	<i>La convocatoria a la asamblea constitutiva comunitaria</i>	113
C.	<i>El registro de los Concejos Comunales.....</i>	114
D.	<i>La nueva adaptación de los Consejos Comunales en 2011</i>	115
7.	<i>Centralización de la conducción del proceso de participación ciudadana a través de los Consejos Comunales.....</i>	115
V.	EL RÉGIMEN DE LAS COMUNAS COMO SOPORTE DEL ESTADO COMUNAL O LA DESMUNICIPALIZANDO EL ESTADO CONSTITUCIONAL MEDIANTE UN SISTEMA DE “AUTOGOBIERNO” NO REPRESENTATIVO MANEJADO POR EL PODER CENTRAL.....	120
1.	<i>Propósito y finalidad de las Comunas.....</i>	120
2.	<i>Ámbito territorial de las Comunas</i>	121



ÍNDICE GENERAL

A.	<i>Ámbito territorial variado</i>	121
B.	<i>Inserción en ámbitos territoriales centralizados superiores</i>	122
3.	<i>Constitución de las Comunas</i>	124
A.	<i>Iniciativa popular y aprobación de la Carta Fundacional mediante referéndum</i>	124
B.	<i>Control centralizado del proceso de constitución por el Ministerio para las Comunas</i>	124
C.	<i>La comisión promotora</i>	125
D.	<i>Redacción y difusión del proyecto de Carta Fundacional</i>	126
E.	<i>Referendo aprobatorio</i>	126
F.	<i>Registro de la Comuna</i>	127
G.	<i>La Gaceta Comunal</i>	128
4.	<i>Las Cartas Comunales</i>	128
A.	<i>Contenido</i>	129
B.	<i>Corrección de estilo</i>	130
C.	<i>Publicación</i>	130
5.	<i>La organización y funcionamiento de las Comunas</i>	130
A.	<i>El órgano de autogobierno comunal: el Parlamento Comunal</i>	130
B.	<i>Atribuciones del Parlamento Comunal</i>	131
C.	<i>Integración de los Parlamentos Comunales</i>	132
D.	<i>Sesiones del Parlamento Comunal</i>	133
6.	<i>El órgano ejecutivo de la Comuna: el Consejo Ejecutivo</i>	133
A.	<i>Carácter e integración</i>	133
B.	<i>Funciones del Consejo Ejecutivo</i>	134
C.	<i>Los Comités de gestión</i>	135
7.	<i>La planificación comunal</i>	135
A.	<i>Plan Comunal de Desarrollo</i>	135
B.	<i>El Consejo de Planificación Comunal</i>	136
C.	<i>Finalidad</i>	137
D.	<i>Competencias del Consejo</i>	137
8.	<i>El Consejo de Economía Comunal</i>	138
A.	<i>Carácter y composición</i>	138
B.	<i>Funciones del Consejo de Economía Comunal</i>	139
9.	<i>El Banco de la Comuna</i>	140
A.	<i>Objeto</i>	140
B.	<i>Propósito</i>	140
C.	<i>Funciones</i>	141



ÍNDICE GENERAL

D.	<i>Organización</i>	141
a.	<i>La coordinación administrativa</i>	142
b.	<i>El comité de aprobación</i>	142
c.	<i>Comité de seguimiento y control</i>	142
10.	<i>El Consejo de Contraloría Comunal</i>	142
A.	<i>Integración</i>	143
B.	<i>Funciones del Consejo de Contraloría Comunal</i>	143
11.	<i>Régimen de los voceros de los órganos de la Comuna</i>	144
A.	<i>Rendición de cuentas</i>	144
B.	<i>Revocatoria del mandato</i>	145
VI.	EL RÉGIMEN DE LA CONTRALORÍA SOCIAL O LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA TÉCNICA DEL ESPIONAJE SOCIAL Y DE LA DENUNCIA POLÍTICA INDISCRIMINADA PARA IMPONER LA IDEOLOGÍA SOCIALISTA	146
1.	<i>Objeto, propósito y finalidad de la Contraloría social</i>	146
2.	<i>El ejercicio y los medios de la Contraloría social</i>	148
A.	<i>Formas de ejercicio</i>	148
a.	<i>Individual</i>	149
b.	<i>Colectivamente</i>	149
c.	<i>Orgánicamente</i>	149
B.	<i>Condiciones para el ejercicio de la contraloría social</i>	150
C.	<i>Deberes de los voceros para la contraloría social</i>	150
3.	<i>El procedimiento para el ejercicio de la contraloría social</i>	151
4.	<i>La formación del ciudadano en las funciones de contraloría social</i>	152
VII.	EL RÉGIMEN DEL SISTEMA ECONÓMICO COMUNAL O DE CÓMO SE DEFINE E IMPONE LEGALMENTE UN SISTEMA ECONÓMICO COMUNISTA POR EL CUAL NADIE HA VOTADO.....	154
1.	<i>Fundamentos del sistema económico comunal vinculado al socialismo y al modelo de producción socialista</i>	154
2.	<i>Las diversas organizaciones socio-productivas</i>	159
A.	<i>Empresas del Estado Comunal (Empresas de propiedad social directa comunal)</i>	161
B.	<i>Empresas públicas (Empresa de propiedad social indirecta comunal)</i>	162
C.	<i>Unidades productivas familiares</i>	162
D.	<i>Organizaciones de trueque (Grupos de intercambio solidario)</i>	163
3.	<i>El régimen centralizado del sistema económico comunal</i>	164
4.	<i>Régimen jurídico de las organizaciones socio-productivas</i>	166



ÍNDICE GENERAL

A.	<i>Constitución de las organizaciones socio-productivas</i>	166
a.	<i>Forma jurídica para la constitución</i>	166
b.	<i>Ámbito geográfico</i>	167
c.	<i>Denominación</i>	167
d.	<i>Personalidad jurídica</i>	167
B.	<i>Derechos de las organizaciones socio-productivas</i>	169
C.	<i>Obligaciones de las organizaciones socio-productivas</i>	169
D.	<i>Régimen jurídico de las organizaciones socio-productivas</i>	171
5.	<i>Estructura organizativa y funcional de la organización socio-productiva</i>	172
A.	<i>Las unidades de las organizaciones socio-productivas</i>	172
B.	<i>Integrantes de las organizaciones socio-productivas</i>	172
C.	<i>Los Voceros de las unidades de las organizaciones socio-productivas</i>	173
D.	<i>Condición para ser productores-integrantes de las organizaciones socio-productivas</i>	174
E.	<i>Normas sobre la gestión productiva y administración de los recursos de las organizaciones socio-productivas</i>	176
6.	<i>El sistema alternativo de intercambio solidario</i>	177
A.	<i>Fines y función del sistema alternativo de intercambio (trueque)</i>	177
B.	<i>Los derechos y deberes de los prosumidores</i>	178
C.	<i>Los espacios del sistema alternativo de intercambio solidario</i>	179
D.	<i>La moneda comunal</i>	179
E.	<i>La red de comercio justo y suministro socialista</i>	180
7.	<i>El régimen sancionatorio de orden penal</i>	181

II

LA LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES Y EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS ASUNTOS PÚBLICOS

Claudia Nikken

INTRODUCCIÓN	185
I. PUNTO DE PARTIDA: EL MAPA CONSTITUCIONAL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS ASUNTOS PÚBLICOS	190
1. <i>El derecho a la participación ciudadana en los asuntos públicos.</i>	190



ÍNDICE GENERAL

A.	<i>El derecho a la participación ciudadana en los asuntos públicos es un derecho político.</i>	191
B.	<i>Sobre los mecanismos a través de los cuales se garantiza constitucionalmente el ejercicio del derecho a la participación ciudadana en los asuntos públicos.</i>	200
a.	<i>Mecanismos que garantizan la participación individual en los asuntos públicos.</i>	200
a'	<i>Mecanismos de participación ciudadana individual y directa en los asuntos públicos.</i>	200
b'	<i>Mecanismos de participación ciudadana individual e indirecta en los asuntos públicos.</i>	204
b.	<i>Mecanismos de participación colectiva en los asuntos públicos.</i>	206
a'	<i>Mecanismos de participación ciudadana colectiva y directa en los asuntos públicos.</i>	206
b'	<i>Mecanismos que permiten la participación ciudadana colectiva en los asuntos públicos de manera indirecta.</i>	216
c.	<i>Mecanismos que facilitan el ejercicio del derecho a la participación ciudadana en los asuntos públicos.</i>	222
2.	<i>El derecho a participar en los asuntos públicos es un derecho político, pero no es igual a ejercer la soberanía.</i>	228
A.	<i>La soberanía y su titular.</i>	229
B.	<i>El ejercicio de la soberanía.</i>	232
II.	EL ITINERARIO ENTRE LA LEY DE LOS CONSEJOS COMUNALES Y LA LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES.	236
1.	<i>Los consejos comunales: una introducción.</i>	236
A.	<i>El consejo comunal, ¿institución municipal?</i>	237
a.	<i>La Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública.</i>	238
b.	<i>La Ley Orgánica del Poder Público Municipal.</i>	241
B.	<i>La irrupción de Ley de los Consejos Comunales.</i>	242
a.	<i>Integración, organización y funcionamiento de los consejos comunales.</i>	244
a'	<i>La asamblea de ciudadanos.</i>	244
b'	<i>El órgano ejecutivo.</i>	246
a''	<i>Los comités de trabajo.</i>	248
b''	<i>La unidad de gestión financiera.</i>	249
c''	<i>La unidad de contraloría social.</i>	251
c'	<i>El financiamiento de los consejos comunales.</i>	252



ÍNDICE GENERAL

b.	<i>La constitución del consejo comunal.</i>	253
a'	<i>El proceso de formación del consejo comunal.</i>	253
b'	<i>El registro del consejo comunal y su personalidad jurídica.</i>	255
C.	<i>Finanzas y consejos comunales.</i>	256
a.	<i>El consejo comunal, el consejo estatal de planificación y coordinación de políticas públicas y el consejo local de planificación pública.</i>	256
b.	<i>La Ley que crea el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) y la Ley de Asignaciones Económicas Especiales Derivadas de Minas e Hidrocarburos.</i>	261
2.	<i>El intento de constitucionalización formal del consejo comunal: la fallida reforma constitucional del año 2007.</i>	264
A.	<i>La "nueva geometría del poder": la invención del "poder popular" ..</i>	265
B.	<i>El poder popular y sus consejos comunales.</i>	271
a.	<i>Aspectos políticos.</i>	271
a'	<i>La ordenación territorial del poder.</i>	271
b'	<i>El sentido de la participación y el protagonismo del pueblo.</i>	275
b.	<i>Aspectos económicos.</i>	279
III.	LA CARRETA DELANTE DE LOS CABALLOS: LA LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES Y LAS NORMAS QUE LA ACOMPAÑAN.	283
1.	<i>2007-2008: La preparación del terreno mediante decretos con rango, valor y fuerza de ley.</i>	285
2.	<i>2009: La Ley Orgánica de los Consejos Comunales.</i>	290
A.	<i>Integración, organización y funcionamiento de los consejos comunales.</i>	291
a.	<i>Los órganos del consejo comunal.</i>	291
a'	<i>La asamblea de ciudadanos.</i>	291
a''	<i>Integración de la asamblea de ciudadanos.</i>	292
b''	<i>Atribuciones de la asamblea de ciudadanos.</i>	294
b'	<i>El colectivo de coordinación comunitaria.</i>	295
c'	<i>La unidad ejecutiva.</i>	296
d'	<i>La unidad de administrativa y financiera comunitaria.</i>	298
e'	<i>La unidad de contraloría social.</i>	301
f'	<i>La comisión electoral.</i>	302
a''	<i>Integración y atribuciones de la comisión electoral.</i>	302
b''	<i>Elección y revocación de los integrantes del consejo comunal.</i>	304



ÍNDICE GENERAL

b.	<i>El financiamiento de los consejos comunales.....</i>	309
a'	<i>Los recursos del consejo comunal.</i>	309
b'	<i>Los fondos del consejo comunal.</i>	310
c.	<i>El ciclo comunal.</i>	312
B.	<i>La constitución del consejo comunal.</i>	313
a.	<i>El proceso de formación del consejo comunal.</i>	313
a'	<i>El equipo promotor y la primera asamblea de ciudadanos.</i>	313
b'	<i>La asamblea constituyente comunitaria.....</i>	315
b.	<i>El registro del consejo comunal y su personalidad jurídica.</i>	316
C.	<i>Las relaciones entre el consejo comunal y los órganos y entes del poder público.</i>	317
3.	<i>2010: El año del “poder popular”.</i>	319
A.	<i>Finanzas y consejo comunal.....</i>	319
a.	<i>El consejo comunal en la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno.</i>	320
b.	<i>La Ley Especial de Liquidación del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) y la Ley de Asignaciones Económicas Especiales Derivadas de Minas e Hidrocarburos y el consejo comunal.</i>	327
c.	<i>La Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas y la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública.</i>	331
B.	<i>Consejo comunal y “poder popular”.</i>	337
a.	<i>El consejo comunal en la comuna.</i>	339
b.	<i>El consejo comunal en la planificación, la economía comunal y la contraloría social.....</i>	344
	CONCLUSIÓN: EL NUEVO MAPA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS ASUNTOS PÚBLICOS.....	349

III

LA LEY ORGÁNICA DE CONTRALORÍA SOCIAL: FUNCIONALIZACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN E INSTAURACIÓN DE LA DESCONFIANZA CIUDADANA

Luis A. Herrera Orellana

	INTRODUCCIÓN	361
I.	CONTENIDO GENERAL DE LA LOCS	363
1.	<i>Estructura de la LOCS y el concepto de contraloría social:</i>	363
2.	<i>Objeto, fines y ámbito de aplicación de LOCS:</i>	363
3.	<i>Potestades de los Contralores Sociales, requisitos y procedimiento para el ejercicio de esta función:.....</i>	365

711



ÍNDICE GENERAL

II. COMENTARIOS CRÍTICOS (JURÍDICOS Y DE COSTO-BENEFICIO) A LA LOCS.....	368
1. <i>Análisis de constitucionalidad de la LOCS:</i>	368
2. <i>Análisis costo-beneficio del PLCS:</i>	372
III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIÓN	373

IV

LA “CONSTITUCIÓN ECONÓMICA” Y EL SISTEMA ECONÓMICO COMUNAL (Reflexiones Críticas a propósito de la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal)

Jesús María Alvarado Andrade

INTRODUCCIÓN	377
I. SOBRE LA “CONSTITUCIÓN ECONÓMICA”	382
1. <i>Las Auténticas Constituciones y la separación entre el “Orden Estatal” y el “Orden Económico”</i>	385
2. <i>El “Estado Social” y el Régimen Socio-Económico de la “Constitución” de 1999</i>	394
II. LA LOSEC Y SU INTENTO DE “SUPERAR” EL “CAPITALISMO” DEL “ESTADO SOCIAL”	407
III. LOS CONTENIDOS DEL PROYECTO FALLIDO DE “REFORMA CONSTITUCIONAL” DE 2007: ANTECEDENTES DE LA LOSEC	411
IV. BASES DEL NUEVO E INCONSTITUCIONAL SISTEMA ECONÓ- MICO COMUNISTA BASADO EN EL TRUEQUE	415
1. <i>La Propiedad Social vs. La Propiedad Privada</i>	418
2. <i>El Régimen Centralizado del Inconstitucional “Sistema Económico Comunal”</i>	426
3. <i>Las Diversas Organizaciones Socioproductivas del “Sistema Económico Comunal”</i>	429
4. <i>Las Organizaciones Socioproductivas del Sistema Económico Comunal: Régimen “Jurídico”</i>	433
A. <i>Las “Organizaciones Socioproductivas” y su Espacio Geográfico en el País</i>	434
B. <i>Registro de las “Organizaciones Socioproductivas”</i>	435
C. <i>Procedimiento para la “inscripción” ante el Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social</i>	435
D. <i>Derechos de las “Organizaciones Socioproductivas”</i>	436
E. <i>Obligaciones de las Organizaciones Socioproductivas</i>	437
F. <i>Régimen Jurídico Supletorio de las “Organizaciones Socioproductivas”</i>	438



ÍNDICE GENERAL

5.	<i>La Estructura Organizativa y Funcional de las “Organizaciones Socioproductivas” del “Sistema Económico Comunal”</i>	439
A.	<i>Los Voceros de las Unidades de las Organizaciones Socioproductivas</i>	440
B.	<i>Normas sobre la Gestión Productiva y Administración de los Recursos de las Organizaciones Socioproductivas</i>	442
C.	<i>Grupos Vulnerables y Pueblos y Comunidades Indígenas</i>	445
6.	<i>El sistema alternativo de intercambio solidario o el régimen de “trueque”</i>	445
7.	<i>La Red de Comercio Justo y Suministro Socialista</i>	448
8.	<i>La Moneda Comunal: la desaparición del Bolívar como moneda de curso legal</i>	449
	CONCLUSIONES.....	452

V

DESCENTRALIZACIÓN Y PODER POPULAR

José Ignacio Hernández G.

I.	APROXIMACIÓN AL CONCEPTO CONSTITUCIONAL DE DESCENTRALIZACIÓN	459
II.	EL “NUEVO” CONCEPTO DE DESCENTRALIZACIÓN: LOS ANTECEDENTES DEL PODER POPULAR	464
III.	LA “DESCENTRALIZACIÓN” EN LAS LEYES QUE ORGANIZAN AL PODER POPULAR.....	467

VI

LA DESCENTRALIZACION POLITICA DE VENEZUELA Y LAS NUEVAS LEYES DEL “PODER POPULAR”

Adriana Vigilancia García

	INTRODUCCION	477
I.	ANTECEDENTES DE LAS “LEYES DEL PODER POPULAR”, DIFERENTES A LA PROPUESTA DE “REFORMA” CONSTITUCIONAL DE 2007:	487
1.	<i>Cambios operados en la distribución territorial del poder público</i>	491
A.	<i>Referencias a la “nueva geometría del poder” antes de la propuesta de reforma Constitucional</i>	491
B.	<i>La nueva geometría del poder, después de la rechazada propuesta de reforma Constitucional (votada el 02-12-2007)</i>	492
2.	<i>Cambios operados en las fuentes constitucionales de recursos para Estados y Municipios</i>	495

713



ÍNDICE GENERAL

A.	<i>Atentados contra las fuentes de recursos estatales y municipales, antes de la propuesta de reforma Constitucional</i>	496
B.	<i>Atentados a las fuentes de recursos para Estados y Alcaldías después de la rechazada propuesta de reforma Constitucional</i>	497
II.	CONTENIDO DE LAS “LEYES DEL PODER POPULAR” QUE MENOSCABAN LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA DE VENEZUELA	498
1.	<i>Ley Orgánica del Poder Popular</i>	498
2.	<i>Ley Orgánica de las Comunas</i>	500
	CONCLUSIONES:.....	504

VII

SOBRE LOS VICIOS DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER POPULAR

José Ignacio Hernández,
Jesús María Alvarado Andrade y
Luis A. Herrera Orellana

I.	ESTRUCTURA Y RESUMEN	509
II.	PRELIMINAR. BREVE APROXIMACIÓN A LA GÉNESIS Y EVOLUCIÓN DEL PODER POPULAR EN VENEZUELA	510
III.	LOS VICIOS DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER POPULAR	521
1.	<i>Violación al procedimiento de formación de Leyes y del concepto de Ley previsto en la Constitución</i>	521
A.	<i>Violación al proceso de consulta pública</i>	521
B.	<i>Violación al concepto de Ley previsto en la Constitución.</i>	528
2.	<i>Fraude a la Constitución</i>	537
A.	<i>Fraude a la Constitución y a la voluntad popular</i>	537
B.	<i>Mutación y Abolición de la Constitución para la Instauración de un Estado Comunal y Socialista</i>	553
3.	<i>Violación a los derechos a la igualdad ante la ley, a la libertad de asociación y a la libre participación ciudadana en los asuntos públicos</i>	556
A.	<i>Violación por parte de la LOPP del derecho a la igualdad ante la ley y a no ser discriminado en materia civil y política:</i>	556
B.	<i>Violación por parte de la LOPP del derecho a la libertad de asociación:</i>	557
C.	<i>Violación por parte de la LOPP del derecho a la libre participación ciudadana en los asuntos públicos:</i>	559



ÍNDICE GENERAL

4.	<i>Violación del pluralismo político y a las bases del Estado democrático (artículos 2, 3, 5 de la CRBV), y también, violación de la libertad general del ciudadano (artículo 20 de la CRBV)</i>	562
A.	<i>Preliminar. Algunas notas sobre el Poder Popular como representante de la “soberanía originaria”</i>	563
B.	<i>La democracia participativa en la CRBV</i>	565
C.	<i>La contradicción entre la LOPP y la democracia (representativa y participativa)</i>	568
5.	<i>Violación al régimen de descentralización y la configuración constitucional del Estado Federal Descentralizado (artículos 4, 157, 158, 159 y 184 de la CRBV)</i>	573
6.	<i>Violación de los derechos a la igualdad ante la ley, a un salario justo y prestaciones que recompensen la antigüedad, a la libertad económica, a la propiedad privada y a libertad de elegir del consumidor soberano</i>	581
A.	<i>Violación por parte de la LOPP del derecho a la igualdad ante la ley y a no ser discriminado en materia económica y social:</i>	581
B.	<i>Violación por parte de la LOPP del derecho a la libertad económica:</i>	583
C.	<i>Violación por parte de la LOPP del derecho a la propiedad privada..</i>	586
D.	<i>Violación por parte de la LOPP de derechos laborales y del derecho a la libertad de elegir del consumidor soberano</i>	590

VIII

TEXTO DE LAS LEYES RELATIVAS AL PODER POPULAR, AL ESTADO COMUNAL Y AL SISTEMA ECONÓMICO COMUNAL

I.	LEY ORGÁNICA DEL PODER POPULAR	597
	Capítulo I	
	Disposiciones Generales	597
	Capítulo II	
	De las organizaciones y expresiones organizativas del Poder Popular	601
	Capítulo III	
	Ámbitos del Poder Popular	603
	Capítulo IV	
	De las relaciones del Poder Público con el Poder Popular	604
	Disposiciones Finales	605
II.	LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES	609



ÍNDICE GENERAL

Capítulo I	
Disposiciones generales	609
Capítulo II	
Constitución del Consejo Comunal.....	611
<i>Sección primera:</i> de la asamblea constitutiva comunitaria	611
<i>Sección segunda:</i> de la elección	613
<i>Sección tercera:</i> de los voceros y voceras	613
<i>Sección cuarta:</i> del registro	614
Capítulo III	
Organización del Consejo Comunal.....	616
<i>Sección primera:</i> de la estructura del Consejo Comunal.....	616
<i>Sección segunda:</i> de la comisión electoral.....	616
Capítulo IV	
Revocatoria en el Consejo Comunal.....	624
Capítulo V	
Ciclo comunal como proceso de participación popular	627
Capítulo VI	
Gestión y administración de los recursos de los consejos comunales	628
<i>Sección primera:</i> de los recursos del Consejo Comunal	628
<i>Sección segunda:</i> de los fondos del consejo comunal	629
Capítulo VII	
Relación de los consejos comunales con los órganos y entes del Poder Público	631
<i>Sección primera:</i> del Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de participación ciudadana	631
<i>Sección segunda:</i> órganos y entes de la Administración Pública.....	632
Disposición Derogatoria.....	632
Disposiciones Transitorias	632
Disposición Final.....	634
III. LEY ORGÁNICA DE LAS COMUNAS	637
TÍTULO I	
DISPOSICIONES GENERALES	637
TÍTULO II	
DE LA COMUNA	640
TÍTULO III	
DE LAS CARTAS COMUNALES	643



ÍNDICE GENERAL

TÍTULO IV DE LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO.....	644
Capítulo I Del Parlamento Comunal.....	644
Capítulo II Del Consejo Ejecutivo.....	646
Capítulo III Del Consejo de Planificación Comunal.....	648
Capítulo IV Del Consejo de Economía Comunal.....	650
Capítulo V Del Banco de la Comuna.....	652
Capítulo VI Del Consejo de Contraloría Comunal.....	654
Capítulo VII De las disposiciones generales de la organización y funcionamiento.....	655
TÍTULO V DE LA JUSTICIA COMUNAL.....	657
TÍTULO VI SISTEMAS DE AGREGACIÓN COMUNAL.....	658
TÍTULO VII DEL APOYO DE LAS INSTANCIAS DEL PODER PÚBLICO.....	659
TÍTULO VIII DE LA REFORMA A LA CARTA FUNDACIONAL.....	659
Disposiciones Transitorias.....	660
Disposiciones Finales.....	660
IV. LEY ORGÁNICA DE CONTRALORÍA SOCIAL.....	663
TÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES.....	663
TÍTULO II DEL EJERCICIO Y LOS MEDIOS DE LA CONTRALORÍA SOCIAL.....	665
TÍTULO III DEL PROCEDIMIENTO.....	666
TÍTULO IV RESPONSABILIDADES.....	667



ÍNDICE GENERAL

TÍTULO V DE LA FORMACIÓN DEL CIUDADANO Y CIUDADANA EN LAS FUNCIONES DE CONTRALORÍA SOCIAL.....	667
Disposición Transitoria.....	668
Disposición Derogatoria	668
Disposición Final	668
V. LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA ECONÓMICO COMUNAL.....	671
Capítulo I Disposiciones Generales	671
Capítulo II Del órgano coordinador.....	675
Capítulo III De la organizaciones socioproductivas.....	677
<i>Sección Primera</i> Disposiciones Generales	677
<i>Sección Segunda</i> De la constitución, inscripción y registro, derechos y obligacio- nes de las organizaciones socioproductivas	678
<i>Sección Tercera</i> Estructura organizativa y funcional de la organización socio- productiva.....	682
<i>Sección Cuarta</i> Integrantes de las organizaciones socioproductivas	685
<i>Sección Quinta</i> De la autoría intelectual en la producción comunal, su registro y aprovechamiento	688
<i>Sección Sexta</i> De la aplicación supletoria.....	688
Capítulo IV Del sistema alternativo de intercambio solidario	689
<i>Sección Primera</i> Disposiciones generales	689
<i>Sección Segunda</i> De la constitución y funcionamiento de los grupos de intercam- bio solidario	691
<i>Sección Tercera</i> De los derechos y deberes de los prosumidores y prosumidoras	692
<i>Sección Cuarta</i> De los espacios del sistema alternativo de intercambio solidario	693



ÍNDICE GENERAL

<i>Sección Quinta</i>	
De la moneda comunal	693
Capítulo V	
De la gestión productiva y administración de los recursos de las organizaciones socioproductivas.....	694
<i>Sección Primera</i>	
Gestión productiva como proceso de participación popular	694
<i>Sección Segunda</i>	
De los recursos de las organizaciones socio productivas	695
<i>Sección Tercera</i>	
De los fondos de las organizaciones socioproductivas	696
Capítulo VI	
De los grupos vulnerables y de los pueblos y comunidades indígenas.....	697
Capítulo VII	
De la red de comercio justo y suministro socialista	697
Capítulo VIII	
Del intercambio comercial internacional.....	698
Capítulo IX	
De los delitos y sanciones	698
Disposiciones Transitorias.....	699
Disposición Derogatoria	699
Disposición Final	699

