

UNA NUEVA TENDENCIA EN LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA VENEZOLANA: LAS “MISIONES” Y LAS INSTANCIAS Y ORGANIZACIONES DEL “PODER POPULAR” ESTABLECIDAS EN PARALELO A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA*

Allan R. Brewer-Carías

Profesor de la Universidad Central de Venezuela

El más grande reto que tiene la Organización Administrativa Contemporánea, como la han tenido todas las Organizaciones Administrativas desde que se creó el Estado Moderno, siempre es lograr su transformación y adaptación a los cambios que se operan en la sociedad y que derivan básicamente de los que afectan el rol atribuido al Estado en el sistema económico y social. De allí todos los procesos de reforma administrativa y de modernización del Estado que en tantas ocasiones se han realizado para asegurar la transformación de la Administración Pública, aplicando en general técnicas de planificación administrativa a corto, mediano y largo plazo, en muchos casos con éxito. En tal sentido, por ejemplo, a finales de los años sesenta y comienzos de los setenta del siglo pasado, en Venezuela se inició un proceso de Reforma Administrativa¹ que estuvo a cargo de la Comisión de Administración Pública de la Presidencia de la República, a la cual correspondió diseñar el Plan de Reforma Administrativa de 1972,² complementado posteriormente por los trabajos de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado creada en los años ochenta. Dicho Plan tuvo aplicación sucesiva en las décadas subsiguientes, pudiendo considerarse como su último producto legislativo, la Ley Orgánica de la Administración Pública de 2001.³

Esa Ley Orgánica fue reformada en 2008 mediante Decreto Ley N° 6.217 de 15 de julio de 2008,⁴ o más bien deformada, insertándose en la Organización Administrativa existentes unas nuevas formas organizativas denominadas “Misiones,” sin que para ello hubiese existido un plan o estudio previo alguno, con lo cual simplemente se pretendió dar forma jurídica al desquiciante desorden derivado de la definición de programas administrativos concebidos sin orden ni concierto en los primeros años del siglo XXI, y desarrollados con criterio inmediateista contra toda disciplina administrativa y presupuestaria a los cuales se le dio en nombre genérico de misiones. Las mismas pretendieron regularse incluso en el texto

* Ponencia elaborada para el *X Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo sobre “Retos de la Organización Administrativa Contemporánea,”* Corte Suprema de Justicia, Universidad de El Salvador y Universidad Doctor José Matías Delgado, El Salvador, 26 - 27 de septiembre de 2011

¹ Véase en general Allan R. Brewer-Carías, “Orientación general del proceso de reforma administrativa en Venezuela,” “El sentido de la Instrucción Presidencial sobre la reforma administrativa” y “Los criterios de la reforma administrativa,” en Allan R. Brewer-Carías (Coordinador y editor), *La Reforma Administrativa en Venezuela 1969-1971*, Comisión de Administración Pública, Caracas, 1971, pp. 1-36; 56-64; y 82-96.

² Véase el *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, Comisión de Administración Pública, Caracas 1972, Vol. 1, 645 pp. y Vol. 2. 621 pp.

³ Véase en *Gaceta Oficial* N° 37.305 de 17-10-2001. Esta Ley Orgánica sólo derogó expresamente la Ley Orgánica de la Administración Central, cuya última reforma había sido la hecha mediante Decreto-Ley N° 369 de 14-9-99, en *Gaceta Oficial* N° 36.850 de 14-12-99. Véase los comentarios a dicha Ley Orgánica en Allan R. Brewer-Carías y Rafael Chavero Gazdik, *Ley Orgánica de la Administración Pública*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2002.

⁴ *Gaceta Oficial* Extra N° 5.890 de 31-07-2008. Véase los comentarios a dicha Ley Orgánica en Allan R. Brewer-Carías, Rafael Chavero Gazdik y Jesús María Alvarado Andrade, *Ley Orgánica de la Administración Pública, Decreto Ley No. 431 de 15-07-2008*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2009. Véase también, Allan R. Brewer-Carías: “El sentido de la reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública,” en *Revista de Derecho Público* No. 115 (*Estudios sobre los decretos leyes*), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2008, pp. 155-162

constitucional mediante la reforma constitucional que se intentó aprobar en 2007, pero la misma fue rechazada por el pueblo.⁵ Por otra parte, más recientemente, sin reformarse ni la Constitución ni la Ley Orgánica de la Administración Pública, mediante la regulación inconstitucional en un conjunto de Leyes Orgánicas en 2010 que regulan al “Poder Popular” y al “Estado Comunal,” se ha buscado estructurar precisamente a un llamado “Estado Comunal” que actúa en ejercicio del “Poder Popular,” en paralelo al Estado Constitucional que actúa en ejercicio del Poder Público, se ha producido un nuevo desquiciamiento de la Organización Administrativa en Venezuela, para su destrucción, mediante la estructuración de organizaciones paralelas a la de la Administración Pública.

Estas notas tienen por objeto, precisamente, analizar estos dos procesos de desquiciamiento de la Organización Administrativa venezolana. Antes, sin embargo, precisaremos el marco de las disposiciones constitucionales básicas que regulan a la Administración Pública y su organización, y su desarrollo legislativo.

I. BASES CONSTITUCIONALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La Constitución de 1999 contiene un extenso Título IV relativo al “Poder Público,” como el poder del Estado constitucional, cuyas normas se aplican a todos los órganos que lo ejercen tal como lo indica el artículo 136: en primer lugar, en su distribución vertical o territorial, que implica la distribución del Poder Público en el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional; y, en segundo lugar, mediante su distribución horizontal en el nivel Nacional, en cinco Poderes Públicos, los Poderes Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral.⁶

En particular, además, en dicho Título IV de la Constitución, se incorporó una “sección segunda” específicamente referida a “la Administración Pública,” cuyas normas también se aplican a todos los “órganos” y a todos los “entes” que ejercen esos Poderes Públicos.

En cuanto a los órganos estatales que ejercen el Poder Público y que pueden considerarse como parte de la “Administración Pública,” ante todo están los diversos órganos de los tres niveles del Poder Público (Nacional, Estatal y Municipal) que en cada uno de ellos ejercen el Poder Ejecutivo. En consecuencia, las normas que contiene la sección segunda mencionada se aplican a todas las “Administraciones Públicas” *ejecutivas* de la República (administración pública nacional), de los Estados (administración pública estatal), de los Municipios (administración pública municipal) y de las otras entidades políticas territoriales que establece el artículo 16 de la Constitución, entre las cuales se destacan los Distritos Metropolitanos cuyos órganos ejercen el Poder Municipal.

Pero la Administración Pública del Estado venezolano, en los tres niveles territoriales de distribución vertical del Poder Público, no se agota en los órganos de las Administraciones Públicas *ejecutivas* (que ejercen el Poder Ejecutivo), pues también comprende los otros órganos de los Poderes Públicos que desarrollan otras funciones del Estado de carácter sublegal. En tal sentido, en el nivel nacional, los órganos que ejercen el Poder Ciudadano (Fiscalía General de la República, Contraloría General de la República y Defensoría del Pueblo) y el Poder Electoral (Consejo Nacional Electoral), sin la menor duda, que pueden considerarse como órganos que integran la Administración Pública del Estado, organizados con autonomía funcional respecto de los órganos que ejercen otros poderes del Estado. En cuanto a los órganos que ejercen el Poder Judicial, los que conforman la Dirección Ejecutiva de la Magistratura mediante la cual el Tribunal Supremo

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

⁶ Véase nuestra propuesta sobre este título en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente (Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente)*, Tomo II, (9 Sept.-17 Oct. 1999), Caracas 1999, pp. 159 ss.

de Justicia ejerce la dirección, gobierno y administración del Poder Judicial, también son parte de la Administración Pública del Estado.

En consecuencia, en los términos de la sección segunda del Título IV de la Constitución, la Administración Pública del Estado no sólo está conformada por órganos que ejercen el Poder Ejecutivo, sino por los órganos que ejercen el Poder Ciudadano y el Poder Electoral, y por la Dirección Ejecutiva de la Magistratura que en ejercicio del Poder Judicial tiene a su cargo la dirección, el gobierno y la administración del Poder Judicial⁷.

Además de los órganos, también conformen a la Administración Pública, los “entes” creados por los tres niveles del Poder Público (Nacional, estatal y municipal), como formas de descentralización administrativa para el cumplimiento de sus tareas, y que resultan siempre dotadas de personalidad jurídica propia, sea de derecho público como por ejemplo, los institutos autónomos (nacionales, estatales o municipales) o de derecho privado como las empresas del Estado (nacionales, estatales o municipales), o las fundaciones del Estado (nacionales, estatales o municipales).

Este universo de la Administración Pública, como se dijo, encontró regulación definitiva en la Ley Orgánica de la Administración Pública de 2001, la cual, siendo una ley nacional, sus disposiciones fueron básicamente “aplicables a la Administración Pública Nacional” (art. 2), deduciéndose de su normativa que tal concepto abarcaba la Administración Pública que conformaban los órganos que ejercía el Poder Ejecutivo Nacional y aquéllos que conformaban la Administración Pública Nacional descentralizada sometida al control de aquél, con forma de derecho público. En cuanto a la Administración Pública que conformaban los demás órganos del Poder Público Nacional, es decir, los que a nivel nacional ejercían el Poder Judicial, el Poder Ciudadano y el Poder Electoral, las disposiciones de la Ley Orgánica de 2001 sólo se les aplicaban “supletoriamente” (art. 2). En cuanto a los órganos que ejercían el Poder Legislativo, respecto de las funciones administrativas que realizasen, conforme al artículo 2 de la Ley Orgánica, también se les podían aplicar sus disposiciones supletoriamente.

En relación con los órganos de los Poderes Públicos que derivan de la distribución territorial del Poder Público, conforme al artículo 2 de la Ley Orgánica de 2001, “los principios y normas de la Ley Orgánica que se refirieran “en general a la Administración Pública, o expresamente a los Estados, Distritos Metropolitanos y Municipios,” serían de “obligatoria observancia por éstos, quienes desarrollarán los mismos dentro del ámbito de sus respectivas competencias”. Con ello, se respetaba la autonomía administrativa de los Estados y Municipios, y de sus propias Administraciones Públicas, que debía ejercerse dentro de un marco legal común. En cuanto a las demás regulaciones de la Ley Orgánica, regía el mismo principio de su posible aplicación supletoria a las Administraciones Públicas de los Estados y Municipios (art. 2).

En esta definición del ámbito de aplicación de la Ley Orgánica de la Administración Pública, sin embargo, con la reforma de la Ley Orgánica de 2008, se ha producido una centralización administrativa en torno a una sola Administración Pública, “nacionalizándose” totalmente el régimen de la misma, al disponer que sus normas se aplican a la Administración Pública que abarca los tres niveles de distribución vertical del poder, es decir, “incluidos los estados, distritos metropolitanos y municipios, quienes deberán desarrollar su contenido dentro del ámbito de sus respectivas competencias” (art. 2). Además, centraliza totalmente la Administración Pública, al someterla (incluyendo la de los Estados y Municipios) a los lineamientos dictados por la Comisión Nacional de Planificación o conforme con la planificación centralizada (arts. 15, 18, 23, 32, 44, 48, 60, 77, 84, 91, 99, 119, 121, 131), a la dirección del Presidente de la República (art. 46) y a la coordinación del Vicepresidente de la República (art. 48,3). Es decir, la Ley Orgánica de 2008 no es que establece un régimen

⁷ Véase en general, Allan R. Brewer-Carías, *Principios del Régimen Jurídico de la Organización Administrativa Venezolana*, Caracas 1994, pp. 11 y 53.

normativo común para todas las Administraciones Públicas, sino que regula una sola Administración Pública, totalmente centralizada, sin que los Gobernadores y Alcaldes tengan autonomía alguna en sus Administraciones Públicas, ya que las mismas están bajo la dirección del Presidente de la República, la coordinación del Vicepresidente ejecutivo y sometidas a los lineamientos de la planificación centralizada a cargo de una Comisión Central de Planificación que es un órgano de coordinación y control nacional.

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

II. EL RÉGIMEN ORGANIZATIVO BÁSICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: LOS ÓRGANOS Y LOS ENTES ADMINISTRATIVOS

El universo de la Administración Pública conforme a la Ley Orgánica de 2001, que continúa regulándose en la reforma de 2008, englobaba dos tipos de organizaciones, los “órganos y entes,” conformando, los “órganos,” los que tradicionalmente integraban lo que se denominaba “Administración Central,” y los “entes,” dotados de personalidad jurídica propia, los que tradicionalmente conformaban la “Administración descentralizada.”

La Ley Orgánica de la Administración Pública, siendo dictada en el nivel nacional de la distribución del Poder Público, básicamente regula la organización de la Administración Pública Nacional *ejecutiva* (art. 2), estableciendo en sus normas, la clasificación clásica general de la misma distinguiendo el Nivel Central de la Administración Pública Nacional (órganos de la Administración Pública Nacional Central) (Título III) y la Administración Pública Nacional Descentralizada funcionalmente (entes de la Administración Pública Nacional) (Capítulo II, Título IV).

1. Sobre los “órganos” de la Administración Pública

En cuanto a los “órganos” de la Administración Pública, para regula la organización del Nivel Central de la Administración Pública Nacional, el artículo 44 de la Ley Orgánica distingue tres tipos de *órganos superiores* de la misma: los órganos superiores de dirección, los órganos superiores de coordinación y control de la planificación centralizada y los órganos superiores de consulta, los cuales ejercen el Poder Ejecutivo en los términos del artículo 225 de la Constitución. La Ley Orgánica enumera como *órganos superiores de dirección* del Nivel Central de la Administración Pública a los siguientes: el Presidente de la República, el Vicepresidente Ejecutivo, el Consejo de Ministros, los Ministros, los Viceministros y las autoridades regionales. En cuanto al *órganos superiores de coordinación y control de la planificación centralizada*, se trata de la Comisión Central de Planificación. En cuanto a los *órganos superiores de consulta* del Nivel Central de la Administración Pública Nacional, el artículo 44 de la Ley Orgánica enumera los siguientes: la Procuraduría General de la República, el Consejo de Estado, el Consejo de Defensa de la Nación, las juntas sectoriales (antiguos gabinetes sectoriales) y las juntas ministeriales (antiguos gabinetes ministeriales), los cuales también ejercen el Poder Ejecutivo.

Entre los órganos superiores de dirección de la organización de la Administración Pública Central nacional, llamada en la reforma de la Ley Orgánica “Nivel Central de la Administración Pública Nacional,” está, por supuesto, la organización ministerial, o de los Ministerios, que conforme al artículo 60 de la Ley Orgánica, son “los órganos del Ejecutivo Nacional encargados de la formulación, adopción, seguimiento y evaluación de las políticas, estrategias, planes generales, programas y proyectos en las materias de su competencia y sobre las cuales ejercen su rectoría de conformidad con la planificación centralizada” (art. 60). Su número y competencias, contrariamente al régimen constitucional anterior a 1999, no se establece por ley, sino conforme al artículo 236,20 de la Constitución, mediante Decreto del Presidente de la República.

En desarrollo de esta potestad organizativa de rango constitucional atribuida al Presidente de la República en Consejo de Ministros, el artículo 58 de la Ley Orgánica le atribuye la facultad para fijar, mediante decreto, “el número, denominación, competencia y organización de los ministerios y otros órganos de la Administración Pública Nacional, así como sus entes adscritos, con base en parámetros de adaptabilidad de las estructuras administrativas a las políticas públicas que desarrolla el Poder Ejecutivo Nacional y en los principios de organización y funcionamiento establecidos en la presente ley”.

Conforme a la atribución constitucional, el Presidente de la República ha dictado innumerables decretos ejecutivos cambiando, sin orden ni concierto, la organización ministerial a medida que surgían nuevas y circunstanciales exigencias administrativas, creando ministerios, eliminándolos, y recreándolos. Meses antes de que se produjera la reforma de la Ley Orgánica en 2008, por ejemplo, había dictado el Decreto N° 5.246 de 20 de marzo de 2007⁸ sobre organización y funcionamiento de la Administración Pública Central, donde se regularon los siguientes veintisiete (27) Ministerios y se enumeraron sus competencias, denominándolos además, sin asidero constitucional o legal alguno como “Ministerios del Poder Popular”: Ministerio del Poder Popular del Despacho de la Presidencia; Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores y Justicia; Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores; Ministerio del Poder Popular para las Finanzas; Ministerio del Poder Popular para la Defensa; Ministerio del Poder Popular para las Industrias Ligeras y Comercio; Ministerio del Poder Popular para las Industrias Básicas y Minería; Ministerio del Poder Popular para el Turismo; Ministerio del Poder Popular para la Agricultura y Tierras; Ministerio del Poder Popular para la Educación Superior; Ministerio del Poder Popular para la Educación; Ministerio del Poder Popular para la Salud; Ministerio del Poder Popular para el Trabajo y Seguridad Social; Ministerio del Poder Popular para la Infraestructura; Ministerio del Poder Popular para la Energía y Petróleo; Ministerio del Poder Popular para el Ambiente; Ministerio del Poder Popular para la Planificación y Desarrollo; Ministerio del Poder Popular para Ciencia y Tecnología; Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información; Ministerio del Poder Popular para la Economía Comunal; Ministerio del Poder Popular para la Alimentación; Ministerio del Poder Popular para la Cultura; Ministerio del Poder Popular para la Vivienda y Hábitat; Ministerio del Poder Popular para la Participación y Protección Social; Ministerio del Poder Popular para el Deporte; Ministerio del Poder Popular para las Telecomunicaciones y la Informática; y Ministerio del Poder Popular para los Pueblos Indígenas.⁹

2. Sobre los “entes” de la Administración Pública

En cuanto a los “entes” de la Administración Pública, que configuran la administración pública descentralizada funcionalmente tanto nacional, como estatal y municipal, que siempre están dotadas de personalidad jurídica propia.

En efecto, la descentralización administrativa funcional tiene por objeto la creación de personas jurídicas a las cuales se transfiere la titularidad de determinadas competencias y la responsabilidad de ejecutarlas (arts. 29 y 32 Ley Orgánica), lo que puede resultar en la

⁸ *Gaceta Oficial* N° 38.654 de 28-03-08.

⁹ Apenas se publicó la nueva Ley, se comenzaron a dictar nuevos reglamentos modificándose la estructura ministerial. Véase por ejemplo, el Decreto N° 6.626 de la Presidencia de la República, mediante el cual se dicta el Decreto sobre Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Nacional, en *Gaceta Oficial* N° 39.130 de 3-3-2009; y el Decreto N° 6.732 de la Presidencia de la República, sobre Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Nacional, en *Gaceta Oficial* N° 39.202 de 17-6-2009. Sobre la evolución del número y competencias de los ministerios en décadas anteriores, véase Allan R. Brewer-Carías, *Principios del Régimen Jurídico de la Organización Administrativa...* cit., pp. 127 ss.

creación de personas jurídicas con forma de derecho público o con forma de derecho privado.¹⁰

Tradicionalmente, la figura de los institutos autónomos ha sido la más importante con forma de derecho público, aún cuando esta no se agota en los institutos autónomos, pues también los establecimientos públicos corporativos, como las universidades nacionales y aquellas personas jurídicas de derecho público específicas, como el Banco Central de Venezuela (establecimientos públicos asociativos), son formas jurídicas de derecho público estatales para la descentralización funcional.

En la Ley Orgánica de 2001 sólo se regulaba una de las formas jurídicas de derecho público para la descentralización administrativa funcional que era la figura del instituto autónomo,¹¹ que es una institución de rango constitucional (art. 142), a la cual con la reforma de la Ley de 2008, se le agregó una nueva figura que es la de los “institutos públicos” con idéntico régimen que aquellos, pero sin el calificativo de “autónomo” dada la orientación general de esta reforma de eliminar todo vestigio de autonomía en la Administración Pública y organización del Estado.

En efecto, en el artículo 96 de la LOAP se regula a los “institutos públicos,” como personas jurídicas de derecho público de naturaleza fundacional, creados por ley nacional, estatal u ordenanza municipal, dotado de patrimonio propio, con las competencias o actividades determinadas en estas. Por su parte, en cuanto a los “institutos autónomos,” los mismos subsisten en el artículo 101 de la Ley Orgánica, y se regulan conforme a las disposiciones previstas en la sección de la Ley destinada a los “institutos públicos”, y en todas aquellas normas que les sean aplicables a los institutos públicos.

En cuanto a las formas jurídicas de derecho privado de la Administración Pública descentralizada funcionalmente, la ley Orgánica regula a las sociedades mercantiles del Estado, a las fundaciones del Estado y a las asociaciones civiles del Estado.

Respecto de las empresas del Estado, el artículo 100 de la Ley Orgánica de 2001 las definía como “las sociedades mercantiles en las cuales la República, los estados, los distritos metropolitanos y los municipios, o alguno de los entes descentralizados funcionalmente regulados en la Ley Orgánica, solos o conjuntamente, tuvieran una participación mayor al 50% del capital social.”¹² Esta definición se eliminó del artículo 102 de la Ley de 2008, e ignorando la “forma de derecho privado” de las empresas del Estado conforme a los principios de la descentralización establecidos en el artículo 29 de la misma Ley, se definen las empresas del Estado, eliminándose toda referencia al carácter “de sociedades mercantiles” de las mismas, en forma totalmente contradictoria, como las “personas jurídicas de derecho público constituidas de acuerdo a las normas de derecho privado, en las cuales la República, los estados, los distritos metropolitanos y los municipios, o alguno de los entes descentralizados funcionalmente a los que se refiere el presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica, solos o conjuntamente, tengan una participación mayor al cincuenta por ciento del capital social.” Frente a tamaña contradicción, no hay otra conclusión que no sea considerar que se trata de un error de la Ley.

En cuanto a las fundaciones del Estado, conforme al artículo 109 de la Ley Orgánica, son aquellas cuyo patrimonio está afectado a un objeto de utilidad general, artístico, científico, literario, benéfico o social, en cuyo acto de constitución participe la República, los estados, los distritos metropolitanos, los municipios o alguno de los entes descentralizados funcionalmente a los que se refiere esta Ley, siempre que su patrimonio

¹⁰ Véase Jesús Caballero Ortíz, “Algunos comentarios sobre la descentralización funcional en la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública,” en en *Revista de Derecho Público* No. 115 (*Estudios sobre los decretos leyes*), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2008, pp. 169 ss.

¹¹ Véase Jesús Caballero Ortiz, *Los Institutos Autónomos*, Caracas 1985.

¹² Véase Allan R. Brewer-Carías, *Régimen de las Empresas Públicas en Venezuela*, Caracas 1981.

inicial se realice con aportes del Estado en un porcentaje mayor al 50%. Dos son, por tanto, las condiciones para que una fundación pueda considerarse como fundación del Estado: por una parte, que se constituya por un ente público y por la otra, que en el patrimonio fundacional *inicial* haya aporte del Estado mayor al 50% del mismo. Ambas condiciones deben cumplirse acumulativamente.

Por último, en cuanto a las asociaciones y sociedades civiles del Estado, el artículo 115 de la Ley Orgánica las define como aquéllas en las cuales la República o algún ente descentralizado funcionalmente nacional posea más del 50% de las cuotas de participación, y aquéllas conformadas en la misma porción, por aporte de los mencionados entes, siempre que tales aportes hubiesen sido efectuados en calidad de socio o miembro. La LOAP, por tanto, no regula las sociedades civiles del Estado que puedan constituir los estados, municipios o distritos metropolitanos.

III. LA REFORMA DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE 2008 Y LA CREACIÓN DE LAS “MISIONES” COMO “NUEVA” FORMA DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Como se dijo, en 2008 se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública, introduciéndose reformas que pueden considerarse como sustanciales, básicamente en los siguientes aspectos:¹³

En *primer lugar*, a pesar de que constitucionalmente el Estado continúa siendo un “Estado federal descentralizado,” se reguló a la “Administración Pública” como una sola organización que comprende la Administración Pública de la República (nacional), la Administración Pública de los estados y la Administración Pública municipal (art. 1), en forma centralizada, sometida toda a los lineamientos de la planificación centralizada (arts. 15, 18, 23, 32, 44, 48, 60, 77, 84, 91, 99, 119, 121, 131), bajo la dirección del Presidente de la República (art. 46) y la coordinación del Vicepresidente ejecutivo (art. 49,3).

En *segundo lugar*, se incorporó en los órganos superiores de la Administración Pública nacional central (ahora denominada Nivel Central de la Administración Pública Nacional (art. 44), además de los de dirección y de consulta, al de “coordinación y control de la planificación centralizada,” que es la Comisión Central de Planificación (arts. 44, 57).

En *tercer lugar*, se incorporación dentro de los órganos superiores de dirección del Nivel Central de la Administración Pública nacional, a unas denominadas “autoridades regionales” (arts. 44, 70).

En *cuarto lugar*, se eliminó de la Ley Orgánica la noción de “autonomía,” lo que se reflejó en la transformación de los “servicios autónomos sin personalidad jurídica” en “servicios desconcentrados” (art. 93), y la creación de los “institutos públicos” en lugar de los “institutos autónomos,” como entes descentralizados funcionalmente, aún cuando sin eliminar los últimos en virtud de tratarse de una institución que tiene rango constitucional (art. 96).

En *quinto lugar*, se calificó en forma contradictoria a las empresas del Estado, como entes “con forma de derecho privado” (art. 29) y, a la vez, como “personas de derecho público” (art. 102);

En *sexto lugar*, se cambio de nombre de los “gabinetes sectoriales” por “juntas sectoriales” y de los “gabinetes ministeriales” por “juntas ministeriales” (art. 44).

En *séptimo lugar*, se limitó la participación política en la gestión de los asuntos administrativos sólo a las “comunidades organizadas” (incluyendo a los Consejos

¹³ Véase en general, Allan R. Brewer-Carías: “El sentido de la reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública,” en *Revista de Derecho Público* No. 115 (*Estudios sobre los decretos leyes*), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2008, pp. 155-162.

Comunales), eliminándose la posibilidad de la participación de las “organizaciones públicas no estatales legalmente constituidas” como se establecía (arts. 84,10; 138; 139;140);

En *octavo lugar*, se establecieron normas que refuerzan la posibilidad de declarar como reservados o confidenciales los documentos administrativos limitándose el acceso de los administrados a la información pública (arts. 7,1);

Y por último, en *noveno lugar*, y quizás el aspecto más importante que motivó la reforma, se previó en forma expresa una “nueva” figura organizativa de la Administración Pública, además de los “órganos” y “entes,” denominada las “misiones,” como organizaciones que forman parte de la Administración Pública (arts. 15 y 131), pero con la peculiaridad de que se las excluye, en general, de la aplicación de las normas de la Ley Orgánica, la cual básicamente continúa destinada a regular sólo a los “órganos y entes.” En esta forma, se reguló por primera vez legislativamente, una forma de organización administrativa “sin forma” organizativa precisa, que desde 2003 se ha venido utilizando para atender programas específicos de la Administración Pública.

A tal fin, se atribuye al Presidente de la República en Consejo de Ministros, la potestad de crear dichas “misiones” cuando circunstancias especiales lo ameriten, “destinadas a atender a la satisfacción de las necesidades fundamentales y urgentes de la población, las cuales estarán bajo la rectoría de las políticas aprobadas conforme a la planificación centralizada,” debiendo, en el decreto de creación, determinar el órgano o ente de adscripción o dependencia, formas de financiamiento, funciones y conformación del nivel directivo encargado de dirigir la ejecución de las actividades encomendadas (art. 131).

Debe mencionarse que las mencionadas “misiones,” como integrando la Administración Pública, fue uno de los aspectos que se pretendió constitucionalizar en el proyecto de Reforma Constitucional de 2007 que fue rechazado por el pueblo en el referendo de diciembre de 2007,¹⁴ en la cual se propuso una nueva redacción del artículo 141 constitucional, que pasaba de regular un régimen universal aplicable a toda “la Administración Pública,” a establecer varias “administraciones públicas”, las cuales, incluso, contra toda técnica legislativa, se las buscaba “clasificar” en la propia Constitución en las siguientes dos “categorías”: “las *administraciones públicas burocráticas o tradicionales*, que son las que atienden a las estructuras previstas y reguladas en esta Constitución”; y “las *misiones*, constituidas por organizaciones de variada naturaleza, creadas para atender a la satisfacción de las más sentidas y urgentes necesidades de la población, cuya prestación exige de la aplicación de sistemas excepcionales, e incluso, experimentales, los cuales serán establecidos por el Poder Ejecutivo mediante reglamentos organizativos y funcionales”.

Es decir, con el rechazado proyecto de reforma constitucional de 2007, en lugar de corregirse el descalabro administrativo que se había producido a partir de 2003 por el desorden organizativo y la indisciplina presupuestaria derivada de fondos asignados a programas específicos del gobierno denominados “misiones”, concebidos en general fuera del marco de la organización general del Estado, lo que se buscaba hacer era constitucionalizar dicho desorden administrativo, calificándose a las estructuras administrativas del Estado como “burocráticas o tradicionales”, renunciando a que las mismas fueran reformadas para convertirlas en instrumentos para que, precisamente, pudieran atender a la satisfacción de las más sentidas y urgentes necesidades de la población.

Ahora, con la reforma de la Ley Orgánica de 2008, se ha regularizado legislativamente a las “misiones”¹⁵ pero precisamente para no regularlas, pues la Ley, como se dijo, se

¹⁴ Véase Allan R. Brewer-Carías, *La Reforma Constitucional de 2007 (Comentarios al proyecto inconstitucionalmente sancionado por la Asamblea Nacional el 2 de noviembre de 2007)*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007.

¹⁵ Véase Cosimina G. Pellegrino Pacera, “La reedición de la propuesta constitucional de 2007 en el Decreto No 6.217 con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública,” en en *Revista de*

destina íntegramente a regular exclusivamente a los “órganos y entes,” dejando fuera de sus regulaciones a las “misiones,” estando sin embargo, todas, en común, solo sujetas a “los lineamientos dictados conforme a la planificación centralizada” (art. 15).

En efecto, en el artículo 15 de la Ley, que se refiere al ejercicio por los titulares respectivos de la potestad organizativa, es decir, de la potestad de crear, modificar y suprimir organizaciones, se definen las siguientes tres organizaciones que ahora forman el universo de la Administración Pública:

En *primer lugar*, están los “entes” que son todas las organizaciones administrativas descentralizadas funcionalmente con personalidad jurídica (se entiende, distinta de la república, de los Estados y Municipios). Ello sin embargo, no implica “autonomía” alguna (concepto que materialmente ha desaparecido de la Ley de 2008), pues se dispone expresamente que están “sujetos al control, evaluación y seguimiento de sus actuaciones por parte de sus órganos rectores, de adscripción y de la Comisión Central de Planificación.”

En *segundo lugar*, están los “órganos”, que son las unidades administrativas “de la República, de los Estados, de los Distritos metropolitanos y de los municipios, a los que se les atribuyan funciones que tengan efectos jurídicos frente a terceros, o cuya actuación tenga carácter regulatorio”.

En *tercer lugar*, están las “misiones”, que “son aquellas creadas con la finalidad de satisfacer las necesidades fundamentales y urgentes de la población,” lo que es redundante con las anteriores, pues tanto los órganos como los entes de la Administración Pública en general, por esencia, tienen por objeto la realización de actividades que tienen que ver con la satisfacción de necesidades fundamentales y urgentes de la población.

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

Se ha establecido, así, en la Ley, una distinción entre una Administración Pública “tradicional” conformada por órganos y entes que es la regulada precisamente en la LOAP, y otra Administración Pública conformada por las misiones, destinada “a atender a la satisfacción de las necesidades fundamentales y urgentes de la población”, como si la primera no tuviera esa función, pero con la diferencia de que la primera está sometida estrictamente a todas las prescripciones de la LOAP y la segunda no está sometida a todas dichas previsiones. Es decir, se ha creado una nueva organización en la LOAP para excluirla de su régimen, el cual como se puede apreciar del conjunto de su normativa, en su casi totalidad sólo rige para los “órganos y entes.”¹⁶ En el único artículo en el cual se nombra expresamente a las Misiones, además del mencionado artículo 15, es en el artículo 131 que atribuye al Presidente de la República en Consejo de Ministros, “cuando circunstancias especiales lo ameriten,” potestad para “crear misiones destinadas a atender a la satisfacción de las necesidades fundamentales y urgentes de la población, las cuales estarán bajo la rectoría de las políticas aprobadas conforme a la planificación centralizada.”

Derecho Público No. 115 (*Estudios sobre los decretos leyes*), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2008, pp. 163 ss.

¹⁶ En igual sentido, las “misiones” también quedan excluidas de la aplicación de la Ley Orgánica de Simplificación de Trámites Administrativos, pues la misma solo se aplica a “los órganos y entes” de la misma (art. 2). *Gaceta Oficial* N° 5.891 Extraordinaria de 22-7-2008.

Como se dijo, nada más dispone la Ley Orgánica sobre las Misiones, las cuales se excluyen de la aplicación de la casi totalidad de las normas de la Ley Orgánica así como de la Ley Orgánica de Simplificación de Trámites Administrativos, que se refieren única y exclusivamente a los “órganos y entes” de la Administración Pública. En definitiva, se trató de una “regularización” de las Misiones para no someterlas a las previsiones de la Ley.

En todo caso, con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley Orgánica, y con la denominación de “misiones” lo que se había ido creando era una serie de organizaciones administrativas como Administraciones paralelas,¹⁷ con el objeto de atender programas puntuales, utilizándose para ello, muy desordenadamente, las más variadas “formas” organizativas autorizadas en la Ley Orgánica, en algunos casos de órganos, como son las Comisiones Presidenciales o Interministeriales, o de entes, como las fundaciones del Estado.

En efecto, utilizándose la figura de las *Comisiones Presidenciales o Interministeriales*, se establecieron las siguientes “misiones”:

-*Misión Ribas*, regulada por Decreto N° 2.656, mediante el cual se creó la Comisión Presidencial de Participación Comunitaria para la incorporación y apropiado desempeño en el nivel de Educación Media, de los ciudadanos y ciudadanas que no han culminado sus estudios de bachillerato. Tiene como objeto la incorporación y apropiado desempeño en el nivel de Educación Media, de los ciudadanos y ciudadanas que no han culminado sus estudios de bachillerato.¹⁸

-*Misión Alimentación (Mercal)*, regulada por Decreto N° 5.112, mediante el cual se creó con carácter permanente, la Comisión Presidencial “Misión Alimentación”, para la Seguridad y Soberanía Agroalimentaria, encargada de diseñar, elaborar y formular lineamientos en materia alimentaria específicamente en el ciclo de producción, transformación, distribución, comercialización y consumo, integrado en un proceso que permita la elaboración del balance nacional y el establecimiento de las reservas operativas y estratégicas de alimentos, tendentes a promover mecanismos de participación protagónica en el pueblo, con la finalidad de garantizar la seguridad alimentaria del país.¹⁹

-*Misión Guaicaipuro*, regulada por Decreto N° 5.551, mediante el cual se creó la Comisión Presidencial “Misión Guaicaipuro”, con el objeto coordinar, promover y asesorar todo lo relativo a la restitución de los derechos originarios y específicos de los pueblos y comunidades indígenas de la República Bolivariana de Venezuela, en cumplimiento a lo establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.²⁰

-*Misión Árbol*, regulada por Decreto N° 4.500, mediante el cual se creó con carácter temporal la Comisión Presidencial “Misión Árbol”, con el objeto de recuperar las áreas verdes y boscosas del país, así como brindar refugio a las especies animales y la conservación de terrenos y afluentes, sustentado en la participación protagónica de la comunidad, y en la construcción de un nuevo modelo de desarrollo que se fundamenta en la recuperación, conservación y uso sustentable de los bosques para el mejoramiento de su calidad de vida.²¹

-*Misión Robinson*, regulada por el Decreto N° 2.434, mediante el cual se creó, con carácter permanente, la Comisión Presidencial de Alfabetización, con la finalidad de

¹⁷ Véase Manuel Rachadell, “La centralización del poder en el Estado federal descentralizado,” en *Revista de Derecho Público* No. 115 (*Estudios sobre los decretos leyes*), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2008, pp. 115-116, 125.

¹⁸ *Gaceta Oficial* N° 37.798 del 16 de octubre de 2003

¹⁹ *Gaceta Oficial* N° 38.603 del 12 de enero de 2007

²⁰ *Gaceta Oficial* N° 38.758 del 30 de agosto de 2007

²¹ *Gaceta Oficial* N° 38.445 del 26 de mayo de 2006

estudio, formulación, coordinación, seguimiento y evaluación del Plan Extraordinario de Alfabetización "Simón Rodríguez."²²

-*Misión Villanueva*, regulada por Decreto N° 5.243, mediante el cual se creó la "Misión Villanueva," a cargo de la Comisión Interministerial "Misión Villanueva," creada con carácter permanente, dirigida al reordenamiento del país, fundamentada en ámbitos de actuación y acciones específicas, estrategia de distribución de recursos financieros, distribución de responsabilidades en los procesos de ejecución de obras y proyectos, productos en el orden físico-espacial, socio-económico, legal y acciones estratégicas de carácter territorial y urbano. La Misión Villanueva se realizará en todo el país a través del Sistema Nacional de Vivienda y Hábitat y tiene por objeto de igual forma actuar en ciudades y centros poblados y en la creación de nuevas ciudades sustentables.²³

-*Misión Madres Del Barrio "Josefa Joaquina Sánchez"*, regulada inicialmente por Decreto N° 4.342 de 2006, y luego por Decreto N° 4.922, mediante el cual se creó la Misión Madres del Barrio, a cargo de la Comisión Presidencial Misión Madres del Barrio "Josefa Joaquina Sánchez" con el objeto de apoyar a las amas de casa que se encuentren en estado de necesidad, a fin de que logren, junto con sus familias, superar la situación de pobreza extrema y prepararse para salir de la pobreza en su comunidad, mediante la incorporación a programas sociales y misiones, el acompañamiento comunitario y el otorgamiento de una asignación económica.²⁴

Por otra parte, utilizándose la figura de las *fundaciones del Estado*, se establecieron las siguientes "misiones":

-*Misión Barrio Adentro*, regulada por Decreto N° 4.382, mediante el cual se ordenó la creación de la Fundación "Misión Barrio Adentro," con el objeto brindar asistencia médica general, gratuita, accesible, oportuna, personalizada, continua, suficiente, adecuada e integral en diversas áreas de salud que permitan coadyuvar al Estado a mejorar la calidad de vida de los venezolanos.²⁵

-*Misión Che Guevara*, que sustituyó a la "Misión Vuelvan Caras," regulada inicialmente por Decreto N° 3.279 de 2004, mediante el cual se autorizó la creación de la Fundación "Misión Vuelvan Caras," como "programa de formación con valores socialistas integrando lo ético, ideológico, político y técnico productivo, para contribuir a generar el mayor número de satisfacción social y transformar del sistema socio-económico capitalista en un modelo económico socialista comunal, sustentado en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007 – 2013 y en la Nueva Geometría del Poder con principios Bolivarianos como factores determinantes del cambio, dentro del objetivo supremo de alcanzar la Misión Cristo: Pobreza y Miseria Cero en el 2.021." El régimen de la misma fue luego establecido en el Decreto N° 5.704 de 2007.²⁶

-*Misión Identidad*, regulada en el Decreto N° 3.654, mediante el cual se autorizó la creación de la Fundación "Misión Identidad", con el objeto de coadyuvar en los procesos de otorgamiento de documentos públicos que comprueben la identidad de los ciudadanos y ciudadanas, a través de operativos periódicos en los cuales participen de forma coordinada, tanto los organismos competentes en esta materia y cualquier otro organismo auxiliar, a los fines de salvaguardar los derechos constitucionales que posee toda persona, de obtener un nombre propio y los documentos que comprueben su identidad biológica.²⁷

-*Misión Milagro*, regulada por Decreto N° 5.217, mediante el cual se autorizó la creación de una Fundación del Estado, denominada Fundación Misión Milagro, con el

²² *Gaceta Oficial* N° 37.711 del 13 de junio de 2003

²³ *Gaceta Oficial* N° 38.647 del 19 de marzo de 2007

²⁴ *Gaceta Oficial* N° 38.549 del 25 de octubre de 2006

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

²⁶ *Gaceta Oficial* N° 38.819 del 27 de noviembre de 2007

²⁷ *Gaceta Oficial* N° 38.188 del 17 de mayo de 2005

objeto de dar apoyo integral en materia de asistencia médico - quirúrgica a las personas nacionales o extranjeras que padecen deficiencias visuales, tales como: cataratas, desprendimiento de retina, retinitis pigmentaria, carnosidad, párpado caído, afecciones del iris, entre otras, potenciando sus capacidades y habilidades con el fin de incorporarlos a la vida activa, dentro de sentimientos de solidaridad y hermandad.²⁸

-*Misión Sucre*, regulada inicialmente por N° 2.604 de 2003 y luego por Decreto N° 3.610, mediante el cual se autorizó la creación de la Fundación Misión Sucre, con el objeto desarrollar, y ejecutar planes y programas destinados a garantizarle a los bachilleres venezolanos su legítimo derecho a la educación superior venezolana, con el fin de darle fiel y cabal cumplimiento al mandato constitucional que prevé el derecho a la educación gratuita y de calidad, el desarrollo del potencial creativo del ser humano y el pleno ejercicio de su personalidad en una sociedad democrática, participativa y no excluyente.²⁹

-*Misión Negra Hipólita*, regulada por Decreto N° 5.616, mediante el cual se autorizó la creación de una Fundación que se denominará “Fundación Misión Negra Hipólita”, con el objeto de ejecutar planes, programas y proyectos dirigidos a la atención y formación integral de todos los niños, niñas, adolescentes y adultos, con especial énfasis en aquéllos que se encuentran en situación de calle, adolescentes embarazadas, personas con discapacidad y adultos mayores en situación de pobreza extrema y sus familiares de origen.³⁰

-*Misión Piar*, regulada por Decreto N° 3.958, mediante el cual se autorizó la creación de una Fundación del Estado, denominada Fundación «Misión Piar», con el objeto de promover el desarrollo sustentable de las comunidades mineras para que los pequeños mineros alcancen un nivel de vida acorde con la dignidad humana.³¹

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

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

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

²⁸ *Gaceta Oficial* N° 38.632 del 26 de febrero de 2007

²⁹ *Gaceta Oficial* N° 38.188 del 17 de mayo de 2005

³⁰ *Gaceta Oficial* N° 38.776 del 25 de septiembre de 2007

³¹ *Gaceta Oficial* N° 38.282 del 28 de septiembre de 2005

IV. LAS INSTANCIAS DEL “ESTADO COMUNAL,” COMO “ADMINISTRACIONES PÚBLICAS” PARALELAS A LAS DEL ESTADO CONSTITUCIONAL

1. *El Estado Constitucional en Venezuela y la creación en paralelo de un Estado Comunal*

La Constitución de 1999, organiza al Estado venezolano 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, montado sobre el antes mencionado sistema de distribución vertical del Poder Público en tres niveles territoriales, entre el Poder Nacional, el Poder de los Estados y el Poder Municipal (art. 136), cada uno debiendo tener siempre un gobierno de carácter “electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables,” tal como lo exige el artículo 6 de la Constitución.

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 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; 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.

Este modelo de Estado Constitucional se intentó cambiar mediante la antes mencionada Reforma Constitucional sancionada por la Asamblea Nacional en noviembre de 2007, con el objeto de establecer un Estado Socialista, Centralizado, Militarista y Policial³² denominado “Estado del Poder Popular” o “Estado Comunal,”³³ la cual sin embargo, una vez sometida a consulta popular, fue rechazada por el pueblo el 7 de diciembre de 2007.³⁴

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 mediante la estructuración *paralela* de un Estado del Poder Popular o Estado Comunal, a través de la sanción de la Ley de los Consejos Comunales de 2006,³⁵ reformada posteriormente y elevada al rango de ley orgánica en 2009.³⁶ Posteriormente, puede decirse que el empeño por implantar en Venezuela un Estado Socialista fue rechazado de nuevo con ocasión de las elecciones legislativas efectuadas el 26 de septiembre de 2010, las cuales

³² Véase Allan R. Brewer-Carías, *Hacia la Consolidación de un Estado Socialista, Centralizado, Policial y Militarista. Comentarios sobre el sentido y alcance de las propuestas de reforma constitucional 2007*, Colección Textos Legislativos, No. 42, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007.

³³ Véase Allan R. Brewer-Carías, *La reforma constitucional de 2007 (Comentarios al Proyecto inconstitucionalmente sancionado por la Asamblea Nacional el 2 de noviembre de 2007)*, Colección Textos Legislativos, No.43, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007.

³⁴ 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

³⁵ Véase en *Gaceta Oficial* N° 5.806 Extra. de 10-04-2006

³⁶ Véase en *Gaceta Oficial* N° 39.335 de 28-12-2009. Véase la sentencia No. 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, en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/diciembre/1676-31209-2009-09-1369.html>

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, 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 a raíz de dichas elecciones parlamentarias, el Presidente y su partido, el control absoluto que ejercían sobre la Asamblea Nacional, lo que en el futuro les impedirá imponer sin límites cualquier ley, 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, la deslegitimada Asamblea Nacional precedente procedió a la sanción de un conjunto de Leyes Orgánicas del Poder Popular,³⁷ de las Comunas,³⁸ del Sistema Económico Comunal,³⁹ de Planificación Pública y Comunal⁴⁰ y de Contraloría Social,⁴¹ mediante las cuales se ha terminado de definir, al margen de la Constitución, el marco normativo de un nuevo Estado, *paralelo al Estado Constitucional*, que no es otra cosa que un Estado Comunista, es decir, Socialista, Centralizado, Militarista y Policial denominado “Estado Comunal,” que origina una “nueva” Administración Pública paralela a la Administración Pública regulada en la Ley Orgánica de la Administración Pública.⁴²

Además de dichas Leyes Orgánicas, en el mismo marco de estructuración del “Estado Comunal” montado sobre el “Poder Popular” se destaca la reforma de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal,⁴³ y de las Leyes de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas,⁴⁴ y de los Consejos Locales de Planificación Pública.⁴⁵ En diciembre de 2010, además, se trató de aprobar la Ley Orgánica del Sistema de Transferencia de Competencias y Atribuciones de los Estados y Municipios a las Organizaciones del Poder Popular, la cual sin embargo no llegó a ser sancionada.⁴⁶ 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 carácter orgánico, vaciando así por un período de 18 meses, hasta 2012, a la nueva Asamblea Nacional de materias sobre las cuales poder legislar.

³⁷ Véase en *Gaceta Oficial* N° 6.011 Extra. de 21-12-2010. La Sala Constitucional mediante sentencia No. 1329 de 16-12-2009 declaró la constitucionalidad del carácter orgánico de esta Ley.

³⁸ Véase en *Gaceta Oficial* N° 6.011 Extra. de 21-12-2010. La Sala Constitucional mediante sentencia No. 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>

³⁹ Véase en *Gaceta Oficial* N° 6.011 Extra. de 21-12-2010. La Sala Constitucional mediante sentencia No. 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>

⁴⁰ Véase en *Gaceta Oficial* N° 6.011 Extra. de 21-12-2010. La Sala Constitucional mediante sentencia No. 1326 de 16-12-2009 declaró la constitucionalidad del carácter orgánico de esta Ley.

⁴¹ Véase en *Gaceta Oficial* N° 6.011 Extra. de 21-12-2010. La Sala Constitucional mediante sentencia No. 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>

⁴² Véase sobre estas leyes Allan R. Brewer-Carías, Claudia Nikken, Luis A. Herrera Orellana, Jesús María Alvarado Andrade, José Ignacio Hernández y Adriana Vigilancia, *Leyes Orgánicas sobre el Poder Popular y el Estado Comunal (Los Consejos Comunales, las Comunas, la Sociedad Socialista y el Sistema Económico Comunal)*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2011.

⁴³ Véase en *Gaceta Oficial* N° 6.015 Extra. de 28-12-2010.

⁴⁴ Véase en *Gaceta Oficial* N° 6.015 Extra. de 30-12-2010

⁴⁵ Véase en *Gaceta Oficial* N° 6.015 Extra. de 30-12-2010

⁴⁶ El proyecto de esta Ley fue aprobado en Primera Discusión en la Asamblea Nacional el 21 de diciembre de 2010. Para el 31 de diciembre de 2010 quedó en discusión en la Asamblea Nacional.

2. *El Estado Comunal creado como Estado Socialista sin reformar la Constitución: de un sistema de la democracia representativa a una supuesta democracia directa controlada por el Poder Ejecutivo nacional*

Ahora bien, el marco definitorio general del Estado Socialista que se quiere imponer a los venezolanos conforme a la Ley Orgánica del Poder Popular, por el cual nadie ha votado, está montado, por una parte, sobre el supuesto ejercicio de la soberanía del pueblo exclusivamente en forma directa a través del ejercicio del Poder Popular; y por la otra, en el establecimiento de un “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 este Estado Comunal, y de la Administración Pública que implica, se ejerce el “Poder Popular,” que 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.⁴⁷

El Estado Socialista 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 indirectamente, 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.”⁴⁸

Es con base en estos principios que en el artículo 8.8 de la Ley Orgánica del Poder Popular 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

⁴⁷ Véase Allan R. Brewer-Carías, “La desconstitucionalización del Estado de Derecho en Venezuela: Del Estado Democrático y Social de Derecho al Estado Comunal Socialista sin reformar la Constitución,” en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, No. 19, Editorial Iustel, Madrid 2011, pp. 26-39.

⁴⁸ Véase la sentencia No.1.330, Caso: Carácter Orgánico de la Ley Orgánica de Comunas, de fecha 17/12/2010, en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Diciembre/1330-171210-2010-10-1436.html>

conformación del estado comunal es la Comuna.⁴⁹

Se busca establecer así, un Estado Comunal con una Administración Pública propia, en paralelo al Estado Constitucional y su Administración Pública regulada en la Ley Orgánica de la Administración Pública. El primero estaría basado en el ejercicio de la soberanía directamente por el pueblo, y el segundo, 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, y su Administración Pública suplantando progresivamente a la del Estado Constitucional. Todo ello es inconstitucional, particularmente porque en la estructura del Estado Comunal que se monta, el ejercicio de la soberanía en definitiva es “indirecta” pues se ejerce mediante “representantes” que se “eligen” para ejercer el Poder Popular en nombre del pueblo, y que son denominados “voceros” o “vocerías,” pero que no son electos mediante sufragio universal directo y secreto, sino a dedo por Asamblea de ciudadanos en sesiones pública y a mano alzada.

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 Ejecutivo nacional. Por ello la aversión al sufragio que se encuentra en dicha Ley Orgánica del Poder Popular. 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 Ley Orgánica del Poder Popular, define a éste, 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.”

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. 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 Ley Orgánica del Poder Popular, la finalidad del mismo que se ejerce por los órganos del Estado Comunal, es “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

⁴⁹ 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 sociedad socialista. La célula fundamental de conformación del estado comunal es la Comuna” (art. 4.10).

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, paralelo al Estado Constitucional, se monta sobre una concepción única, que es el Socialismo, de manera que quien no sea socialista está automáticamente discriminado. 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 Comunal, cuyas instancias sólo pueden actuar en función del Socialismo y en las cuales todo ciudadano que tenga otra opinión queda excluido.

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, con su propia Administración Pública paralela a la regulada en la ley Orgánica de la Administración Pública, 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 supuestamente “el ejercicio pleno de la soberanía por parte del pueblo.”

Ese Poder Popular se fundamenta, como se declara en el artículo 3 de la Ley Orgánica del Poder Popular, “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 Ley Orgánica del Poder Popular, 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,”⁵⁰ con lo cual, como se ha dicho, se vincula la 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

⁵⁰ La misma expresión se utilizó en la Ley Orgánica de las Comunas respecto de la constitución, conformación, organización y funcionamiento de las mismas (art. 2); en la Ley Orgánica de los Consejos Comunales respecto de los mismos (art. 1), y en la Ley Orgánica de Contraloría Social (art. 6).

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.”⁵¹

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 con su concepción del Estado nada puede encontrarse al respecto,⁵² 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.⁵³ 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 Ley Orgánica del Poder Popular, 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, niñas y adolescentes, y de toda persona en situación de vulnerabilidad, defensa de la integridad territorial y de la soberanía nacional. (art. 5).⁵⁴

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. Los redactores de la norma, en realidad, lo que hicieron 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

⁵¹ Igual definición se encuentra en el artículo 4.14 de la Ley Orgánica de las Comunas. 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.

⁵² 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.

⁵³ 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, mas 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*, Alfáil, 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.

⁵⁴ Estos mismos principios se enumeran en relación con las comunas en el artículo 2 de la Ley Orgánica de las Comunas; y en relación con la contraloría social en el artículo 6 de la Ley Orgánica de Contraloría Social.

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 Ley Orgánica del Poder Popular 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 estadales y desarrollar procesos autogestionarios y cogestionarios en la administración y control de los servicios públicos estadales y municipales.” (art. 184.6) Ello significa que los mecanismos de participación que puedan establecerse conforme a la Constitución no son para vaciar a las estructuras del Estado Constitucional, es decir, de los “gobiernos locales y estadales,” y sustituir sus Administraciones por otras, 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 Ley Orgánica del Poder Popular 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).⁵⁵

3. Las instancias del Poder Popular como sistemas de agregación comunal

Ahora bien, las “instancias del Poder Popular” para el “ejercicio pleno de la soberanía por parte del pueblo,” es decir, el conjunto de “Administraciones Públicas” de este Estado paralelo, 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 Ley Orgánica del Poder Popular, 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,”⁵⁶ constituyendo las

⁵⁵ 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)

⁵⁶ 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

“organizaciones de base del Poder Popular” aquéllas “constituidas por ciudadanos y ciudadanas para la búsqueda del bienestar colectivo” (art. 8.10).

Todas estas instancias del Poder Popular reconocidas en la Ley Orgánica del Poder Popular, 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. Se trataría por tanto de entes descentralizados funcionalmente, pero dejando en manos del Ejecutivo Nacional, la 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.

Ninguna de las personas que ejercen la titularidad de los órganos o entidades 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 Ley Orgánica del Poder Popular no indica la forma de “elección” de los voceros de las “instancias” del mismo, y lo que se regula en las diferentes leyes dictadas para normar dichas “instancias” 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, 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 Ley Orgánica del Poder Popular 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).

Entre las instancias del Poder Popular, el artículo 15.4 de la Ley Orgánica del Poder Popular define a los sistemas de agregación comunal, que son aquellas instancias que por iniciativa popular surjan entre los consejos comunales y entre las comunas; sobre lo cual el artículo 50 de la Ley Orgánica de las Comunas 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 estos sistemas comunales de agregación conforme al artículo 59 de la Ley Orgánica de las Comunas, 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

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)

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; y 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 Ley Orgánica de las Comunas, 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 Ley Orgánica de las Comunas enumeró en su artículo 60, los diversos tipos de sistemas de agregación comunal, que por supuesto originan sendas Administraciones Públicas paralelas, 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.

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; y

5. *Confederación Comunal*: instancia de articulación de federaciones comunales en el ámbito de un eje territorial de desarrollo.

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 Ley Orgánica del Poder Popular 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. Estas “instancias,” sin duda, son las que darán origen a las más importantes “Administraciones Públicas” del nuevo Estado Comunal, en paralelo a las Administraciones Públicas del Estado Constitucional.

En cuanto a 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).⁵⁷ Se destaca de esta definición legal, que los Consejos Comunales sólo pueden tener por objeto, en forma exclusiva, el 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 Comunales,⁵⁸ 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

⁵⁷ Igual definición se establece en el artículo 2 de la ley Orgánica de los Consejos Comunales (art. 2).

⁵⁸ Véase en *Gaceta Oficial* N° 39.335 de 28-12-2009

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).

En cuanto a las Comunas, por su parte, que están concebidas en la Ley Orgánica del Poder Popular 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.”⁵⁹ 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 Ley Orgánica del Poder Popular se define a la Comuna como una “entidad local,” y la misma calificación se encuentra en el artículo 1 de la Ley Orgánica de las Comunas, que 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 se “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.

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

⁵⁹ Igual definición se establece en el artículo 5 de la Ley Orgánica de las Comunas.

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.⁶⁰

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

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

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

⁶⁰ Véase en *Gaceta Oficial* N° 6.011 Extra. de 21-12-2010

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

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

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

5. Las diversas organizaciones socioproductivas del sistema económico comunal

En particular, en el marco del Estado Comunal paralelo, como consecuencia de la estructuración de un “sistema económico comunal,” la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal,⁶¹ buscando sustituir el sistema económico de economía mixta consagrado en la Constitución de 1999, por un sistema económico comunista, basado en la propiedad social de los medios de producción, la eliminación de la división social del trabajo y la reinversión social del excedente, ha regulado las “organizaciones socioproductivas” como los “actores” fundamentales que se han diseñado para dar soporte al sistema económico comunal, pues es a través de ellas que se desarrolla el “modelo productivo socialista” que propugna. Dichas organizaciones socioproductivas, que se configuran como una “nueva” Administración Pública económica, se definen como las:

“unidades de producción constituidas por las instancias del Poder Popular, el Poder Público o por acuerdo entre ambos, con objetivos e intereses comunes, orientadas a la satisfacción de necesidades colectivas, mediante una economía basada en la producción, transformación, distribución, intercambio y consumo de bienes y servicios, así como de saberes y conocimientos, en las cuales el trabajo tiene significado propio, auténtico; sin ningún tipo de discriminación” (art. 9).⁶²

Esta afirmación legal, que proviene de los mismos viejos manuales comunistas basados en las apreciaciones de Marx y Engels en las sociedades anteriores a las europeas de mitades del siglo XIX sobre el trabajo asalariado, su explotación y carácter esclavista y discriminatorio, particularmente en relación con las mujeres,⁶³ lo cual no tiene ninguna relación con la actualidad en ningún país occidental, parecería que parte de supuesto de que en Venezuela, el trabajo hasta ahora no habría tenido “significado propio” y no habría sido “auténtico,” y además, se habría realizado basado en la “discriminación,” lo que no tiene base ni sentido algunos. El trabajo es la tarea desarrollada por el hombre generalmente sobre una materia prima con ayuda de instrumentos con la finalidad de producir bienes y servicios; y es, por tanto, el medio para la producción de la riqueza. Ese es el sentido propio y auténtico del trabajo, en cualquier parte del mundo, y su división es de la esencia de la productividad en una sociedad, pues una sola persona no podría nunca cubrir todas las fases

⁶¹ Véase en *Gaceta Oficial* N° 6.011 Extra. de 21 de diciembre de 2010.

⁶² 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.

⁶³ 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.” *Idem*.

de la producción o comercialización de bienes o de la prestación de servicios. De manera que no se entiende qué es lo que se quiere decir que, con la nueva Ley, el trabajo supuestamente ahora adquirirá un significado “propio y auténtico.” Por otra parte, en la definición se sugiere que supuestamente hasta ahora, el trabajo se habría realizado en el país sobre la base de la explotación y la discriminación, lo que está desmentido por la avanzada legislación laboral que ha habido desde la década de los cuarenta.

Ahora bien, ese trabajo con sentido “propio y auténtico,” y “sin discriminación,” al que se refiere la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal, es el que supuestamente ahora sería garantizado a través de las “organizaciones socioproductivas” que se regulan en la ley, mediante las cuales, en forma exclusiva, se desarrollará la economía del país, y que conforme al artículo 10 de la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal, son sólo cuatro: primero, las empresas del Estado Comunal; segundo, las empresas públicas del Estado Constitucional; tercero, las unidades productivas familiares; y cuarto, los grupos de trueque, variándose sustantivamente las formas que se regulaban en el régimen de la derogada Ley de 2008.⁶⁴

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

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

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

Estas empresas del Estado Comunal, es decir, aquellas “de propiedad social directa comunal,” como se establece en el artículo 12, deben ser constituidas “mediante documento constitutivo estatutario, acompañado del respectivo proyecto socioproductivo, haciendo este último las veces de capital social de la empresa,” el cual debe ser “elaborado con base en las necesidades y potencialidades de las comunidades de la instancia del Poder Popular a la que corresponda, y de acuerdo al plan de desarrollo del correspondiente sistema de

⁶⁴ Debe señalarse que la Ley derogada de 2008 establecía además, como unidades socioproductivas, las siguientes unidades de trabajo colectivo para la producción y distribución social y para la autogestión: Primero, la Empresa de Producción Social, que era la “unidad de trabajo colectivo destinada a la producción de bienes o servicios para satisfacer necesidades sociales y materiales a través de la reinversión social de sus excedentes, con igualdad sustantiva entre sus integrantes.” (art. 9.3), entendiéndose como “trabajo colectivo” la “actividad organizada y desarrollada por los miembros de las distintas formas organizativas, basada en relaciones de producción no alienada, propia y auténtica, con una planificación participativa y protagónica (art. 5.2). Segundo, la Empresa de Distribución Social, que era la “unidad de trabajo colectivo destinada a la distribución de bienes o servicios para satisfacer necesidades sociales y materiales a través de la reinversión social de sus excedentes, con igualdad sustantiva entre sus integrantes.” (art. 9.4). Y tercero, la Empresa de Autogestión, que era la “unidad de trabajo colectivo que participan directamente en la gestión de la empresa, con sus propios recursos, dirigidas a satisfacer las necesidades básicas de sus miembros y de la comunidad.” (art. 9.5).

agregación comunal.” En los documentos de las empresas de propiedad social comunal deben siempre indicarse tal carácter, bien sea con la mención expresa de “Empresa de Propiedad Social” o abreviación mediante las siglas “EPS” (art. 17).

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

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

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

En *tercer lugar*, están las “unidades productivas familiares,” es decir, empresas de carácter netamente familiar, concebidas como “una organización cuyos integrantes pertenecen a un núcleo familiar que desarrolla proyectos 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.” (art. 10.3).

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

En cuanto a estas “unidades productivas familiares,” el artículo 14 establece que cada una de las mismas se constituye “por un grupo familiar integrado por personas relacionadas hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, mediante documento constitutivo estatutario y un proyecto 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.”

Por último, en *cuarto lugar*, la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal regula como organización socioproductiva a los “grupos de intercambio solidario,” como organizaciones de “trueque” concebidas como el “conjunto de prosumidores y prosumidoras organizados voluntariamente, con la finalidad de participar en alguna de las modalidades de los sistemas alternativos de intercambio solidario.” A los efectos de estos Grupos, estos llamados “prosumidores y prosumidoras” se definen en la Ley Orgánica como las “personas que producen, distribuyen y consumen bienes, servicios, saberes y conocimientos, mediante la participación voluntaria en los sistemas alternativos de

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

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

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

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

V. EL DESQUICIAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CON LA REGULACIÓN DE DOS “ESTADOS” PARALELOS CON SUS RESPECTIVAS “ADMINISTRACIONES PÚBLICAS” PARALELAS

Como hemos señalado, el Estado Comunal que se establece en la Ley Orgánica del 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, con sus “Administraciones Públicas” también paralelas, uno establecido en la Constitución y otro en una Ley Orgánica inconstitucional, pero con previsiones que de llegar a ser aplicadas, permitirán al Estado Comunal y su “Administración Pública comunal” ahogar y secar al Estado Constitucional y su Administración Pública, 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 Ley Orgánica del Poder Popular se establecen unas previsiones para regular las relaciones entre el Estado Constitucional o el Poder Público y el Estado Comunal o 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).⁶⁵ 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 ciudadanos, 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"

⁶⁵ 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."

(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 contrataciones públicas para la adquisición de bienes, prestación de servicios y ejecución de obras” (art. 30).⁶⁶

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).⁶⁷

Con ello, se dispone legalmente el vaciamiento de competencias de los Estados y Municipios, y de sus Administraciones Públicas, de manera que queden como estructuras vacías, con gobiernos representativos electos por el pueblo pero que no tienen materias sobre las cuales gobernar.

New York, abril 2011

⁶⁶ 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.

⁶⁷ 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.