

# LA DESTRUCCIÓN DE LA INSTITUCIÓN MUNICIPAL EN VENEZUELA, EN NOMBRE DE UNA SUPUESTA “PARTICIPACIÓN PROTAGÓNICA” DEL PUEBLO<sup>1</sup>

*Allan R. Brewer-Carías*

*Profesor de la Universidad Central de Venezuela*

Un Estado democrático es aquél en el cual además de estar asegurada la supremacía constitucional y la sumisión del Estado al derecho, concepto con el cual está esencialmente imbricado, existe, primero, un régimen político de democracia representativa que permita y aliente la participación política, entre otros medios, mediante la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto, como expresión de la soberanía del pueblo; segundo, un régimen plural de partidos y organizaciones políticas con libre actuación en plano de igualdad; tercero, un efectivo sistema de separación horizontal entre los poderes del Estado, que sirva para que el Poder controle al poder, de manera que el ejercicio del Poder Público pueda ser efectivamente controlado tanto judicialmente como por los otros medios dispuestos en la Constitución,<sup>2</sup> que aseguren la probidad y la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública; cuarto, un sistema de distribución vertical del Poder Público como principio medular de la organización del Estado, para permitir, a través de la descentralización política del poder, la participación ciudadana; y quinto, una declaración de derechos humanos y libertades fundamentales, entre ellos, los derechos individuales, sociales, económicos y ambientales, en particular, la libertad de expresión, que estén todos garantizados constitucionalmente y sean asegurados y justiciables por un Poder Judicial independiente y autónomo.<sup>3</sup>

---

1 Ponencia preparada para el XXX Congreso Ordinario de la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal, organizado por la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal y el Instituto de Administración Pública del Estado de Jalisco y de sus Municipios AC, con la participación del Gobierno del Estado de Jalisco y el Ayuntamiento de Guadalajara, Zapopan, Tonalá y Tlaquepaque, Guadalajara, 5-8 de noviembre de 2014.

2 Véase Allan R. Brewer-Carías, “Prólogo: Sobre el derecho a la democracia y el control del poder”, al libro de Asdrúbal Aguiar, *El derecho a la democracia. La democracia en el derecho y la jurisprudencia interamericanos. La libertad de expresión, piedra angular de la democracia*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2008, pp. 19 ss.

3 Véase Allan R. Brewer-Carías, “Algo sobre las nuevas tendencias del derecho constitucional: el reconocimiento del derecho a la constitución y del derecho a la democracia,” en Sergio J. Cuarezma Terán y Rafael Luciano Pichardo (Directores), *Nuevas tendencias del derecho constitucional y el derecho procesal constitucional*, Instituto de Estudios e Investigación Jurídica (INEJ), Managua 2011, pp. 73-94.

Para que exista un Estado democrático, por tanto, no bastan las declaraciones constitucionales, y ni siquiera, la sola existencia de elecciones. Ya el mundo contemporáneo ha conocido demasiadas experiencias de toda suerte de tiranos que usaron el voto popular para acceder al poder, y que luego, mediante su ejercicio incontrolado, desmantelaron la propia democracia y desarrollaron gobiernos autoritarios, contrarios al pueblo, que acabaron con la democracia y con todos sus elementos,<sup>4</sup> comenzando por el irrespeto a los derechos humanos. Esta es la lamentable situación que se ha dado en Venezuela, donde se ha arraigado un gobierno autoritario y un Estado Totalitario, partiendo de elementos que se insertaron en la misma Constitución de 1999,<sup>5</sup> lo que permite afirmar que hoy lamentablemente no tenemos un Estado democrático.

Más bien, lo que tenemos es un Estado donde no hay efectiva democracia representativa; donde no existe democracia participativa, no pasando, la “democracia participativa y protagónica” que se pregona, de ser un esquema, si acaso, de movilización popular pero controlada por el gobierno central; donde no hay separación de poderes; donde no sólo los militares no están sometidos a la autoridad civil, sino que los mismos controlan el poder y a la Administración; donde no hay libertad de expresión, habiendo quedado en su mínima expresión, entre otros factores, por el acaparamiento de los medios de comunicación por parte del Estado; y donde se ha venido destruyendo la institución municipal, precisamente, bajo la excusa de promover una supuesta “participación protagónica” del pueblo..

## **1. LAS FALLAS DE LA DEMOCRÁTICA REPRESENTATIVA**

Todo lo anterior ha llevado a la situación de que en Venezuela, las fallas de la democracia afectan tanto a la democracia representativa como a la democracia participativa.

En efecto, en cuanto a la democracia representativa, en la situación actual, en la Venezuela actual carecemos de un sistema efectivo y real que la asegure, entre otros aspectos, por

4 Véase en relación con el caso de Venezuela: Allan R. Brewer-Carías, *Dismantling Democracy. The Chávez Authoritarian Experiment*, Cambridge University Press, New York 2010.

5 Véase los comentarios críticos a la semilla autoritaria en la Constitución de 1999, en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente (Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente)*, Tomo III (18 octubre–30 noviembre 1999), Fundación de Derecho Público–Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1999, pp. 311–340; “Reflexiones críticas sobre la Constitución de Venezuela de 1999,” en el libro de Diego Valadés, Miguel Carbonell (Coordinadores), *Constitucionalismo Iberoamericano del Siglo XXI*, Cámara de Diputados. LVII Legislatura, Universidad Nacional Autónoma de México, México 2000, pp. 171–193; en *Revista de Derecho Público*, N° 81, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, enero–marzo 2000, pp. 7–21; en *Revista Facultad de Derecho, Derechos y Valores*, Volumen III N° 5, Universidad Militar Nueva Granada, Santafé de Bogotá, D.C., Colombia, Julio 2000, pp. 9–26; y en el libro *La Constitución de 1999*, Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Serie Eventos 14, Caracas, 2000, pp. 63–88.

las previsiones contenidas en la reforma de la Ley Orgánica de Procesos Electorales,<sup>6</sup> la cual al regular la representación proporcional y la personificación del sufragio, lo que logró fue permitirle al partido de gobierno, que con minoría del voto popular haya asegurado controlar la mayoría de los escaños en la Asamblea Nacional.<sup>7</sup> Además, el sistema se caracteriza por el abuso que deriva de la imbricación total entre el partido oficial y el aparato del Estado, el cual ha sido íntegramente puesto al servicio de los candidatos oficiales; por la recepción consecuente por parte del partido oficial que preside el propio Presidente de la República, de un ingente financiamiento directo e indirecto del Estado, sin que nunca se haya rendido cuentas de ello; por el control obsceno de todos los medios de comunicación por parte del Estado, y por el abuso de los candidatos oficiales en la utilización limitada de los mismos de comunicación, en las campañas electorales.

El sistema electoral y de escrutinio, además, ha estado controlado por un conjunto de órganos, como son los que conforman el Poder Electoral, que al contrario del carácter independiente, autónomo, despartidizado, imparcial y con participación ciudadana que prevé la Constitución (art. 294), ha estado comandado, desde 2004, por un Consejo Nacional Electoral totalmente dependiente del Poder Ejecutivo, sin autonomía, completamente partidizado, integrado en su mayoría por miembros del partido oficial y controlado por el mismo, totalmente parcializado a favor de éste último, y en cuya gestión se niega toda forma de participación ciudadana, salvo la que deriva de las cargas ciudadanas para el cumplimiento temporal de funciones electorales. Ese órgano no ha podido, por tanto, garantizar ni la igualdad, ni la imparcialidad, ni la transparencia, ni la eficiencia de los procesos electorales que exige la Constitución (art. 293), particularmente desde cuándo a partir de 2004 fue doblemente secuestrado por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, y puesto al servicio de los intereses electorales del partido oficial.<sup>8</sup>

6 Véase sobre la Ley Orgánica de los Procesos Electorales en Gaceta Oficial No. 5928 Extra. de 12 de agosto de 2009. Sobre el sistema electoral antes de esta Ley véase Allan R. Brewer-Carías, “Reforma electoral en el sistema político de Venezuela”, en Daniel Zovatto y J. Jesús Orozco Henríquez (Coordinadores), *Reforma Política y Electoral en América Latina 1978-2007*, Universidad Nacional Autónoma de México-IDEA internacional, México 2008, pp. 953-1019.

7 Véase Allan R. Brewer-Carías, “Reforma electoral en el sistema político de Venezuela”, en Daniel Zovatto y J. Jesús Orozco Henríquez (Coordinadores), *Reforma Política y Electoral en América Latina 1978-2007*, Universidad Nacional Autónoma de México-IDEA internacional, México 2008, pp. 953-1019.

8 Véase Allan R. Brewer-Carías, “El Poder Electoral y la confiscación del derecho a la participación política mediante el referendo revocatorio presidencial: Venezuela 2000-2004”, en Juan Pérez Royo, Joaquín Pablo Urías Martínez, Manuel Carrasco Durán, Editores), *Derecho Constitucional para el Siglo XXI. Actas del Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Tomo I, Thomson-Aranzadi, Madrid 2006, pp. 1081-1126; y “La autonomía e independencia del Poder Electoral y de la Jurisdicción Electoral en Venezuela, y su secuestro y sometimiento por la jurisdicción Constitucional,” Documento preparado para el III Congreso Iberoamericano de Derecho Electoral, Facultad de Estudios Superiores de Aragón de la Universidad

El resultado de todo ello ha sido que lejos de ser el régimen político venezolano el de una democracia, donde la conjunción de intereses y posiciones contrapuestas es indispensable para poder gobernar, mediante el diálogo, acuerdos y compromisos; se trata, de hecho, de un régimen de partido único que controla todos los poderes, y que incluso no reconoce a la oposición; lo que se ha manifestado en más de una ocasión, con los anuncios públicos y sucesivos de que la mayoría oficialista en la Asamblea Nacional de no dialogarán siquiera con la oposición. Ello ocurrió, por ejemplo, en 2010, cuando la mayoría oficialista perdió la mayoría calificada que tenía en la Asamblea Nacional, y ha ocurrido de nuevo recientemente.<sup>9</sup> Este desconocimiento de la oposición ha conducido, de hecho, a que el sistema político sea en la práctica uno de partido único, al punto de que el nombramiento de los altos funcionarios del Estado que desde hace años tienen sus períodos vencidos, como el Contralor General de la República y los miembros del Consejo Nacional Electoral, no puede tener lugar porque el partido de gobierno se niega a entrar siquiera en conversaciones con los diputados representantes de la oposición, sin cuyos votos no pueden efectuarse tales nombramientos.

## 2. LAS FALLAS DE LA DEMOCRÁTICA PARTICIPATIVA

Pero además, en la situación actual, en Venezuela tampoco hay un sistema real y efectivo de democracia participativa, y aún menos “protagónica.” En la actualidad, en realidad, la participación del pueblo en política, como en la más típica de las democracias formales, se ha reducido a la participación mediante voto en las elecciones; y ello, primero, porque los mecanismos de democracia directa, como las asambleas de ciudadanos han sido secuestrados por el Poder Ejecutivo nacional y el partido de gobierno, habiendo sido convertidas en instrumentos de políticas populistas como parte de la estructura del denominado Estado Comunal o del Poder Popular, creado en 2010 mediante leyes orgánicas, al margen de la Constitución y en paralelo al Estado Constitucional;<sup>10</sup> segundo, porque los mecanismos de democracia semidirecta, como los referendos, se han hecho de imposible ejercicio por las condiciones y requisitos legales impuestos para que puedan convocarse por iniciativa popular como lo exige la Constitución;<sup>11</sup> y tercero, porque los mecanismos de participación ciudadana directamente

Nacional Autónoma de México, Estado de México, 27-29 Septiembre de 2012

9 Véase por ejemplo lo declarado por el Presidente de la Asamblea Nacional en El Universal, Caracas 17 de julio de 2014, en <http://www.eluniversal.com/nacional-y-politica/140717/cabello-descarta-cualquier-reunion-con-partidos-de-la-oposicion>

10 Véase las Leyes Orgánicas del Poder Popular en Gaceta Oficial No. 6011 de 21 de diciembre de 2010. Véanse los comentarios en Allan R. Brewer-Carías et al., *Leyes Orgánicas del Poder Popular (Los Consejos Comunales, las Comunas, la Sociedad socialista y el Sistema Económico Comunal)*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2011.

11 Véase Allan R. Brewer-Carías, *La Sala Constitucional versus el Estado democrático de derecho. El secuestro del Poder Electoral y de la Sala Electoral del Tribunal Supremo y la confiscación del derecho a la participación política*, Los Libros de El Nacional, Colección Ares, Caracas 2004; “El secuestro del Poder Electoral y la confiscación del derecho a la participación

previstos en la Constitución han sido arrebatados al pueblo, al distorsionarse en la legislación la integración de los Comités de Postulaciones Judiciales, Electorales y del Poder Ciudadano, donde debía haber representantes de los diversos sectores de la sociedad, pero que quedaron bajo el control político de la mayoría oficialista de la Asamblea Nacional sin que el ciudadano y sus organizaciones pueda participar;<sup>12</sup> y al haberse además vaciado, por la Sala Constitucional, la norma constitucional que prevé la consulta popular necesaria e indispensable antes de la sanción de las leyes, al haber dispuesto, en fraude a la Constitución, que ello no se aplica a la legislación delegada, dictada mediante decretos leyes, que en definitiva en los últimos quince años se ha convertido en la forma normal de legislación en el país.<sup>13</sup>

Pero la ausencia de participación política también queda evidenciada en la forma cómo se ha estructurado el antes mencionado Estado del Poder Popular o Estado Comunal, sobre la base de Consejos Comunales comandados por denominados “voceros” que no son electos, sino impuestos en asambleas de ciudadanos por el partido de gobierno que las controla, y sin cuyo manejo ni siquiera pueden obtener reconocimiento por el Ministerio de la Participación.<sup>14</sup>

En realidad, la “democracia participativa” que se ha vendido supuestamente consolidando a través de la creación de estas organizaciones del llamado “Poder Popular,” no es más que una falacia de participación,<sup>15</sup> pues se trata de instituciones propias del populismo de Es-política mediante el referendo revocatorio presidencial: Venezuela 2000-2004,” en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, N° 112. México, enero-abril 2005 pp. 11-73

12 Véase Allan R. Brewer-Carías, “La participación ciudadana en la designación de los titulares de los órganos no electos de los Poderes Públicos en Venezuela y sus vicisitudes políticas”, en Revista Iberoamericana de Derecho Público y Administrativo, Año 5, N° 5-2005, San José, Costa Rica 2005, pp. 76-95; y “Sobre el nombramiento irregular por la Asamblea Nacional de los titulares de los órganos del poder ciudadano en 2007”, en Revista de Derecho Público, No. 113, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2008, pp. 85-88

13 Véase Allan R. Brewer-Carías, “Apreciación general sobre los vicios de inconstitucionalidad que afectan los Decretos Leyes Habilitados” en Ley Habilitante del 13-11-2000 y sus Decretos Leyes, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Serie Eventos N° 17, Caracas 2002, pp. 63-103; y “El derecho ciudadano a la participación popular y la inconstitucionalidad generalizada de los decretos leyes 2010-2012, por su carácter inconsulto,” en Revista de Derecho Público, No. 130, (abril-junio 2012), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2012, pp. 85-88

14 Véase Allan R. Brewer-Carías, Ley Orgánica de Consejos Comunales, Colección Textos Legislativos, No. 46, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2010.

15 Véase Allan R. Brewer-Carías, “La necesaria revalorización de la democracia representativa ante los peligros del discurso autoritario sobre una supuesta “democracia participativa” sin representación,” en Derecho Electoral de Latinoamérica. Memoria del II Congreso Iberoamericano de Derecho, Bogotá, 31 agosto-1 septiembre 2011, Consejo Superior de la Judicatura, ISBN 978-958-8331-93-5, Bogotá 2013, pp. 425-449. Véase además, el texto de la Ponencia: “La democracia representativa y la falacia de la llamada “democracia participativa,” Congreso Iberoamericano de Derecho Electoral, Universidad de Nuevo

tado, que maneja el Poder Central, para repartir recursos fuera de los canales regulares del Estado y particularmente fuera de los gobiernos locales, vaciando en paralelo a los Municipios de competencias, pero dependiendo totalmente, incluso en su propia existencia, de una decisión del Ejecutivo Nacional. En esos Consejos, en realidad, el único que “participa” es el partido de gobierno y los derivados de su clientelismo, y si alguna participación se le da a la población local en el proceso de inversión de los recursos repartidos, por supuesto es sólo parcial, solo para los sectores que se identifican con el socialismo como doctrina oficial. De resto, lo que hay es exclusión y marginamiento.

Ese proceso de creación de un Estado Comunal o del Poder Popular, por otra parte, contradice la esencia del Estado democrático, que es la descentralización política, así sea en la forma precaria cómo se estableció en el marco de la Federación Centralizada que reguló la Constitución de 1999.

En efecto, uno de los grandes cambios políticos que debió consolidar la Constitución de 1999, tenía que haber sido la transformación definitiva de la “Federación Centralizada” que existió en Venezuela durante todo el siglo XX, por una efectiva “Federación Descentralizada,” montada en un real sistema de distribución territorial del poder entre los tres niveles de gobierno: nacional, estatal y municipal. En tal sentido es que debió apuntar la reforma constitucional, y que no se hizo, quedando el tema en sólo un enunciado nominal al definirse al Estado en la Constitución, como un “Estado Federal Descentralizado” (art. 4) que no lo es, pues está concebido en un marco centralista, en ausencia de una efectiva descentralización política de la Federación.

Es decir, la normativa sancionada en 1999 no significó ni siquiera avance sustancial alguno respecto del proceso de descentralización que se había venido desarrollando durante la última década del siglo pasado en el país, al amparo de la Constitución de 1961 y de las previsiones de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de competencias del Poder Público de 1989<sup>16</sup>; y más bien, en muchos aspectos, lo que significó fue un retroceso institucional,<sup>17</sup> que se ha consolidado con la práctica legislativa y gubernamental de los últimos quince años.

Retroceso que por ejemplo quedó plasmado al lesionar incluso la igualdad de los Estados, al eliminarse el Senado y preverse una Asamblea Nacional uninominal (art. 186) y, con

---

León, Monterrey, 27 de noviembre 2010.

16 Véase, en general, Allan R. Brewer-Carías, Informe sobre la Descentralización en Venezuela 1993, Memoria del Ministro de Estado para la Descentralización, Caracas 1993.

17 Véase Allan R. Brewer-Carías, “Reflexiones Críticas sobre la Constitución de Venezuela de 1999,” en el libro: La Constitución de 1999, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas 2000, págs. 63 a 88

ello, impedirse la posibilidad de la participación política igualitaria de los Estados en la conducción de las políticas nacionales. Se rompió, así, con una tradición que se remonta a 1811, estableciendo una institución legislativa contradictoria con la forma federal del Estado, y un caso único de Estado federal con territorio extenso.

### 3. LA CONCEPCIÓN CENTRALISTA DE LA “FEDERACIÓN DESCENTRALIZADA”

Para facilitar el retroceso en materia de descentralización política, la Constitución comenzó por establecer un régimen “centralista” del Estado, aun cuando calificándolo contradictoriamente como “descentralizado,” siendo esa contradicción el signo más característico de la Constitución al regular el régimen de las entidades territoriales,<sup>18</sup> pues en paralelo a regular la autonomía política, normativa y administrativa de los Estados y Municipios, el texto la niega al remitir a la Ley para su regulación, con lo que la garantía constitucional de la misma desapareció.

En efecto, la autonomía de los entes territoriales, es decir, de los Estados y de los Municipios, ante todo, como sucede en toda federación o Estado descentralizado, exigía la previsión de su garantía constitucional, en el sentido de que los límites a la misma sólo podían estar en la propia Constitución, y no podía ser remitida su regulación por ley nacional posterior. La Constitución de 1999, sin embargo, al regular el funcionamiento y la organización de los Consejos Legislativos Estatales remitió su regulación a la ley nacional (art. 162), que se dictó en 2001, como Ley Orgánica de los Consejos Legislativos de los Estados,<sup>19</sup> lo cual, además de contradictorio con la atribución a los mismos de dictarse su propia Constitución para organizar sus poderes públicos (art. 164.1), se configuró como una intromisión inaceptable del Poder Nacional en el régimen de los Estados.

En cuanto a los Municipios, la autonomía municipal tradicionalmente garantizada en la propia Constitución, también se interfirió en la Constitución, al señalarse que los Municipios gozan de la misma, no sólo “dentro de los límites” establecidos en la Constitución, sino de los

---

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

19 Gaceta Oficial N° 37.282 del 13 de septiembre de 2001.

establecidos en la ley nacional (art. 168), con lo cual el principio descentralizador básico, que es la autonomía, quedó minimizado.

#### **4. EL DESBALANCE HACIA EL NIVEL NACIONAL EN LA DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DEL PODER**

En cuanto a la distribución de competencias del Poder Público entre los entes político- territoriales, que es lo que origina la descentralización política, el texto constitucional está concebido también bajo un signo centralista, de manera que casi todas las competencias quedaron en el Poder Nacional. Los Estados, en la Constitución materialmente carecen de materias sobre las cuales actuar como competencia exclusiva de los mismos, a pesar de que el artículo 164 hable, precisamente, de “competencias exclusivas.”<sup>20</sup> Las pocas indicadas en dicha norma, en realidad, son en su mayoría materias de competencia parcial de los Estados, en algunos casos concurrentes con el Poder Nacional o con el Poder Municipal, y en cuanto a las competencias que se habían descentralizado y convertido en “exclusiva” de los Estados, como la de la administración y manejo de los aeropuertos y puertos nacionales ubicados en cada Estado, como se dijo, fue centralizada o nacionalizada por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en 2008, mutándose a tal efecto la Constitución.<sup>21</sup>

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

Y así las leyes nacionales dictadas en relación con materias de competencias concurren-

---

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

21 Véase sentencia de la Sala Constitucional, n° 565 de 15 de abril de 2008 (caso Procuradora General de la República, recurso de interpretación del artículo 164.10 de la Constitución de 1999) en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Abril/565-150408-07-1108.htm> . Véase los comentarios sobre esta sentencia, en Allan R. Brewer-Carías, “La Sala Constitucional como poder constituyente: la modificación de la forma federal del estado y del sistema constitucional de división territorial del poder público, en Revista de Derecho Público, N° 114, (abril-junio 2008), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2008, pp. 247-262

tes, en todo caso, lo que han producido es más bien una acentuada centralización, casi total, de las mismas, como ha ocurrido en materia de policía, respecto de la cual, los Estados y Municipios han sido vaciados casi completamente.<sup>22</sup>

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

Por tanto, en realidad, la Constitución de 1999 terminó de vaciar totalmente a los Estados de competencias tributarias, estableciéndose incluso en la Constitución una competencia residual, no a favor de los Estados como ocurre en las federaciones, sino en forma contraria al principio federal, a favor del Poder Nacional, en materia de impuestos, tasas y rentas no atribuidas a los Estados y Municipios por la Constitución o por la ley (art. 156,12). En consecuencia, a los Estados sólo les quedaron las competencias en materia de papel sellado, timbres y estampillas como se había establecido en la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público de 1989,<sup>23</sup> y nada más, pues incluso las materias que se les había transferido como las relativas a la atención de la salud, han sido progresivamente centralizadas.<sup>24</sup>

La consecuencia de todo ese proceso de centralización es que los Estados han seguido siendo totalmente dependientes de los aportes provenientes del Presupuesto Nacional (Situado Constitucional), habiéndose atribuido la coordinación de la inversión de sus ingresos a un Consejo Federal de Gobierno (art. 185), que conforme a la Ley que lo reguló, lo que ha

22 Lo que comenzó a realizarse con la Ley de Coordinación de Seguridad Ciudadana, en Gaceta Oficial N° 37.318 del 6 de noviembre de 2001. Véase además, la Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional, y la Ley Orgánica de la Función Policial en Gaceta Oficial No. 5940 de 7 de diciembre de 2009.

23 Véase Allan R. Brewer-Carías, “Bases legislativas para la descentralización política de la federación centralizada (1990: El inicio de una reforma”, en Allan R. Brewer-Carías (Coordinador y editor), Carlos Ayala Corao, Jorge Sánchez Meleán, Gustavo Linares y Humberto Romero Muci, *Leyes para la Descentralización Política de la Federación*, Colección Textos Legislativos, N° 11, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1990, pp. 7-53; y “La descentralización política en Venezuela: 1990. El inicio de una reforma” en Dieter Nohlen (editor), *Descentralización Política y Consolidación Democrática EuropaAmérica del Sur*, MadridCaracas 1991, pp. 131-160.

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

hecho es reforzar el control de los mismos por parte de los órganos nacionales. En efecto, en dicha la Ley Orgánica que regula el Consejo Federal de Gobierno de 2010,<sup>25</sup> además de preverse su organización y funcionamiento, se establecen “los lineamientos de la planificación y coordinación de las políticas y acciones necesarias para el adecuado desarrollo regional,” e igualmente, “el régimen para la transferencia de las competencias entre los entes territoriales, y a las organizaciones detentadoras de la soberanía originaria del Estado” (art. 1). En este último caso, además, haciendo referencia, sin duda, a los órganos del llamado Poder Popular o Estado Comunal, lo que significa que además del centralismo por asunción de poderes de intervención por parte del Poder Central, se ha previsto otro mecanismo de centralización pero por “vaciamiento” de competencias hacia las entidades del llamado Poder Popular que están controlados precisamente por el Poder Nacional.

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

## **5. EL MUNICIPIO QUE NO SE QUISO REGULAR EFECTIVAMENTE COMO LA UNIDAD PRIMARIA EN LA ORGANIZACIÓN NACIONAL**

Por otra parte, en la Constitución de 1999, siguiendo la tradición formal anterior, se reguló al Municipio como la unidad política primaria de la organización nacional, gozando de personalidad jurídica y de gobierno democrático y, más importante, de autonomía (art. 169). Sin embargo, particularmente en cuanto a ésta última, como se dijo, se la previó en la Constitución no sólo dentro de los límites establecidos en la misma, como antes se disponía, y que era su garantía constitucional, sino también dentro de los límites establecidos por “la ley,” con lo que se abrió el camino definitivo para la propia destrucción del régimen municipal. Para ello, la Sala Constitucional “interpretó” que la “libre gestión de las materias de su competencia” que garantiza la Constitución a los Municipios conforme a dicha autonomía, no es más que “una libertad condicionada, no sólo por las limitaciones que directamente impone el Constituyente sino por todas aquellas que pueda imponer el Legislador Nacional, y los legisladores estatales

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

al ejercicio de la autonomía municipal, de acuerdo con las normas de la propia Constitución y dentro de los límites por ella indicados”<sup>26</sup>.

Ello, precisamente, es lo que ha contribuido a que se haya venido implementando mediante ley, en contra de la Constitución, en paralelo al régimen municipal y para destruirlo, el denominado Poder Popular, con el que se ha dado inicio al proceso de desmunicipalización del país.<sup>27</sup>

En efecto, para que el Municipio pudiera haber llegado a ser la unidad política primaria en la organización nacional, debió haberse regulado en la Constitución en una forma que estuviese bien descentralizado en el sentido de bien cerca del ciudadano, lo que debió haber implicado la efectiva municipalización del territorio, multiplicando las autoridades locales electas democráticamente ubicando Municipios allí donde hubiera una comunidad, tanto en áreas urbanas como rurales, con vínculos permanentes de vecindad. Pero lamentablemente ello no se logró prever en la Constitución, y el Municipio, tal como se lo había regulado en la ley nacional, se lo concibió bien lejos de los ciudadanos. Ello además, lo avaló la Sala Constitucional del Tribunal Supremo al interpretar que para que pueda existir un Municipio, conforme a los artículos 164 y 165 de la Constitución, el mismo debía poseer “como elementos esenciales de su existencia, los siguientes: un territorio claramente delimitado, una cantidad poblacional que amerite su existencia, un centro de población que funja de asiento permanente del gobierno local, un gobierno elegido democráticamente y una capacidad racional para autosatisfacer las necesidades del colectivo que se desarrolla bajo su jurisdicción, es decir, en términos de finanzas públicas, suficiencia presupuestaria (una relación coherente entre los ingresos y gastos que fomenta el desarrollo de la entidad, atendiendo a sus propias necesidades).”<sup>28</sup>

Con esos “elementos esenciales” por supuesto, el Municipio perdió todo su carácter de unidad política primaria, quedando al contrario como una entidad territorial ubicada territorialmente bien lejos de los ciudadanos y sus comunidades, lo que se evidencia de sólo tener en cuenta que en un territorio de casi un millón de kilómetros cuadrados, en Venezuela solo haya 338 Municipios, con promedio de casi 100.000 habitantes por autoridad local.

Y la lejanía respecto del ciudadano, que ha impedido la efectiva municipalización del

---

26 Véase sentencia N° 2257 de 13 de noviembre de 2001, en Revista de Derecho Público, N° 85-88, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2001, pp. 202 y ss.

27 Véase nuestras propuestas para la reforma hacia un Nuevo Municipalismo en Allan R. Brewer-Carías, Debate Constituyente, Tomo I, Fundación de Derecho Público, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1999, pp. 164 a 169; y los comentarios críticos al proyecto constitucional en Tomo II, pp. 230 ss.

28 Véase sentencia N° 618 de 2 de mayo de 2001 (Caso: Municipio Simón Bolívar, Estado Zulia), en Revista de Derecho Público, N° 85-88, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2001, pp. 199 ss.

territorio que debió haber conducido a multiplicar todos los centros urbanos con entidades locales con gobiernos propios electos democráticamente por vía del sufragio; lo que ha provocado, al contrario, es la desmunicipalización del territorio, precisamente con la creación mediante leyes orgánicas de las Comunas y los Consejos Comunales, sin base democrática representativa como integrantes del Estado Comunal que se ha venido implementando al margen de la Constitución y en fraude a la voluntad popular que lo rechazó en 2007. Con todo ello, lo que se ha buscado, como lo advirtió José Luis Villegas, ha sido “concentrar el poder, destruyendo el federalismo, la descentralización y el municipio, e imponer un nebuloso Estado comunal como expresión de tránsito hacia el socialismo.”<sup>29</sup>

Y además, ello, mediante entidades que no son democrático-representativas, sino integradas con “voceros” nombrados a mano alzada, y dependientes del Ejecutivo Nacional a través del partido oficial, mediante los cuales no sólo se ha buscado despojar a los Municipios de su carácter de unidad política primaria en la organización nacional, sino que se han regulado para vaciarlos de competencias mediante su transferencia a los mismos.<sup>30</sup>

Para lograrlo, además, en lugar de haberse multiplicado las Juntas Parroquiales representativas previstas en la Constitución que era lo que correspondía, con miembros electos mediante sufragio; al contrario, en la reforma de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal de 2010,<sup>31</sup> las mismas fueron inconstitucionalmente eliminadas como entidades locales representativas de gobierno democráticamente electos, pasando a ser entes “consultivos” de los referidos Consejos Comunales no electos democráticamente a los cuales se asignó el carácter de representantes de las Comunas como entidades locales (art. 19), totalmente desligadas de los Municipios y sin que sus miembros sean electos mediante sufragio.

## 6. LAS COMUNAS VERSUS LOS MUNICIPIOS

Las Comunas, que no existen en la Constitución, en efecto, y a pesar de que su creación fue una propuesta de la rechazada reforma constitucional de 2007, fueron creadas en fraude a la voluntad popular, y reguladas en la Ley Orgánica de las Comunas de 2010. Las mismas

29 Véase lo expresado por José Luis Villegas M., “Hacia la instauración del Estado Comunal en Venezuela: Comentario al Decreto Ley Orgánica de la Gestión Comunitaria de Competencia, Servicios y otras Atribuciones, en el contexto del Primer Plan Socialista-Proyecto Nacional Simón Bolívar 2007-2013,” en Revista de Derecho Público, No. 130, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2012, pp. 127 ss.

30 Véase Allan R. Brewer-Carías, *Ley Orgánica de los Consejos Comunales*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2010; y Armando Rodríguez García, “Participación ciudadana, institucionalidad local y consejos comunales en Venezuela,” en Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela, N° 129, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2007, pp. 125-164.

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

fueron además concebidas en la Ley Orgánica del Poder Popular, para suplantarse al Municipio constitucional, como la “célula fundamental” del Estado Comunal.<sup>32</sup>

Para ese efecto, a la Comuna se la definió en el artículo 15.2 de esta Ley Orgánica del Poder Popular, como el “espacio socialista que como entidad local es definida por la integración de comunidades vecinas con una memoria histórica compartida, rasgos culturales, usos y costumbres que se reconocen en el territorio que ocupan y en las actividades productivas que le sirven de sustento y sobre el cual ejercen los principios de soberanía y participación protagónica como expresión del Poder Popular, en concordancia con un régimen de producción social y el modelo de desarrollo endógeno y sustentable contemplado en el Plan de Desarrollo, Económico y Social de la Nación.” Esta misma definición de la Comuna como “espacio socialista,” está también en el artículo 5 de la Ley Orgánica de las Comunas; noción que implica que la misma está vedada a todo aquél que no sea socialista o que no crea en el socialismo, o que no comulgue con el socialismo como doctrina política. La concepción legal de la Comuna, por tanto, es contraria al pluralismo democrático que garantiza la Constitución (art. 6), siendo abiertamente discriminatoria y contraria a la igualdad que también garantiza el artículo 21 de la Constitución.

Pero para consolidar la institución, aún en forma contraria al pluralismo, en la Ley Orgánica del Poder Popular se define a la Comuna como una “entidad local,” y la misma calificación se encuentra en el artículo 1 de la Ley Orgánica de las Comunas, que la define “como entidad local donde los ciudadanos y ciudadanas en el ejercicio del Poder Popular, ejercen el pleno derecho de la soberanía y desarrollan la participación protagónica mediante formas de autogobierno para la edificación del estado comunal, en el marco del Estado democrático y social de derecho y de justicia” (art. 1). También en la reforma de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal de diciembre de 2010, se incluyó a las comunas en el listado de las “entidades locales territoriales” (art. 19) disponiéndose que las mismas, al estar reguladas por una legislación diferente como es la relativa al Poder Popular, y al poder constituirse “entre varios municipios,” quedan exceptuadas de las disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal.

Ahora bien, en cuanto a calificar a las Comunas como “entidades locales,” el Legislador

---

<sup>32</sup> Véase en Gaceta Oficial N° 6.011 Extra. de 21-12-2010. Véase sobre esta Ley el libro de Allan R. Brewer-Carías (Coordinador), Claudia Nikken, Luis A. Herrera Orellana, Jesús María Alvarado Andrade, José Ignacio Hernández y Adriana Vigilancia, *Leyes Orgánicas sobre el Poder Popular y el Estado Comunal (Los Consejos Comunales, las Comunas, la Sociedad Socialista y el Sistema Económico Comunal)*, Colección Textos Legislativos N° 50, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2011. Véase además, Allan R. Brewer-Carías, “La Ley Orgánica del Poder Popular y la desconstitucionalización del Estado de derecho en Venezuela,” en *Revista de Derecho Público*, No. 124, (octubre-diciembre 2010), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2010, pp. 81-101.

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

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

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

Este es un sistema que sirve para que el chavismo continúe en el poder, la idea es que los voceros elegidos a mano alzada sean representantes del partido.”<sup>33</sup>

## 7. EL AHOGAMIENTO DE LA INSTITUCIÓN MUNICIPAL

En este esquema de establecimiento del Estado del Poder Popular y el Estado Comunal, a los efectos de ahogar y estrangular progresivamente el Estado Constitucional, la primera de las instituciones territoriales afectadas, por supuesto, ha sido el Municipio, el cual, siendo la unidad política primaria dentro la organización de la República, ha quedado desvinculado totalmente del proceso de desarrollo comunal y de la llamada participación popular. A tal efecto, además de la sanción de las Leyes Orgánicas del Poder Popular, en fraude a la Constitución y a 33 Véase en Víctor Salmerón, “La comuna es una sociedad de súbditos,” Entrevista a Héctor Silva Michelena, en Prodavinci, 25 de septiembre de 2014, en <http://prodavinci.com/2014/09/25/actualidad/la-comuna-es-una-sociedad-de-suditos-entrevista-a-hector-silva-michelena-por-victor-salmeron/> Inm. Véase además, Héctor Silva Michelena, Estado de Siervos. Desnudando al Estado Comunal, bid & co., Caracas 2014.

la voluntad popular que había rechazado la reforma constitucional de 2007, en el mismo mes de diciembre de 2010, se introdujeron diversas reformas la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (LOPP),<sup>34</sup> en la cual, entre otros aspectos, se reguló lo siguiente:

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

En segundo lugar, el artículo 2 de la Ley Orgánica del Poder Municipal, a pesar de que repite el principio constitucional de que el Municipio “constituye la unidad política primaria de la organización nacional de la República,” ya no habla de que “gozan de autonomía” como lo garantiza el artículo 168 de la Constitución, sino de que “ejerce sus competencias de manera autónoma.” Ello, sin embargo, es contradictorio con lo que la propia Ley establece al disponer de que “el municipio se regirá por el Sistema Nacional de Planificación establecido en la ley que regula la materia,” (art. 110) que en Venezuela, muy anacrónicamente es una planificación centralizada y obligatoria regulada en la Ley que creó la Comisión Central de Planificación,<sup>35</sup> y desarrollada en la ley Orgánica de Planificación Pública y Popular.<sup>36</sup>

A tal efecto, en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, además, se eliminó la iniciativa ejecutiva de la planificación local que se asignaba al Alcalde, quien debía presentar al Consejo Local de Planificación las líneas maestras de su plan de gobierno, y se establece, en cambio, que el Consejo Local de Planificación Pública es “el órgano encargado de diseñar

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

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

36 Véase en Gaceta Oficial No 6.011 Extraordinario del 21 de diciembre de 2010

el Plan Municipal de Desarrollo y los demás planes municipales, en concordancia con los lineamientos que establezca el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación y los demás planes nacionales y estatales, garantizando la participación protagónica del pueblo en su formulación, ejecución, seguimiento, evaluación y control, en articulación con el Sistema Nacional de Planificación” (art. 111).

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

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

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

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

Es precisamente hacia las Comunas, hacia las cuales se prevé que se deben vaciar a los Municipios de sus competencias, lo cual se concretó en 2012 al dictarse la Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y Otras Atribuciones (Decreto Ley N° 9.043),<sup>37</sup> precisamente con el objeto de implementar la “transferencia de la gestión y administración de servicios, actividades, bienes y recursos del Poder Público Nacional y de las entidades político territoriales, al pueblo organizado.” Ni más ni menos que la destrucción de los Municipios, siendo lo más grave la “motivación” legal para dicha transferencia, que es la peregrina idea de que los Municipios, que son los que están gobernados por representantes electos mediante sufragio universal, directo y secreto, supuestamente – así lo dice la letra de la Ley –, supuestamente “usurparon lo que es del pueblo soberano;” es decir, los órganos representativos locales “usurparon lo que es del pueblo,” y por tanto, supuestamente con el establecimiento del Estado Comunal, se “restituyen al Pueblo Soberano, a través de las comunidades organizadas y las organizaciones de base del poder popular, aquellos servicios, actividades, bienes y recursos que pueden ser asumidas, gestionadas y administradas por el pueblo organizado” (art. 5.3).

Además, se destaca que la transferencia para ejecutar esta supuesta “restitución” de las mencionadas competencias al pueblo organizado, debe hacerse conforme a los lineamientos que a tal efecto dicte el Consejo Federal de Gobierno (art. 20), que es un órgano controlado por el Poder Central, a través de un solo tipo de órgano que son los denominados “Empresas Comunales de Propiedad Social de servicios y socioproductivas, o las organizaciones de base del Poder Popular y demás formas de organización de las comunidades,” siempre que las mismas sean “legítimamente reconocidas,” por supuesto, por el gobierno central, lo que sólo es posible si son socialistas. Y lo más insólito es que las áreas prioritarias para dicha transferencia son las de salud, educación, vivienda, deporte, cultura, programas sociales, protección del ambiente, recolección de desechos sólidos, áreas industriales, mantenimiento y conservación

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

de áreas urbanas, prevención y protección comunal, construcción de obras comunitarias, servicios públicos, además de prestación de servicios financieros y producción y distribución de alimentos y de bienes de primera necesidad, entre otras” (art. 27),<sup>38</sup> es decir, materialmente de todo lo imaginable como acción de gobierno local. Con ello, como se dijo, es claro que lo que se busca vaciar totalmente de competencias a los entes políticos territoriales, específicamente a los Municipios<sup>39</sup> y ahogarlos financieramente, para lo cual, como lo afirmó la Sala Constitucional en la sentencia que analizó el carácter orgánico de la Ley, la misma “incide de forma evidente en la estructura orgánica o institucional de un Poder Público como es el Poder Ejecutivo, y a su vez los distintos entes político-territoriales quienes están sujetos a los planes de transferencia planteados en sus normas.”<sup>40</sup>

Por supuesto, este proceso de transferencia no es, en absoluto, un proceso de descentralización. Más bien como lo destacó José Ignacio Hernández, “la descentralización no se concibe aquí como la transferencia de competencias a favor de Estados y Municipios para democratizar el Poder acercándolo al ciudadano,” pues “la transferencia de competencias del Poder Nacional, Estatal y Municipal –así como por parte de los Distritos– a favor de las instancias del Poder Popular, [...] desnaturaliza el concepto constitucional de descentralización, pues el Poder Popular, como quedó regulado en las Leyes del Poder Popular, es en realidad el

38 Véase sobre esta Ley los comentarios de: José Luis Villegas Moreno, “Hacia la instauración del Estado Comunal en Venezuela: Comentario al Decreto Ley Orgánica de la Gestión Comunitaria de Competencia, Servicios y otras Atribuciones, en el contexto del Primer Plan Socialista-Proyecto Nacional Simón Bolívar 2007-2013”; de Juan Cristóbal Carmona Borjas, “Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y otras atribuciones;” de Cecilia Sosa G., “El carácter orgánico de un Decreto con fuerza de Ley (no habilitado) para la gestión comunitaria que arrasa lentamente con los Poderes estatales y municipales de la Constitución;” de José Ignacio Hernández, “Reflexiones sobre el nuevo régimen para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y otras Atribuciones;” de Alfredo Romero Mendoza, “Comentarios sobre el Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y otras Atribuciones;” y de Enrique J. Sánchez Falcón, “El Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y otras Atribuciones o la negación del federalismo cooperativo y descentralizado,” en Revista de Derecho Público, No. 130, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2012, pp. 127 ss.

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

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

conjunto de instancias reguladas y controladas por el Poder Ejecutivo Nacional cuyo objetivo único, exclusivo y excluyente es el socialismo, que pasa a ser así a ser doctrina de Estado.”<sup>41</sup>

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

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

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

## 8. EL AHOGAMIENTO Y NEUTRALIZACIÓN DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES POR PARTE DEL PODER NACIONAL

Pero el proceso de centralización del Estado no sólo se ha producido por la creación paralela de los órganos del Estado Comunal en relación con el Estado Constitucional, para vaciarlo y ahogarlo, sino por la acción de los propios órganos del Poder Nacional, que han

<sup>41</sup> Véase José Ignacio Hernández, “Reflexiones sobre el nuevo régimen para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y otras Atribuciones,” en Revista de Derecho Público, No. 130, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2012, pp. 157

venido, a la vez, ahogando directamente a las entidades territoriales.

Ello ha ocurrido mediante el establecimiento de una estructura organizativa de la Administración Pública nacional, dependiente del Vicepresidente Ejecutivo de la República, en forma paralela y superpuesta a la Administración de los Estados, denominada como “Órganos Desconcentrados de las Regiones Estratégicas de Desarrollo Integral (REDI),”<sup>42</sup> a cargo de funcionarios denominados “Autoridades Regionales,” las cuales además, tienen “Dependencias” en cada Estado de la República, que están a cargo de Delegaciones Estatales, todos del libre nombramiento del Vicepresidente de la República.

Estos Delegados, que ejercen sus funciones “dentro del territorio del Estado que le ha sido asignado” (art. 19), se los ha concebido como los canales de comunicación de los Gobernadores de Estado con el Poder Nacional y viceversa, del Poder Nacional con los Estados, teniendo además como misión “realizar las acciones tendentes a impulsar la integración y operación de las comunidades organizadas, instancias del poder popular, organizaciones del poder popular, los consejos de economía y contraloría comunal bajo su demarcación, en términos de la normatividad aplicable, cumpliendo con los criterios establecidos por la Autoridad Regional de las Regiones Estratégicas de Desarrollo Integral (REDI)”(art. 20). En definitiva, estas Autoridades nacionales Regionales y los Delegados Estatales, son los órganos administrativos del Poder Nacional montados en paralelo a las autoridades estatales, con el objeto de asegurar el vaciamiento de sus competencias y la neutralización del poder de los Gobernadores de Estado, particularmente si no son miembros del partido oficial.

El proceso de ahogamiento y neutralización de las entidades territoriales de la República, particularmente de las existentes en la Región Capital, también ocurrió en 2008, con la creación de autoridades en el Distrito Capital totalmente dependientes del Poder Ejecutivo, violándose la Constitución. En efecto, en la Constitución de 1999 se había buscado cambiar radicalmente la concepción del viejo Distrito Federal creado desde 1863 como entidad dependiente del Poder Nacional, estableciéndose el Distrito Capital como una entidad política más de la República (art. 16), con sus propios órganos legislativo y ejecutivo de gobierno democrático, es decir, integrado por funcionarios electos popularmente, que debía ser regulado por el Poder Nacional (art. 156,10). Debe mencionarse que ese esquema de autonomía territorial también se pretendió reformar en la rechazada Reforma Constitucional de 2007, en la cual se buscaba eliminar el Distrito Capital y recrear la desaparecida figura del Distrito Federal como entidad totalmente dependiente del Poder Nacional, en particular del Presidente de la República, sin gobierno propio.

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

Después del rechazo popular a dicha reforma constitucional, sin embargo, esta reforma se ha implementado en fraude a la Constitución, y por supuesto a la voluntad popular, mediante la Ley Especial Sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital,<sup>43</sup> en la cual se lo ha regulado como una dependencia del Poder Nacional, con el mismo ámbito territorial del extinto Distrito Federal; y con un supuesto “régimen especial de gobierno,” conforme al cual, la función legislativa en el Distrito está a cargo de la Asamblea Nacional, y el órgano ejecutivo es ejercido por un Jefe de Gobierno (art. 3), que de acuerdo con el artículo 7 de la Ley Especial, es “de libre nombramiento y remoción” por parte del Presidente de la República; es decir, un “régimen especial de gobierno” dependiente del Poder Central.

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

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

En esta perspectiva, el Estado venezolano que nunca ha sido ni ha tenido realmente las características de un “Federal descentralizado,” expresión que sólo fue una etiqueta contradictoria e ilusa inserta en una Constitución centralista, progresivamente se ha centralizado aún más, ubicándose todo el poder público en el Estado nacional, que ahora está configurado como un Estado Totalitario y centralizado. Esa centralización ha sido el resultado de un progresivo desbalance hacia el nivel nacional en la distribución territorial del Poder, en el cual se ha vaciado a los Estados de toda competencia sustantiva, y a los Municipios se les ha quitado su carácter de unidad primaria en la organización nacional, montándose en paralelo y en contra de la Constitución, una organización del llamado Poder Popular Estado Comunal, integrada por Comunas y Consejos Comunales, que han venido neutralizando y ahogando a los Municipios, como instrumentos realmente del Poder nacional. Con ese esquema estatal, sin duda, el derecho público y administrativo que se ha desarrollado es un derecho propio de un Estado centralizado.

---

43 Véase en Gaceta Oficial N° 39.156 de 13 de abril de 2009

## **9. LA DESCONSTITUCIONALIZACIÓN DEL ESTADO Y LA DESAPARICIÓN DEL ESTADO DEMOCRÁTICO SOCIAL DE DERECHO, DE JUSTICIA Y DESCENTRALIZADO QUE DEFINE LA CONSTITUCIÓN**

Todo lo que anteriormente hemos expuesto, nos confirma que en Venezuela, durante los últimos tres lustros, lo que se ha desarrollado en relación con el Estado ha sido un proceso sistemático y permanente de demolición de las instituciones públicas y privadas que antes existían, particularmente las desarrolladas en el marco del Estado Constitucional, mediante su desconstitucionalización y des-democratización, que han configurado progresivamente al Estado como un Estado totalitario, que terminó sustituyendo al Estado democrático, social, de derecho, descentralizado y de justicia del que habla la Constitución, pero sin que la misma se haya reformado conforme a los procedimientos de revisión constitucional.

Y decimos que lo que ha resultado es un Estado Totalitario, pues, limitándonos incluso a la caracterización de Raymond Aron, el Estado venezolano está efectivamente montado sobre un régimen político fundamentado en un sistema de concentración total del poder, en el cual todos los órganos del Estado actúan en el mismo sentido que ordene el Poder Ejecutivo, para lo cual como instrumento facilitador, se ha configurado un partido único ayudado por un partido militar, que se encuentra fusionados al propio Estado y que posee el monopolio de la actividad política “legítima,” que es la que define al Estado, y que es la doctrina “socialista.” Dicho partido es el que garantiza la aplicación de la ideología del Estado, que en definitiva es la verdad oficial.

Ese Estado totalitario, además, de haber asumido el monopolio de la conducción del Estado, también ha asumido el monopolio de los medios de persuasión y coacción, para imponer su voluntad a los ciudadanos; y además, ha asumido el monopolio de los medios de comunicación. Adicionalmente, el Estado Totalitario ha concentrado la casi totalidad de la economía, la cual ha quedado totalmente controlada por el mismo, configurándose un extraordinario Capitalismo de Estado, lo que ha sido facilitado por control total de la industria petrolera por parte del Estado. El monopolio por parte del Estado de la actividad política y económica, ha producido además, la total politización de cualquier actividad que pueda realizarse en la vida social, económica y política, lo que ha originado una confusión entre sociedad y Estado, de manera que incluso las faltas cometidas por los individuos en el marco de la actividad política, económica o profesional se convierten en faltas “ideológicas,” o políticas, originando un terror ideológico y policial.<sup>44</sup>

---

44 Aun cuando no se trata ahora de entrar en la definición del Estado totalitario o del totalitarismo como sistema político de dominación total de la sociedad, estimo que basta recurrir a lo expresado por Raymond Aron en su obra *Démocratie et*

Ese Estado configurado como Estado Totalitario, en primer lugar, ha hecho desaparecer todo vestigio de Estado de derecho que prevé la Constitución, lo que ha resultado de la violación sistemática de la Constitución que ha perdido su carácter de ley suprema, lo que ha sido acompañado de un proceso sistemático de maleabilidad, mutabilidad y desrigidización constitucional, todo lo cual ha producido una completa desinstitucionalización y además, una desconstitucionalización del Estado por la creación fuera de la Constitución de un Estado Comunal en paralelo al Estado Constitucional.<sup>45</sup>

En segundo lugar, el Estado totalitario ha hecho desaparecer, igualmente, todo vestigio del Estado democrático que regula la Constitución, lo que ha resultado de la distorsión de la representatividad política en la legislación electoral; de las fallas en la implementación de la democracia participativa; de la ausencia de separación de poderes en la organización del Estado, y en particular, de la ausencia de autonomía e independencia del Poder Judicial; de la distorsión de la Administración Pública que dejó de estar al servicio del ciudadano; de la militarización avasallante de la sociedad y el Estado; de la eliminación de la libertad de expresión y comunicación; y de la eliminación y violación del principio democrático.

En tercer lugar, el Estado totalitario también ha hecho desaparecer todo vestigio del Estado Social y de Economía Mixta que regula la Constitución, y con ello, se ha logrado la totalitarismo, donde destaca los caracteres del totalitarismo, como un régimen político donde la concentración del poder es total; existe un partido único que se fusiona al Estado y que posee el monopolio de la actividad política “legítima” y de la aplicación de la ideología del Estado, que se convierte en verdad oficial del Estado; el Estado asume el monopolio de los medios de persuasión y coacción, y de los medios de comunicación; la economía es totalmente controlada por el Estado y se convierte en parte del mismo; se produce la politización de toda actividad, originándose una confusión entre sociedad civil y Estado, de manera que las faltas cometidas por los individuos en el marco de la actividad política, económica o profesional se conforman simultáneamente como faltas ideológicas, originando un terror ideológico y policial. Véase la edición en castellano: Democracia y totalitarismo, Seix Barral, Madrid 1968, La diferencia con el autoritarismo, es que en éste la concentración del poder sin aceptación de oposición, no excluye la admisión de un cierto pluralismo en sus apoyos y la carencia de una intención o capacidad de homogeneización total de la sociedad. Véase por ejemplo, José Linz, Totalitarian and Authoritarian Regimes, Rienner, 2000. Por ello, en los últimos lustros se podía calificar el régimen político venezolano como autoritario. Ya, sin embargo, comienza a aparecer el totalitarismo con toda su faz.

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

material eliminación de la libertad económica y de la garantía del derecho de propiedad, resultando la configuración de un Estado Comunista, Burocrático acaparador de la totalidad de la actividad económica, basado en sistema de Capitalismo de Estado, de un Estado Populista, de un Estado Comunal y del Poder Popular, y de un Estado Clientelar.

En cuarto lugar, el Estado totalitario adicionalmente ha hecho desaparecer todo vestigio del Estado de Justicia que regula la Constitución, lo que ha resultado de la ausencia de leyes justas y la multiplicación de leyes inconsultas; de una extrema inflación de la inseguridad jurídica; del sometimiento político del Poder Judicial al Poder Ejecutivo; del hecho del Estado haberse escapado de la justicia interna y de la justicia internacional, tornándose en un Estado irresponsable; de haberse puesto la Justicia al servicio del autoritarismo; de haber áreas con carencia de justicia; y haberse desarrollado la injusticia de la impunidad.

Y por último, el Estado totalitario también ha hecho desaparecer todo vestigio del Estado descentralizado aún bajo una concepción centralista de la “federación descentralizada” regulada la Constitución, habiéndose consolidado un desbalance hacia el nivel nacional en la distribución territorial del poder; en una tendencia que se ha agravado con la mencionada creación, en paralelo al Municipio y a las entidades políticas territoriales previstas en la Constitución, de otras no previstas en la misma que son las del Estado Comunal, para precisamente acabar con los Municipios, los cuales han sido vaciados de competencia a favor de las mismas. Y a todo ello se agrega el ahogamiento y neutralización de las mismas entidades políticas territoriales por parte del Poder Nacional.

Todo ello ha originado una desconstitucionalización del Estado Constitucional la cual incluso se ha pretendido realizar mediante el uso ilegítimo del texto del artículo 5 de la Constitución que dispone que “La soberanía reside intransferiblemente en el pueblo, quien la ejerce directamente en la forma prevista en esta Constitución y en la ley, e indirectamente, mediante el sufragio, por los órganos que ejercen el Poder Público.” Con base en ello, fue que precisamente se estructuró en la propia Constitución el Estado Constitucional, basado en el concepto de democracia representativa o indirecta que se ejerce mediante el sufragio por los órganos del Poder Público. Y ha sido igualmente con base en la primera parte de la norma, la que se refiere al ejercicio directo de la soberanía, que se ha pretendido estructurar otro Estado, el Estado Comunal, con la Comuna como su célula fundamental, pero carente de base democrática.

Ese Estado Comunal, producto del supuesto ejercicio de una democracia directa, que en realidad ha sido secuestrada por el Poder Central y el partido de gobierno, sin sufragio ni representación, se ha concebido para ir vaciando progresivamente de competencias al Estado Constitucional; y en su organización formal, al proclamarse la negación de la representatividad democrática, en la práctica actúa mediante “representantes,” pero sin que los mismos

sean electos mediante sufragio, sino que son “nombrados” como “voceros” a mano alzada en “asambleas de ciudadanos” controladas por el partido de gobierno, para ejercer el Poder Popular, con la participación directa del partido oficial de gobierno y el propio Poder Ejecutivo.

Por ello, lo cierto es que el “Estado Comunal” que se ha buscado establecer en fraude a la Constitución y a la voluntad popular, nada democrático, en definitiva, está controlado todo por un Ministerio del Ejecutivo Nacional, el “Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Movimientos Sociales” cuyo titular además es un “Vicepresidente del Consejo de Ministros para Desarrollo del Socialismo Territorial,”<sup>46</sup> por lo que lejos de ser un instrumento de descentralización – concepto que está indisolublemente unido a la autonomía política – es un sistema de centralización y control férreo de las comunidades por el Poder Central. Por ello la aversión al sufragio universal, directo y secreto que se aprecia en su implementación.

En realidad, si se tratase efectivamente de mecanismos de participación, los miembros de los Consejos Comunales, las comunas y todas las organizaciones e instancias del Poder Popular tendrían que ser electas por sufragio universal, directo y secreto, y no designadas a mano alzada por asambleas controladas por el partido oficial y el Ejecutivo Nacional, en contravención al modelo de Estado democrático, social, de derecho, de justicia y descentralizado establecido en la Constitución.

Es decir, la supuesta democracia participativa no es más que una falacia, pues en definitiva en el “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. 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, el principio esencial del régimen político democrático, basado en la igualdad, la no discriminación y el pluralismo se ha roto desde que el sistema de Estado Comunal, establecido en paralelo al Estado Constitucional, se monta sobre una concepción única, que es el Socialismo, de manera que quien no sea socialista está automáticamente discriminado e

---

46 Véase en Gaceta Oficial No. 40.489 de 4 de septiembre de 2014. Sobre este Ministerio y Vicepresidencia, por ejemplo, el equipo de Redacción Internacional del Diario El Tiempo, expresó que tiene por objeto retomar la idea “de crear el “estado comunal”, en el que el poder ya no se distribuye entre alcaldías y gobernaciones sino en miles de “comunas” creadas en todo el país pero coordinadas directamente por la Presidencia de la República.” Se trata de un esquema para “redistribuir el poder entre las comunidades pero controlando directamente su fuente de ingresos y su funcionamiento, lo que en el fondo implica una mayor concentración en el Poder Ejecutivo.” Véase en el reportaje “Qué hay detrás del ‘revolcón’ en el gabinete del Gobierno venezolano,” en El Tiempo, Bogotá, 3 de septiembre de 2014, en <http://www.eltiempo.com/mundo/latinoamerica/analisis-de-las-principales-reformas-en-el-gabinete-de-nicolas-maduro/14478895>

impedido de participar.<sup>47</sup>

No es posible, por tanto, en el marco de estas Leyes del Poder Popular, poder conciliar el pluralismo que garantiza la Constitución y el principio de la no discriminación por razón de “opinión política,” con sus disposiciones 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.

En fin, la concepción misma del Estado Comunal para desarrollar y consolidar el Poder Popular, se ha formulado ignorando los valores y principios constitucionales básicos que tienen que tener todas las instancias de gobierno en Venezuela que deben ser los principios del “electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables” (Artículo 6 de la Constitución). Al contrario, las “formas de autogobierno comunitarias y comunales, para el ejercicio directo del poder” que se regulan en la Ley Orgánica del Poder Popular (art. 1), son contrarias a la concepción de un Estado descentralizado, siendo carentes de autonomía política, y más bien son instrumentos para asegurar el centralismo de Estado que es lo que caracteriza al Estado Totalitario.

En esta forma, al fraude a la Constitución, que ha sido la técnica constantemente aplicada por el gobierno autoritario en Venezuela desde 1999 para imponer sus decisiones a los venezolanos al margen de la Constitución,<sup>48</sup> se ha sumado el fraude a la voluntad popular, al imponerle a los venezolanos mediante leyes orgánicas, un modelo de Estado totalitario, comunista y centralizado por el cual nadie ha votado, con lo que se ha cambiado radical e inconstitucionalmente el texto de la Constitución de 1999, que no ha sido reformado conforme a sus previsiones, en abierta contradicción y desprecio al rechazo popular mayoritario que se expresó en diciembre de 2007 a la reforma constitucional que entonces se intentó realizar incluso violando la propia Constitución.

Es ese marco de Estado totalitario y de desconstitucionalización del Estado Constitucional, el cual en la actualidad está condicionando al derecho público en Venezuela, y es lo

---

47 Véase el reportaje: “El Estado Comunal excluye a la mitad de la población,” donde se cita lo expuesto por Maria Pilar Garcia-Guadilla, en Aporrea: “El modelo reproduce un modelo de inclusión excluyente porque ignora a quienes difieren de la ideología socialista, es decir, la mitad de la población, si se revisan los últimos resultados electorales.[...] El financiamiento de los proyectos productivos pasa por el aparato político-ideológico (el PSUV), correa transmisora de las prebendas, Y en las Asambleas solo serán reconocidos como interlocutores del Estado las comunas socialistas.” Véase en El Nacional, Caracas 7 de septiembre de 2014, en [http://www.el-nacional.com/politica/comunal-excluye-mitad-poblacion\\_0\\_477552461.html](http://www.el-nacional.com/politica/comunal-excluye-mitad-poblacion_0_477552461.html)

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

## Conferencias

que está originando unas “nuevas tendencias al derecho administrativo,” que nos lo muestran como una rama del derecho que dejó de ser el punto de equilibrio entre los poderes y prerrogativas del Estado y las garantías de derechos de los particulares, y en un marco de desquiciamiento, sólo sirve ahora, sin seguridad jurídica alguna, para regular exclusivamente al Estado, a sus poderes y prerrogativas, pero en la medida en la cual los gobernantes decidan, sin control judicial de naturaleza alguna; siendo su misión el servir de medio de imposición de la voluntad del Estado y los funcionarios a los ciudadanos.

*Nueva York, septiembre de 2014.*