

Allan R. Brewer-Carías

*Profesor emérito de la Universidad Central de Venezuela
Individuo de Número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*

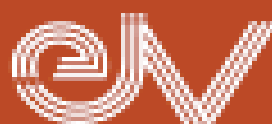
**ESTUDIOS SOBRE
EL ESTADO COMUNAL O
ESTADO DEL
PODER POPULAR**

**O DE CÓMO SE DESCONSTITUCIONALIZA
AL ESTADO, EN FRAUDE A LA
CONSTITUCIÓN Y
A LA VOLUNTAD POPULAR**



Colección Biblioteca Allan Brewer-Carías

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la
Universidad Católica Andrés Bello, N° 8



editorial jurídica venezolana

2021

ESTUDIOS SOBRE EL ESTADO COMUNAL O
ESTADO DEL PODER POPULAR

Colección Biblioteca Allan R. Brewer-Carías, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Católica Andrés Bello.

1. Allan R. Brewer-Carías (Editor), *Elecciones y democracia en América Latina: el desafío autoritario-populista. América Latina: debates sobre la democracia*. 80 años de Dieter Nohlen, Coloquio Iberoamericano No. 200, Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, Heidelberg, 11 septiembre 2019, (Prólogo: Armin von Bogdandy), Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law - Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Católica Andrés Bello, Editorial Jurídica Venezolana, 2020, pp. 322.
2. Luis Fraga Pittaluga, *Arbitraje tributario nacional e internacional* (Prólogo: Allan R. Brewer-Carías), Editorial Jurídica Venezolana, 2020, pp. 168.
3. Rafael Simón Jiménez Tapia y Emilio J. Urbina Mendoza, *El comiso autónomo y la extinción de dominio en la lucha contra la corrupción*, Editorial Jurídica Venezolana, 2020, pp. 262.
4. José Ignacio Hernández, *Aspectos jurídicos de la crisis humanitaria de migrantes y refugiados en Venezuela. Documentos fundamentales*, Editorial Jurídica Venezolana, 2021, pp. 220.
5. Carlos Reverón Boulton, *Derechos humanos en la literatura y cine venezolano*, Editorial Jurídica Venezolana Caracas 2021, 434 pp.
6. Allan R. Brewer-Carías, *Reflexiones ante las Academias de América Latina. Sobre historia, derecho y constitucionalismo*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2021, 378 pp.
7. Allan R. Brewer-Carías, *La demolición de la autonomía e independencia del Poder Judicial en Venezuela 1999-2021*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2021, 612 pp.
8. Allan R. Brewer-Carías, *Estudios sobre el Estado Comunal o Estado del Poder Popular*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2021, 528 pp.

ALLAN R. BREWER-CARIAS

**ESTUDIOS SOBRE
EL ESTADO COMUNAL
O
ESTADO DEL PODER POPULAR**

**O de cómo se desconstitucionaliza
al Estado, en fraude a la Constitución y
a la voluntad popular**

*Colección Biblioteca Allan R. Brewer-Carías,
Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Universidad Católica Andrés Bello, N° 8*

Editorial Jurídica Venezolana
Caracas, 2021

© Allan Brewer-Carías
Email: allan@brewercarias.com
<http://www.allanbrewercarias.com>
ISBN: 978-1-68564-744-5

Editorial Jurídica Venezolana
Avda. Francisco Solano López, Torre Oasis, P.B., Local 4, Sabana Grande,
Apartado 17.598 - Caracas, 1015, Venezuela
Teléfono 762.25.53, 762.38.42. Fax. 763.5239
Email fejb@cantv.net
<http://www.editorialjuridicavenezolana.com.ve>
Impreso por: Lightning Source, an INGRAM Content company
para Editorial Jurídica Venezolana International Inc.
Panamá, República de Panamá.
Email: ejvinternational@gmail.com
Composición y montaje según diagramación de
Francis Gil, en letra Book Antigua 12, Exacto, Mancha 18 x 11.5

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	19
-------------------	----

PRIMERA PARTE

EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE LA DEMOCRACIA Y DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y POPULAR, Y EL AHOGAMIENTO DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA EN NOMBRE DE UNA SUPUESTA "DEMOCRACIA PARTICIPATIVA"	
I. BASE CONSTITUCIONAL DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA.....	27
II. LA DEMOCRACIA Y LOS PELIGROS DEL DISCURSO AUTORITARIO.....	30
III. SOBRE LOS ELEMENTOS ESENCIALES DE LA DEMOCRACIA Y EL CONTROL DEL EJERCICIO DEL PODER.....	34
IV. SOBRE LA DEMOCRACIA: LA REPRESENTACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN	38
V. LA PARTICIPACIÓN COMO ESENCIA HISTÓRICA DE LA DEMOCRACIA Y COMO FENÓMENO DE LA VIDA LOCAL.....	41
VI. EL ABANDONO DE LA DEMOCRACIA CON LAS LEYES DEL PODER POPULAR EN VENEZUELA.....	50

SEGUNDA PARTE

EL MARCO CONSTITUCIONAL DE LA ORGANIZACIÓN FEDERAL DEL ESTADO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1999: UNA REFORMA INSUFICIENTE Y CONTRADICTORIA

I. LA REFORMA POLÍTICA QUE NECESITABAMOS EN 1999: DEMOCRACIA Y DESCENTRALIZACIÓN DEL PODER	55
1. Participación y poder local	57
2. La democracia y los niveles intermedios de descentralización	58
3. El Nuevo Federalismo	60
4. El Nuevo Municipalismo.....	65
II. EL RÉGIMEN DE DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DEL PODER PÚBLICO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1999.....	68
1. La forma federal del Estado	68
2. Las materias de la competencia exclusiva	89
3. Las competencias concurrentes	107
4. Las competencias residuales	120
5. El principio descentralizador en las competencias del Poder Público.....	120
III. LA HACIENDA PÚBLICA Y EL FINANCIAMIENTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN.....	123
1. Las competencias tributarias.....	123
2. El Situado Constitucional.....	126
3. Las asignaciones económicas especiales.....	127
4. El Fondo de Compensación Interterritorial.....	128
5. Las transferencias, subvenciones o asignaciones nacionales	128
6. El régimen, administración y aprovechamiento de bienes públicos	129
IV. LOS PRINCIPIOS Y LÍMITES CONSTITUCIONALES SOBRE LA ORGANIZACIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS ESTADALES Y MUNICIPALES.....	130
1. La organización del Poder Público Estatal	131
2. La organización del Poder Público Municipal	136
VI. A MANERA DE CONCLUSIÓN: EL PROBLEMA DEL ESTADO FEDERAL DESCENTRALIZADO CON UN MARCO CENTRALISTA Y LOS ESFUERZOS INSTITUCIONALES QUE DEBEN HACERSE PARA EL FORTA-	

LECIMIENTO DE LOS ESTADOS.....143

TERCERA PARTE

LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2007 PARA CREAR UN ESTADO DEL PODER POPULAR PARALELO AL ESTADO FEDERAL QUE FUE RECHAZADA POR EL PUEBLO

I. EL PROCESO DE “REFORMA CONSTITUCIONAL” Y EL ROL DE LOS “ASESORES ESPAÑOLES”149

II. EL PROCESO DE “REFORMA CONSTITUCIONAL” EN FRAUDE A LA CONSTITUCIÓN PARA ESTABLECER UN ESTADO CENTRALIZADO, SOCIALISTA, POLICIAL Y MILITARISTA155

III. LOS CAMBIOS EN LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO Y DE LA SOCIEDAD DERIVADOS DE LA CREACIÓN DE UN ESTADO SOCIALISTA CENTRALIZADO173

1. La “doctrina bolivariana” como doctrina del Estado socialista (Artículos 100, 103, 156, 236, 328)177

2. La sustitución del Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia por el Estado Socialista (Artículos 16, 70, 112, 113, 158, 168, 299, 300, 318, 321)179

3. La eliminación de la descentralización como política de Estado (Artículos 16, 157, 158, 272, 295, 300)182

4. La fragmentación de la Administración Pública del Estado (Artículo 141)186

5. El abandono de la disciplina presupuestaria y de la unidad del Tesoro (Artículo 16, 164, 167, 141, 184, 318, 321).....187

IV. LOS CAMBIOS EN EL SISTEMA POLÍTICO CON LA CREACIÓN DEL PODER POPULAR Y LA SUSTITUCIÓN DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA A NIVEL LOCAL POR UNA SUPUESTA “DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y PROTAGÓNICA” CONTROLADA POR EL PODER CENTRAL189

1. La eliminación de la democracia representativa a nivel local y su sustitución por una supuesta “participación protagónica” (Artículo 16, 70, 136, 184).....189

2. La ampliación del derecho a votar (Artículo 64).....195

3. La eliminación del principio de la alternabilidad republicana con la posibilidad de reelección indefinida del

Presidente de la República (Artículo 230).....	195
4. Las contradictorias restricciones al derecho a la participación política de los ciudadanos.....	196
5. Las reformas al régimen de los partidos políticos (organizaciones con fines políticos) y de las asociaciones con fines políticos (Artículo 67)	204
V. LOS CAMBIOS EN LA FORMA DEL ESTADO: DE LA FEDERACIÓN CENTRALIZADA A LA CENTRALIZACIÓN TOTAL DEL ESTADO	206
1. El desmoronamiento de la forma federal del Estado	207
2. El abandono del principio de la distribución vertical del Poder Público en Nacional, Estatal y Municipal con la incorporación del Poder Popular (Artículo 136)	215
3. La “nacionalización” de competencias que la Constitución de 1999 atribuye a los Estados (Artículos 156, 164, 167).....	216
5. La obligación de los Estados y Municipios de desprenderse (descentralizar) sus competencias y transferirlas en los órganos del Poder Popular (Artículo 184)	222
6. La limitación a la autonomía municipal y la eliminación de las parroquias como entidades locales (Artículos 16, 168, 173).....	224
7. La sustitución del Consejo Federal de Gobierno por un Consejo Nacional de Gobierno (Artículo 185)	226
VI. LAS VICISITUDES DE LA IMPUGNACIÓN DE LA REFORMA: EL JUEZ CONITUCIONAL vs. LA SOBERANÍA POPULAR	227
1. El desconocimiento por el Juez Constitucional del derecho ciudadano a la supremacía constitucional y a la tutela judicial efectiva.....	229
2. La “reforma constitucional” inconstitucionalmente sancionada por la Asamblea Nacional el 2 de noviembre de 2007 estaba destinada a transformar radicalmente el Estado y sus principios fundamentales	240
3. La Impugnabilidad por inconstitucionalidad de los diversos actos dictados en las fases del procedimiento de reforma constitucional y la renuncia de la jurisdicción constitucional a ejercer la Justicia Constitucional	245

CUARTA PARTE

LA INCONSTITUCIONAL LEY SANCIONADA CON

ANTICIPACIÓN A LA FALLIDA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2007: LA CREACIÓN DE LOS CONSEJOS COMUNALES EN 2006	
I. LA “DESMUNICIPALIZACIÓN” DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LOS CONSEJOS COMUNALES CREADOS EN 2006.....	268
1. Los Municipios y los Consejos Comunales.....	268
2. La “comunidad” como la unidad básica de organización del pueblo.....	272
3. Las asambleas de ciudadanos.....	273
4. La organización de los Consejos Comunales.....	275
5. La organización centralizada de la participación ciudadana.....	278
II. EL RÉGIMEN DE LOS CONSEJOS COMUNALES CONFORME A LA REFORMA DE LEY ORGÁNICA DEL AÑO 2009.....	280
1. Los Consejos Comunales como instrumentos para la consolidación del socialismo.....	280
2. Integración de los Consejos Comunales.....	284
3. La elección de los voceros de las Unidades de los Consejos Comunales.....	296
4. La revocación del mandato de los voceros de las Unidades del Consejo Comunal.....	299
5. La pérdida de condición de vocero de las Unidades de los Consejos Comunales.....	301
III. EL CICLO COMUNAL COMO PROCESO DE PARTICIPACIÓN POPULAR.....	301
IV. LOS RECURSOS DE LOS CONSEJOS COMUNALES Y SU GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN.....	302
1. Los recursos de los Consejos Comunales.....	302
2. Los fondos de los Consejos Comunales.....	304
V. EL RÉGIMEN DE ADAPTACIÓN Y CONSTITUCIÓN INICIAL DE LAS ASAMBLEAS DE CIUDADANOS Y DE LOS CONSEJOS COMUNALES.....	306
1. La adecuación de los Consejos Comunales constituidos conforme a la Ley de 2006 a las previsiones de la Ley Orgánica de 2009.....	306
2. Régimen para la constitución inicial de los Consejos Comunales.....	307

3. El registro de los Concejos Comunales.....	309
VI. CENTRALIZACIÓN DE LA CONDUCCIÓN DEL PROCESO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA A TRAVÉS DE LOS CONSEJOS COMUNALES.....	310

QUINTA PARTE

LA INCONSTITUCIONAL IMPLEMENTACIÓN DEL ESTADO COMUNAL MEDIANTE LEYES ORGÁNICAS: O DE CÓMO SE IMPUSO AL PAÍS UN MODELO DE ESTADO COMUNISTA, DE EJERCICIO DEL PODER POPULAR Y DE SOCIEDAD SOCIALISTA POR LOS CUALES NADIE HA VOTADO	
I. EL ESTADO COMUNAL O COMUNISTA Y EL PODER POPULAR	317
II. LOS FINES DEL PODER POPULAR.....	328
III. LAS INSTANCIAS DEL PODER POPULAR	332
1. Las diversas instancias del poder popular y su personalidad jurídica.....	332
2. Los voceros de las instancias del poder popular y su carácter no representativo	333
3. Sistemas de agregación comunal	334
4. Los Consejos Comunales.....	335
5. Las Comunas.....	337
6. Las Ciudades Comunales	339
IV. LAS ORGANIZACIONES Y EXPRESIONES ORGANIZATIVAS DEL PODER POPULAR.....	339
1. Formas organizativas del Poder Popular	339
2. Los fines de las organizaciones y expresiones organizativas del Poder Popular	340
V. ÁMBITOS DEL PODER POPULAR.....	341
1. Planificación de políticas públicas	341
2. Economía comunal.....	342
3. Contraloría social	344
4. Ordenación y gestión del territorio	345
5. Justicia comunal.....	345
VI. LAS RELACIONES ENTRE EL PODER PÚBLICO Y EL PODER POPULAR (O LA TÉCNICA DEL “MATAPALO”).	346

VII. LA MARGINALIZACIÓN DEL MUNICIPIO EN RELACIÓN
CON LAS ORGANIZACIONES DEL PODER POPULAR ...351

SEXTA PARTE

EL RÉGIMEN DE LAS COMUNAS COMO SOPORTE DEL ESTADO COMUNAL O LA DESMUNICIPALIZACIÓN EL ESTADO CONSTITUCIONAL MEDIANTE UN SUPUESTO SISTEMA DE "AUTOGOBIERNO" NO REPRESENTATIVO, MANEJADO POR EL PODER CENTRAL	
I. PROPÓSITO Y FINALIDAD DE LAS COMUNAS	355
II. ÁMBITO TERRITORIAL DE LAS COMUNAS.....	356
1. Ámbito territorial variado	356
2. Inserción en ámbitos territoriales centralizados superiores.	357
III. CONSTITUCIÓN DE LAS COMUNAS	359
1. Iniciativa popular y aprobación de la Carta Fundacional mediante referéndum	359
2. Control centralizado del proceso de constitución por el Ministerio para las Comunas	360
3. La comisión promotora	360
4. Redacción y difusión del proyecto de Carta Fundacional.....	361
5. Referendo aprobatorio	362
6. Registro de la Comuna	363
7. La Gaceta Comunal.....	363
IV. LAS CARTAS COMUNALES	363
1. Contenido	364
2. Corrección de estilo	365
3. Publicación.....	366
V. LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LAS COMUNAS.....	366
1. El órgano de autogobierno comunal: el Parlamento Comunal	366
2. Atribuciones del Parlamento Comunal	367
3. Integración de los Parlamentos Comunales.....	368
4. Sesiones del Parlamento Comunal	369
VI. EL ÓRGANO EJECUTIVO DE LA COMUNA: EL CONSEJO EJECUTIVO	370

1. Carácter e integración.....	370
2. Funciones del Consejo Ejecutivo	370
3. Los Comités de gestión	371
VII. LA PLANIFICACIÓN COMUNAL	372
1. Plan Comunal de Desarrollo.....	372
2. El Consejo de Planificación Comunal.....	373
3. Finalidad.....	374
4. Competencias del Consejo	374
VIII. EL CONSEJO DE ECONOMÍA COMUNAL	375
1. Carácter y composición	375
2. Funciones del Consejo de Economía Comunal	376
IX. EL BANCO DE LA COMUNA.....	377
1. Objeto.....	377
2. Propósito.....	377
3. Funciones.....	378
4. Organización.....	379
X. EL CONSEJO DE CONTRALORÍA COMUNAL.....	379
1. Integración.....	380
2. Funciones del Consejo de Contraloría Comunal	380
XI. RÉGIMEN DE LOS VOCEROS DE LOS ÓRGANOS DE LA COMUNA	381
1. Rendición de cuentas	382
2. Revocatoria del mandato	382

SÉPTIMA PARTE

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

I. OBJETO, PROPÓSITO Y FINALIDAD DE LA CONTRALORÍA SOCIAL	385
II. EL EJERCICIO Y LOS MEDIOS DE LA CONTRALORÍA SOCIAL	388
1. Formas de ejercicio.....	388
2. Condiciones para el ejercicio de la contraloría social.....	389

3c. Deberes de los voceros para la contraloría social	390
III. EL PROCEDIMIENTO PARA EL EJERCICIO DE LA CONTRALORÍA SOCIAL	390
IV. LA FORMACIÓN DEL CIUDADANO EN LAS FUNCIONES DE CONTRALORÍA SOCIAL.....	392

OCTAVA PARTE

EL RÉGIMEN DEL SISTEMA ECONÓMICO COMUNAL O DE CÓMO SE DEFINE E IMPONE LEGALMENTE UN SISTEMA ECONÓMICO COMUNISTA POR EL CUAL NADIE HA VOTADO	
I. FUNDAMENTOS DEL SISTEMA ECONÓMICO COMUNAL VINCULADO AL SOCIALISMO Y AL MODELO DE PRODUCCIÓN SOCIALISTA	395
II. LAS DIVERSAS ORGANIZACIONES SOCIO- PRODUCTIVAS	402
1. Empresas del Estado Comunal (Empresas de propiedad social directa comunal)	404
2. Empresas públicas (Empresa de propiedad social indirecta comunal).....	405
3. Unidades productivas familiares.....	405
4. Organizaciones de trueque (Grupos de intercambio solidario)	406
III. EL RÉGIMEN CENTRALIZADO DEL SISTEMA ECONÓMICO COMUNAL	407
IV. RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ORGANIZACIONES SOCIO-PRODUCTIVAS.....	409
1. Constitución de las organizaciones socio-productivas	409
2. Derechos de las organizaciones socio-productivas	412
3. Obligaciones de las organizaciones socio-productivas	413
4. Régimen jurídico de las organizaciones socio-productivas..	414
V. ESTRUCTURA ORGANIZATIVA Y FUNCIONAL DE LA ORGANIZACIÓN SOCIO-PRODUCTIVA	416
1. Las unidades de las organizaciones socio-productivas	416
2. Integrantes de las organizaciones socio-productivas.....	416
3. Los Voceros de las unidades de las organizaciones socio- productivas	418

4.	Condición para ser productores-integrantes de las organizaciones socio-productivas.....	418
5.	Normas sobre la gestión productiva y administración de los recursos de las organizaciones socio-productivas	420
VI.	EL SISTEMA ALTERNATIVO DE INTERCAMBIO SOLIDARIO	421
1.	Fines y función del sistema alternativo de intercambio (trueque)	421
2.	Los derechos y deberes de los “prosumidores”	423
3.	Los espacios del sistema alternativo de intercambio solidario.....	424
4.	La moneda comunal	424
5.	La red de comercio justo y suministro socialista	426
VII.	EL RÉGIMEN SANCIONATORIO DE ORDEN PENAL	426

NOVENA PARTE

EL PROBLEMA DE LA DESCONSTITUCIONALIZACIÓN DEL ESTADO MEDIANTE UNA INCONSTITUCIONAL REFORMA (2007, 2010) QUE NO TIENE QUIEN LA DEFienda SERIAMENTE, IMPLEMENTADA CON LA ANUENCIA OMISIVA DEL JUEZ CONSTITUCIONAL	
I. UNA REFORMA QUE NO TUVO DEFENSORES SERIOS .	429
II. SOBRE EL “NUEVO ESTADO PARTICIPATIVO:” LA “NUEVA GEOMETRÍA DEL PODER” Y LA CONSTITUCIÓN REPRESENTATIVA VS. CONSTITUCIÓN PARTICIPATIVA”	443
III. SOBRE EL “MODELO PARTICIPATIVO VENEZOLANO” .	449
IV. LA DEFENSA DE LAS INCONSTITUCIONALES LEYES ORGÁNICAS DEL PODER POPULAR DE 2010	453
V. LA DEFENSA DE LA “CONSTITUCIONALIDAD” Y “BONDADES” DE LAS LEYES ORGÁNICAS DEL PODER POPULAR POR EL DIRECTOR DE LA TESIS “SECRETA” DE ZARAGOZA	469

DÉCIMA PARTE

EL PROYECTADO RÉGIMEN DE LAS CIUDADES COMUNALES DE 2021 O UN PASO MÁS HACIA LA DESCONSTITUCIONALIZACIÓN DEL ESTADO, MEDIANTE SU DESMUNICIPALIZACIÓN	
---	--

I. LA INCONSTITUCIONALIDAD DE ORIGEN DE LA PROPUESTA DE CREAR “CIUDADES COMUNALES”	486
II. LA MENTIRA COMO FUNDAMENTO DE LA PROPUESTA DE LEY DE LAS “CIUDADES COMUNALES”	491
III. LAS INCONSTITUCIONALES “CIUDADES COMUNALES” SÓLO PUEDEN CREARSE MEDIANTE REFERENDO, UNA VEZ QUE SE HAYAN CREADO LAS INCONSTITUCIONALES “COMUNAS” QUE LAS INTEGRARÍAN, LO QUE IGUALMENTE DEBE OCURRIR MEDIANTE REFERENDO	492
IV. LA INICIATIVA Y FORMALIDAD PARA LA CREACIÓN DE LAS INCONSTITUCIONALES “CIUDADES COMUNALES”	494
V. LA AUSENCIA DE DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y DE AUTONOMÍA POLÍTICA EN LAS “CIUDADES COMUNALES”	496
VI. LA INCONSTITUCIONAL ASIGNACIÓN A LAS “CIUDADES COMUNALES” DE LAS MISMAS COMPETENCIAS ASIGNADAS CONSTITUCIONALMENTE A LOS MUNICIPIOS	498
VII. EL VACIAMIENTO DE COMPETENCIAS DE LOS MUNICIPIOS MEDIANTE LA INCONSTITUCIONAL TRANSFERENCIA DE SUS COMPETENCIAS A LAS “COMUNAS” Y A LAS “CIUDADES COMUNALES”	500
APRECIACIÓN FINAL.....	503

A MANERA DE CONCLUSIÓN:

EL ESTADO COMUNAL CONTRA LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA: SIGNIFICADO Y RESPONSABLES DE SU DISEÑO

I. EL PRINCIPIO DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA COMO PRINCIPIO PÉTREO EN LA CONSTITUCIÓN”	508
II. LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL PRETENDIDO ESTADO COMUNAL ESTABLECIDO EN PARALELO AL ESTADO CONSTITUCIONAL PARA IMPLANTAR UNA SUPUESTA “DEMOCRACIA PARTICIPATIVA”	513
III. ALGO SOBRE EL INTENTO DE IDENTIFICAR LOS RESPONSABLES MATERIALES DEL ARTICULADO DE LOS TEXTOS DE LAS PROPUESTA SOBRE EL ESTADO COMUNAL O DEL PODER POPULAR	519

INTRODUCCIÓN

La Constitución de 1999 constituyó en Venezuela un Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia, “que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y, en general, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político” (art. 2), organizando a la República como “un Estado federal descentralizado” que “se rige por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad” (art. 4).

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

¹ Véase el estudio de la Constitución en cuanto a la regulación de este modelo de Estado Constitucional en Allan R. Brewer-Carías, *La Constitución de 1999. Derecho Constitucional venezolano*, 2 tomos, Caracas 2004.

² En el Reglamento de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, sin embargo, se ha definido el “federalismo” en forma totalmente contraria al esquema de división política territorial que consa-

No es posible, por tanto, constitucionalmente hablando, crear por ley instancias políticas que vacíen de competencias a los órganos del Estado (la República, los Estados, los Municipios y demás entidades locales) y menos aún establecerlos con funciones políticas sin que se asegure su carácter electivo-representativo mediante la elección de representantes del pueblo a través de sufragio universal, directo y secreto; sin que se asegure su autonomía política, propia del carácter descentralizado del Estado y del gobierno; y sin que se garantice su carácter pluralista, en el sentido de que no pueden estar vinculados a una ideología determinada como es el Socialismo.

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

gra la Constitución, indicándose que ahora es un: "Sistema de organización política de la República Bolivariana de Venezuela, regido por los principios de integridad territorial, económica y política de la Nación venezolana, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad entre las instituciones del Estado y el pueblo soberano, para la construcción de la sociedad socialista y del Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia, mediante la participación protagónica del pueblo organizado en las funciones de gobierno y en la administración de los factores y medios de producción de bienes y servicios de propiedad social, como garantía del ejercicio pleno de la soberanía popular frente a cualquier intento de las oligarquías nacionales y regionales de concentrar, centralizar y monopolizar el poder político y económico de la Nación y de las regiones"(art. 3). Véase en *Gaceta Oficial* N° 39.382 del 9 de marzo de 2010.

3 Véase Allan R. Brewer-Carías, *Hacia la Consolidación de un Estado Socialista, Centralizado, Policial y Militarista. Comentarios sobre el sentido y alcance de las propuestas de reforma constitucional 2007*, Colección Textos Legislativos, N° 42, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007.

4 Véase Allan R. Brewer-Carías, *La reforma constitucional de 2007 (Comentarios al Proyecto inconstitucionalmente sancionado por la Asamblea Nacional el 2 de noviembre de 2007)*, Colección Textos Legislativos, N° 43, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007.

consulta popular, fue rechazada por el pueblo en el referendo de 7 de diciembre de 2007.⁵

Sin embargo, en burla a la voluntad popular y en fraude a la Constitución, desde antes de que se efectuara dicho referendo, la Asamblea Nacional, a propuesta del entonces Presidente Hugo Chávez Frías confiado en que su proyecto de reforma constitucional del año siguiente sería aprobado, en abierta violación a la Constitución comenzó a dismantlar el Estado Constitucional para sustituirlo por un Estado Socialista, imponiendo a la fuerza como ideología única la socialista, mediante la estructuración paralela de un Estado del Poder Popular o Estado Comunal, a través de la sanción de la Ley de los Consejos Comunales de 2006,⁶ reformada posteriormente y elevada al rango de ley orgánica en 2009.⁷

Posteriormente, el empeño por implantar en Venezuela ese Estado Socialista y borrando todo vestigio de pluralismo, fue indirectamente rechazado de nuevo con ocasión de las elecciones legislativas efectuadas el 26 de septiembre de 2010, las cuales fueron planteadas por el Presidente de la República y la mayoría oficialista de la propia Asamblea Nacional como un “plebiscito” respecto al propio Presidente, y de su actuación y sus políticas socialistas ya previamente rechazadas por el pueblo en 2007, quienes hicieron una masiva campaña a favor de sus candidatos; “plebiscito” que el Presidente de la República y su partido perdieron abrumadoramente pues la mayoría del país votó en contra de las mismas.

Sin embargo, al haber perdido en dichas elecciones parlamentarias, el Presidente y su partido, teniendo aún el control absoluto sobre la Asamblea Nacional y sabiendo que luego de las elecciones legislativas de diciembre de 2010 ya no

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

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

podrían imponer a su antojo la legislación que quisieran, antes de que los nuevos diputados electos a la Asamblea pudieran tomar posesión de sus cargos en enero de 2011, en diciembre de 2010, atropelladamente y de nuevo en fraude a la voluntad popular y a la Constitución, utilizaron la deslegitimada Asamblea Nacional precedente para proceder a la sanción de un conjunto de Leyes Orgánicas mediante las cuales buscó definir, al margen de la Constitución y en violación a la misma,⁸ el marco normativo de un nuevo Estado Socialista, paralelo al Estado Constitucional, que se denominó “Estado Comunal” y que si nos atenemos a las experiencias históricas precedentes, todas fracasadas, unas desaparecidas como el de la Unión Soviética, y otros en vías de extinción como el de Cuba, no es otra cosa que un Estado Comunista, para el cual se adopta al Socialismo como doctrina oficial pública impuesta a los ciudadanos para poder participar, montado en un sistema Centralizado, Militarista y Policial para el ejercicio del poder; y se adoptan expresa y textualmente los postulados marxistas más tradicionales sobre el comunismo, como son la propiedad social de los medios de producción; eliminación de la división social del trabajo; y reinversión social del excedente productivo tal como quedó plasmado en la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal de 2010⁹ (arts. 2; 3.2; 3.3; 3.8; 5; 6.12; 6.15 y 9).

Esas Leyes Orgánicas dictadas en diciembre de 2010, en efecto fueron las siguientes: Ley Orgánica del Poder Popular,¹⁰ de las Comunas,¹¹ Ley Orgánica del Sistema Económico

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

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

10 Véase en *Gaceta Oficial* N° 6.011 Extra. de 21-12-2010. La Sala Constitucional mediante sentencia N° 1329 de 16-12-2009 declaró la consti-

Comunal,¹² Ley Orgánica de Planificación Pública y Comunal¹³ y Ley Orgánica de Contraloría Social.¹⁴

Además, en el mismo marco de estructuración del Estado Comunal montado sobre el Poder Popular se destacó la sanción de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno;¹⁵ y la reforma de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal,¹⁶ y de las Leyes de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas,¹⁷ y de los Consejos Locales de Planificación Pública.¹⁸

La deslegitimada Asamblea Nacional en 2010, 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;¹⁹ y la propia Asamblea Nacional en diciembre de

tucionalidad del carácter orgánico de esta Ley.

- 11 Véase en *Gaceta Oficial* N° 6.011 Extra. de 21-12-2010. La Sala Constitucional mediante sentencia N° 1330 de 17-12-2010 declaró la constitucionalidad del carácter orgánico de esta Ley. Véase en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Diciembre/1330-171210-2010-10-1436.html>.
- 12 Véase en *Gaceta Oficial* N° 6.011 Extra. de 21-12-2010. La Sala Constitucional mediante sentencia N° 1329 de 16-12-2010 declaró la constitucionalidad del carácter orgánico de esta Ley. Véase en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Diciembre/1329-161210-2010-10-1434.html>.
- 13 Véase en *Gaceta Oficial* N° 6.011 Extra. de 21-12-2010. La Sala Constitucional mediante sentencia N° 1326 de 16-12-2009 declaró la constitucionalidad del carácter orgánico de esta Ley.
- 14 Véase en *Gaceta Oficial* N° 6.011 Extra. de 21-12-2010. La Sala Constitucional mediante sentencia N° 1329 de 16-12-2010 declaró la constitucionalidad del carácter orgánico de esta Ley. Véase en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Diciembre/%201328-161210-2010-10-1437.html>.
- 15 Véase en *Gaceta Oficial* N° 5.963 Extra. de 22-02-2010.
- 16 Véase en *Gaceta Oficial* N° 6.015 Extra. de 28-12-2010.
- 17 Véase en *Gaceta Oficial* N° 6.017 Extra. de 30-12-2010.
- 18 Véase en *Gaceta Oficial* N° 6.017 Extra. de 30-12-2010.
- 19 Véase en *Gaceta Oficial* N° 6.009 Extra. de fecha 17 de diciembre de 2010.

2010, en la víspera de cesar su mandato, reformó el Reglamento Interior y de Debates²⁰ para materialmente impedir que la nueva Asamblea Nacional que tomó posesión en enero de 2011, pueda funcionar.²¹

Ahora bien, el marco definitorio general del Estado Comunista con una ideología única Socialista que se ha querido imponer a los venezolanos, y por el cual nadie ha votado; montado sobre el supuesto ejercicio de la soberanía por el pueblo exclusivamente en forma directa a través del ejercicio del “Poder Popular” y el establecimiento de un “Estado Comunal,” se lo concibió básicamente en la Ley Orgánica del Poder Popular (LOPP), en la Ley Orgánica de los Consejos Comunales, en la Ley Orgánica de las Comunas y en la Ley Orgánica de Contraloría Social, cuyas disposiciones, conforme al artículo 6 de la LOPP,

“son aplicables a todas las organizaciones, expresiones y ámbitos del Poder Popular, ejercidas directa o indirectamente por las personas, las comunidades, los sectores sociales, la sociedad en general y las situaciones que afecten el interés colectivo, acatando el principio de legalidad en la formación, ejecución y control de la gestión pública.”

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

Nuestro objetivo, en este libro, es exponer el sentido de las regulaciones establecidas en estas Leyes en torno al Estado Comunal o Comunista, para lo cual hemos partido de todo lo que hemos escrito sobre la materia en los últimos catorce años, desde que se sancionó la Ley Orgánica de los Consejos Comunales de 2006, que se ha publicado en Revistas y trabajos para obras colectivas tanto en Venezuela como en muchos otros países. Antes sin embargo, analizaremos primero, el marco constitucional de la democracia y de la participación política con cuya distorsión se quiere acabar con la

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

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

primera; el marco constitucional del Estado federal que se quiere dismantelar; el intento de reformar la Constitución para institucionalizar el Estado Socialista en 2007; y el logro de dicha institucionalización violando la Constitución y en fraude a la voluntad popular impuesta a partir de diciembre de 2010 mediante las referidas Leyes relativas al Poder Popular, los Consejos Comunales, las Comunas y el Estado Comunal; y las relativas a la Contraloría Social y al Sistema Económico Comunal, que no es otro que un sistema comunista concebido dentro de la más clara ortodoxia marxista.

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

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

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

primero hasta formar un tronco hueco, destruyéndolo.

En esta forma, al fraude a la Constitución, que ha sido la técnica constantemente aplicada por el gobierno autoritario en Venezuela desde 1999 para imponer sus decisiones a los venezolanos al margen de la Constitución,²² se suma ahora el fraude a la voluntad popular, al imponerle a los venezolanos mediante leyes orgánicas, un modelo de Estado por el cual nadie ha votado y que cambia radical e inconstitucionalmente el texto de la Constitución de 1999, que no ha sido reformada conforme a sus previsiones, en abierta contradicción al rechazo popular mayoritario que se expresó en diciembre de 2007 respecto de la reforma constitucional que se intentó aprobar, incluso violando la propia Constitución, y al rechazo popular mayoritario del pueblo expresado respecto de la política del Presidente de la República y de su Asamblea Nacional con ocasión de las elecciones parlamentarias del 26 de septiembre de 2010.

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

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

PRIMERA PARTE

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

I. BASE CONSTITUCIONAL DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA

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

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

En relación con la participación política o participación ciudadana, se trata del derecho constitucional de todos los

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

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

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

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

Por otra parte, y ahora concentrándonos en la previsión del artículo 62 de la Constitución que consagra el derecho

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

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

En cuanto al derecho a la participación política ejercido directamente, el mismo se materializa en la democracia participativa, a cuyo efecto la Constitución ha previsto su ejercicio a través de diversos mecanismos, todos vinculados a la organización descentralizada del Poder Público entre el Poder Nacional, el Poder Estatal y el Poder Municipal, como los referendos (en materias de índole nacional, estatal y municipal), las consultas populares (sobre asuntos nacionales, estatales o municipales), la revocación de mandatos (de los funcionarios electos en el ámbito nacional, estatal y municipal), las iniciativas legislativas (ante la Asamblea Nacional, los Consejos Legislativos de los Estados y los Concejos Municipales), los cabildos abiertos (en los Concejos Municipales) y las asambleas de ciudadanos (en los ámbitos de la unidad primaria de la organización nacional que son los Municipios).²³

23 Véase sobre el tema Allan R. Brewer-Carías, “La necesaria revaloriza-

II. LA DEMOCRACIA Y LOS PELIGROS DEL DISCURSO AUTORITARIO

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

Pero llegar a esta conclusión no ha sido fácil. Los ciudadanos, de cara a la democracia, han tenido que enfrentar y siguen enfrentando tremendas incomprendiones y distorsiones que tanto de buena como de mala fe, derivan de un persistente discurso político que se solaza en la crítica de las muchas deficiencias que ha mostrado la práctica de la democracia representativa, la cual, efectivamente, en muchos casos ha terminado por no representar a los diversos componentes de la población. Esa práctica democrática, por otra parte, en muchos casos no ha logrado servir de instrumento para la efectiva construcción de sociedades donde el ciudadano logre sentirse realmente incluido, y participe efectivamente en el quehacer político que en muchas ocasiones ha quedado se-

ción 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; “Democracia participativa, descentralización política y régimen municipal”, en Miguel Alejandro López Olvera y Luis Gerardo Rodríguez Lozano (Coordinadores), *Tendencias actuales del derecho público en Iberoamérica*, Editorial Porrúa, México 2006, pp. 1-23; y “Democracia participativa, descentralización política y régimen municipal”, en *Urbana*, Revista editada por el Instituto de Urbanismo, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Central de Venezuela y por el Instituto de Investigaciones de la Facultad de Arquitectura y Diseño, Universidad del Zulia, No 36, 2005, pp.33-48.

cuestrado por los partidos políticos.

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

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

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

que pueda asegurar la participación ciudadana. Es precisamente en medio de esas realidades, de estas insatisfacciones y de las frustraciones que derivan, donde soplan los vientos del falaz discurso autoritario que, vendiendo la idea de la participación, lo que busca es sustituir la democracia representativa pero contradictoriamente, en nombre de una supuesta participación, eliminando el único instrumento político que puede permitir la participación ciudadana que es la descentralización política, que es la que puede dar origen al desarrollo de gobiernos locales que es donde se puede asegurar la inclusión política. Este ha sido, precisamente, el lamentable destino de la Venezuela contemporánea, con la sanción de las Leyes sobre el Poder Popular y el Estado Comunal.²⁴

Lo que tenemos que tener claro desde las trincheras democráticas es que esta llamada “democracia participativa,” en el discurso autoritario lo que busca es excluir la representación a nivel local y, con ello, todo vestigio de descentralización política, pretendiendo que funcione montada sobre instituciones de “democracia directa” como asambleas de ciudadanos y consejos comunales a la usanza de los soviets de hace casi cien años. Para ello, incluso, entidades locales otrora descentralizadas como las Juntas parroquiales, se les quita su antiguo carácter representativo, transformándolas en entes consultivos conducidos por “juntas” nombradas por los Consejos Comunales, que a su vez no se gobiernan por representantes electos mediante sufragio universal, directo y secreto. Esos consejos comunales y juntas parroquiales comunales, en realidad, es imposible que puedan permitir y asegurar una efectiva participación política del ciudadano en la conducción

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

de los asuntos públicos, como sólo la descentralización y la municipalización podrían lograr. En realidad, en ese discurso autoritario de la democracia participativa, lo único que la misma ofrece es la posibilidad de movilización popular conducida y manejada desde el centro del poder, mediante un partido único oficial, por lo que de democracia sólo tiene el nombre, el cual es hábilmente utilizado por quienes se aprovechan de los fracasos políticos de las democracias representativas reducidas a asegurar la elección de gobernantes.

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

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

III. SOBRE LOS ELEMENTOS ESENCIALES DE LA DEMOCRACIA Y EL CONTROL DEL EJERCICIO DEL PODER

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

Allí se identifica a la democracia como un régimen político en el cual tienen que estar garantizados los siguientes *elementos esenciales*: el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto, como expresión de la soberanía del pueblo; la existencia de un régimen plural de partidos y organizaciones políticas, y la separación e independencia de los poderes públicos (Art. 3). Todos los ciudadanos en un régimen democrático puede decirse que tienen derecho a todos esos elementos esenciales (al respeto de sus derechos, al Estado de derecho, al sufragio, a los partidos políticos, a la separación de poderes) que pueden ser considerados por lo demás como derechos políticos, siendo el sufragio uno de ellos.²⁵

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

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

Por tanto, insistimos, la democracia es mucho más que elecciones y participación, configurándose como un sistema político dispuesto para asegurar el control del poder, que es a lo que en definitiva el ciudadano en una democracia tiene derecho, incluso participando en su ejercicio. Por ello la importancia, por ejemplo, del principio de la separación de poderes, del cual en definitiva dependen todos los otros elementos de la democracia, pues sólo controlando al Poder es que puede haber elecciones libres y justas, así como efectiva representatividad; sólo controlando al poder es que puede haber pluralismo político; sólo controlando al Poder es que podría haber efectiva participación democrática en la gestión de los asuntos públicos; sólo controlando al Poder es que puede haber transparencia administrativa en el ejercicio del gobierno, así como rendición de cuentas por parte de los gobernantes; sólo controlando el Poder es que se puede asegurar un gobierno sometido a la Constitución y las leyes, es decir, un Estado de derecho y la garantía del principio de legalidad; sólo controlando el Poder es que puede haber un efectivo acceso a la justicia de manera que ésta pueda funcionar con efectiva autonomía e independencia; y en fin, sólo controlando al Poder es que puede haber real y efectiva garantía de

cultad de Derecho y Criminología de la Universidad Autónoma de Nuevo León, México 2008, pp. 85-122.

respeto a los derechos humanos. De lo anterior resulta, por tanto, que sólo cuando existe un sistema de control efectivo del poder es que puede haber democracia, y sólo en esta es que los ciudadanos pueden encontrar asegurados sus derechos debidamente equilibrados con los poderes Públicos.

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

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

Por ello, los gobiernos autoritarios no soportan la existencia de un sistema de descentralización política o de distribución vertical del poder público hacia entidades territoriales dotadas de autonomía política que estén efectivamente más cerca del ciudadano, que es lo único que puede garantizar la efectiva posibilidad de la participación política democrática en la toma de decisiones y en la gestión de los asuntos públicos. Es decir, y es bueno destacarlo siempre, porque se olvida cuando se habla de democracia participativa, ésta es sólo posible cuando el poder está cerca del ciudadano, lo que sólo se logra multiplicando autoridades locales gobernadas democráticamente mediante representantes electos, dotadas de

autonomía política.²⁶

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

Por ello es que nunca ha habido autoritarismos descentralizados, y menos aún autoritarismos que hayan podido permitir el ejercicio efectivo del derecho a la participación política. Al contrario, en nombre de ésta lo que han impuesto es la exclusión política al concentrar el poder en unos pocos, independientemente de que hayan sido electos, imponiéndole a todos, además, una ideología exclusionista como es el socialismo. Por ello, insisto, es que los autoritarismos temen y rechazan tanto la descentralización política como la participación democrática, y en su lugar, lo que usualmente hacen es concebir parapetos políticos de control del poder a través de asambleas de ciudadanos o consejos comunales controlados por el poder central o por un partido de gobierno, como es el caso de los Consejos Comunales y de las juntas parroquiales comunales que se han institucionalizado en Venezuela,²⁷ configurados como instituciones de manejo centralizado, dispuestas para hacerle creer al ciudadano que participa, cuando lo que se hace es, si acaso, movilizarlo en forma totalmente

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

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

selectiva y controlada.

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

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

IV. SOBRE LA DEMOCRACIA: LA REPRESENTACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN

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

En efecto, si a algo se contraponen la representación, es a la democracia directa, de manera que la dicotomía en cuanto a la forma de ejercicio de la democracia, está entre la democracia indirecta o representativa y la democracia directa,²⁸ o

28 Véase en general, Luis Aguiar de Luque, *Democracia directa y Estado*

asamblearia.

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

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

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

Hay que recordar que incluso de acuerdo con el Diccionario de la Lengua, “participar,” en realidad, es estar incluido, lo que no debe confundirse con mecanismos de democracia directa, como las iniciativas legislativas, las con-

Constitucional, Editorial Revista de Derecho Privado, Edersa, Madrid 1977.

sultas populares, los cabildos abiertos y los referendos. Participar, en efecto, en el lenguaje común, es ser parte de...; es pertenecer a..., es incorporarse a, contribuir a, estar asociado a o comprometerse a...; es tener un rol en..., es tomar parte activa en, estar envuelto en o tener una mano en...; es en fin, asociarse con..., es compartir con o tener algo que ver con... Por ello, la participación política para el ciudadano no es otra cosa que ser parte de o estar incluido en una comunidad política, en la cual el individuo tenga un rol específico de carácter activo conforme al cual contribuye a la toma de decisiones, participando en la elección de representantes que representen la voluntad popular. Ello se materializa, por ejemplo, sin duda, en el ejercicio del derecho al sufragio o en votar en referendos o consultas populares, que son formas mínimas de participación; o en ser miembro de sociedades intermedias. Pero la participación no se agota allí, pues para estar incluido es necesario que el ciudadano pueda ser parte efectiva de su comunidad política; permitiéndosele desarrollar, incluso, la conciencia de su efectiva pertenencia a un determinado orden social y político, por ejemplo, a una comunidad; a un lugar; a una tierra; a un campo; a una comarca; a un pueblo; a una región; a una ciudad; en fin, a un Estado.²⁹

En todo caso, el tema central a resolver siempre que se trata de la participación democrática, es determinar cómo y en qué lugar la misma puede realizarse. Como lo advirtió hace años Giovanni Sartori, cuando se refería a quienes primero habían hablado sobre el tema de la democracia participativa, decía: "O el autor de la democracia participativa se decide a clarificar positivamente dónde está lo que corresponde a cuál participación (de cuál naturaleza) y en cuáles lugares (en todas partes?); o nos quedamos con un animal que no logró identificar." Sobre ello, con razón, agregaba, que lo que había era "mucho ruido" y "mucho polémica furiosa," provocando dudas sobre si efectivamente había "nacido algo nuevo."³⁰

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

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

V. LA PARTICIPACIÓN COMO ESENCIA HISTÓRICA DE LA DEMOCRACIA Y COMO FENÓMENO DE LA VIDA LOCAL

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

En todo caso, y vale la pena recordarlo, la democracia participativa puede decirse que fue descubierta para Europa en las mismas tumultuosas décadas iniciales del nacimiento del Estado constitucional contemporáneo por quien puede considerarse el primer gran constitucionalista moderno, Alexis de Tocqueville, cuando en 1831 se topó de frente, sin quererlo, -como en general se han hecho los grandes descubrimientos- con el régimen de gobierno local de asambleas que funcionaba desparramado en todo el territorio de las colonias inglesas en la costa este de Norteamérica, y que hervía en los *Town Halls*. Él había ido a estudiar el régimen carcelario en el naciente Estado norteamericano, y lo que resultó fue su gran obra *La Democracia en América* publicada en 1835.³¹ Esas instituciones comunales, decía De Tocqueville, “son a la libertad lo que las escuelas vienen a ser a la ciencia; la ponen al alcance del pueblo, le hacen paladear su uso político y lo habitúan a servirse de ella.”³² Pero para cuando eso escribía, ya en Eu-

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

32 *Idem.*, p. 78.

ropa misma, esa democracia local también estaba en proceso de configurarse como uno de los productos más acabados y a veces incomprensidos de la propia Revolución Francesa. Ello, incluso, lo advirtió el propio De Tocqueville en su otra clásica obra del constitucionalismo histórico, *El Antiguo Régimen y la Revolución*, escrito veinte años después, al constatar que:

“La administración local tiene un contacto diario con [los ciudadanos]; toca continuamente sus puntos más sensibles; influye en todos los pequeños intereses que forman el gran interés que se pone en la vida; es el objeto principal de sus temores y también el de sus esperanzas más queridas; los mantiene vinculados a ella por una infinidad de lazos invisibles que los arrastran sin que se den cuenta”³³.

Sin quererlo, puede decirse que De Tocqueville había descubierto la participación, precisamente desarrollada en los gobiernos locales representativos en el sentido de participación política como democracia de inclusión, en la cual el ciudadano toma parte personalmente en un proceso decisorio, interviniendo en actividades estatales y en función del interés general,³⁴ lo cual sólo puede tener lugar efectivamente en los estamentos territoriales políticamente autónomos más reducidos, en el nivel local, comunal o municipal. Es decir, sólo en los niveles político territoriales inferiores de la organización del Estado es que se puede montar una organización participativa que permita la incorporación del ciudadano individual, o en grupos o en comunidades, en la vida pública, y particularmente, en la toma de decisiones públicas generales o de orden administrativo. Como ha dicho Jaime Castro,

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

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

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

cráticas de participación le cambian la cara a las instituciones y permiten hablar de un nuevo régimen político.”³⁵

Pero por supuesto, para la concepción de ese “nuevo régimen político” que como decía, sin embargo, es tan antiguo como la democracia misma, el tema central que tiene que resolverse es determinar el nivel territorial que se requiere para que pueda haber participación como cotidianeidad democrática, y la opción en esta materia, tal como ocurre por ejemplo en Francia, en Norteamérica, y todos los países europeos con democracias arraigadas; la opción está en el municipio como entidad política local autónoma desparramado en todos los rincones del Estado, en cada villa, pueblo y caserío, situado bien cerca del ciudadano. Definitivamente, por ello, la opción para la participación no está situada en el gran municipio urbano o rural, ubicado, sin duda, bien lejos del ciudadano.

En esta materia, en efecto, la práctica democrática de los países europeos muestra una realidad incontestable en cuanto al predominio de la existencia en cada Estado de muchos municipios, y entre ellos, incluso, de muchos municipios pequeños. Alemania, por ejemplo, tiene algo más de 16.000 municipios, de los cuales un 75% tiene menos de 5.000 habitantes; y España, tiene más de 8.000 municipios, de los cuales un 85% también tienen menos de 5.000 habitantes. En España, incluso, el 61% de todos los municipios tienen menos de 1.000 habitantes³⁶. Es más, en una sola de las Comunidades Autó-

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

36 Véase Torsten Sagawe, “La situación de los pequeños municipios en Europa: con especial referencia a la República Federal de Alemania”, en Luis Villar Borla et al, *Problemática de los pequeños Municipios en Co-*

nomas españolas, por ejemplo, la de Castilla y León, hay 2.248 Municipios, de los cuales más de la mitad, es decir, 1.540 Municipios tienen menos de 500 habitantes.³⁷ O sea en una sola Comunidad Autónoma española, con un área territorial (15.468 km²) muy similar a la del Estado Cojedes (14.800 km²) o a la del Estado Portuguesa (15.200 km²), hay casi setenta veces más Municipios (2.248) que los que hay en toda Venezuela (338) que en cambio tiene un área sesenta veces mayor que la de Castilla y León ; y por supuesto decenas de más Municipios que los que hay en esos Estados (9 en Cojedes y 14 en Portuguesa). En Castilla y León, sin duda, hay participación de todos los días, aún cuando los propios ciudadanos castellanos no lo crean o no se den cuenta. En cambio, en contraste, y este es un caso extremo, en un país como Venezuela, con un territorio que tiene diez veces más área que el de Castilla y León, sólo hay 338 Municipios, es decir, solo un décimo de los que existen en la comunidad castellana. Por eso es que en Venezuela, con esa estructura territorial de gobiernos locales, simplemente no hay ni podrá haber real participación política.³⁸

Lo cierto, en todo caso, es que la Revolución Francesa, entre los muchos aportes que dio al constitucionalismo moderno, dio el de la participación ciudadana al haber despararramado el poder que hasta entonces estaba concentrado en pocas manos de la Monarquía y de los señores feudales,³⁹ en

lombia *¿Supresión o reforma?*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá 2003, p. 40.

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

38 En nuestros países de América Latina la situación no es muy diferente: Argentina: 1.617 municipios; Bolivia: 312 municipios; Brasil: 5.581 municipios; Colombia: 1.100 municipios Chile: 340; Cuba: 169 municipios; Ecuador: 1.079 municipios; El Salvador: 262 municipios; Guatemala: 324 municipios; en Honduras: 293 municipios; Nicaragua: 143 municipios; Paraguay: 212 municipios; Perú: 1.808 municipios; República Dominicana: 90 municipios; Uruguay: 19 municipios. Véase las referencias en Allan R. Brewer-Carías, *Reflexiones sobre el constitucionalismo en América*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2001, pp. 139 y ss.

39 Véase en general, Eduardo García de Enterría, *Revolución Francesa y administración contemporánea*, Taurus Ediciones, Madrid 1981, pp. 17,

más de 40.000 Comunas, como allí se denomina a los municipios, lo que permitió que el Municipio se comenzara a ubicar en Europa, en cuanta aldea, pueblo, villas y ciudad existía, bien cerca del ciudadano. Todo comenzó en los mismos días de la Revolución, el 4 de agosto de 1789, veinte días antes de que la Asamblea Nacional adoptara la declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, cuando la misma Asamblea Nacional declaró irrevocablemente abolidos "todos los privilegios particulares de provincias, principados, cantones, ciudades y comunidades de habitantes, sean pecuniarios o de cualquier otra naturaleza;"⁴⁰ disponiendo los días 14 y 22 de diciembre del mismo año 1789, la instauración de una Municipalidad "en cada villa, burgo, parroquia y comunidad del campo."⁴¹ De ello resultó que para 1791 en la Francia revolucionaria ya había 43.915 municipios, los cuales comenzaron a llamarse comunas, y que fueron las que en definitiva dieron origen a los más de 34.000 municipios o comunas que hoy existen en ese país, integradas por representantes electos mediante sufragio universal directo y secreto. Y de nuevo, comparemos esa realidad de 40.000 municipios con la nuestra, donde en un país con territorio que casi duplica el área del de Francia (643.427 km²), como es Venezuela (912.784 km²), solo hay 338 Municipios.

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

Creo que la respuesta es obvia, sobre todo cuando cons-

41, 46, 49, 50, 56.

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

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

tatamos que lo mismo que se ha señalado respecto de Francia, se repite en todos los demás países europeos. Me refiero, siempre teniendo en cuenta la cifra de los 338 Venezolanos, a los 2.539 Municipios que existen en Bélgica (38.520 Km²); a los 16.121 Municipios que hay en la Alemania unificada (357.021 km²);⁴²; a los 8.104 Municipios que hay en Italia (301.230 km²) y a los más de 3.000 cantones que hay en Suiza (41.290 Km²).⁴³ O sea, en Bélgica con una superficie algo mayor que la del Estado Barinas (35.200 km²), hay doscientas veces más municipios (en Barinas hay 12), y hay siete veces más Municipios que todos los que hay en Venezuela.

Lamentablemente, en Venezuela, como sucedió en toda América Latina la conformación del municipio, aún cuando tributario de los principios organizativos del europeo, tomó otro rumbo de distribución territorial. En efecto, a pesar de sus raíces en el municipalismo francés, y haber incluso desarrollado mucho antes que en Europa el concepto mismo de autonomía municipal el cual, por ejemplo en Francia, sólo se introdujo con las reformas de Mitterrand en 1982⁴⁴ mediante la Ley de Libertad de las Comunas; y en España con la Ley de Bases del Régimen Local de 1985. Ese diferente rumbo derivó, primero, del condicionamiento territorial que en estas tierras impuso el desarrollo institucional del proceso colonial, que terminó por ubicar a los Municipios en las capitales provinciales, abarcando enormes territorios; y segunda, por el proceso de conformación del régimen republicano luego de la Independencia, que no sólo acogió el esquema de Municipios establecidos en ámbitos territoriales cada vez más y más ale-

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

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

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

gados de los ciudadanos y de sus comunidades, sino que trató al poder municipal con recelo, particularmente desde el Poder Central que se estaba conformando. No olvidemos, incluso, que en Colombia, Estado creado en 1821 bajo el liderazgo de Simón Bolívar con base en los territorios de las antiguas provincias de Nueva Granada y Venezuela, el mismo Libertador llegó a suprimir los Municipios en 1828, considerando que eran “una verdadera carga para los ciudadanos, y producen muy pocas utilidades al público.”⁴⁵

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

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

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

La participación política o la democracia participativa están, por tanto, íntimamente unidas al localismo y a la descentralización política, y ésta, a la limitación del poder, lo que

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

es consustancial con la democracia. Por ello, Eduardo García de Enterría afirmó con razón que el régimen local “da curso al derecho ciudadano a participar en todos, completamente en todos los asuntos públicos que afectan a la propia comunidad;”⁴⁶ de manera que como también dijo Sebastián Martín Retortillo, hace más de treinta años cuando España aún no había entrado en el proceso de transición hacia la democracia, la participación efectiva del ciudadano común, siempre presupone la descentralización.⁴⁷

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

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

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

47 *Idem*, p. LIX.

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

dianete sufragio universal, directo y secreto.⁴⁹

Pero por supuesto, para ello, es decir, para una reforma política de esta naturaleza, tenemos que pensar en otro municipio, para no desparramar territorialmente la estructura burocrática local, mal y uniformemente concebida que tenemos en muchos de nuestros países y que lo que podría provocar es peor democracia; lo que también se podría originar con los intentos que a veces se han realizado en algunos de nuestros países, donde al contrario de multiplicar los gobiernos locales, se ha propuesto una política de reducción de municipios, calificada con acierto por Jaime Castro como un verdadero “genocidio municipal” al comentar el intento que se hizo en Colombia, en 2001, con el Proyecto de Ley 041/01, que proponía la desaparición de materialmente la mitad de los 1.067 entonces existentes municipios colombianos, aquellos que tenían menos de 14.000 habitantes. Castro advertía además, lo que es válido para todos nuestros países, que en Colombia “los municipios son el Estado -la única presencia del Estado- en extensas y abandonadas regiones del país”, por lo que lo que habría que hacer, al contrario, era “fortalecer y transformar el pequeño municipio [para] convertirlo en herramienta eficaz de una política de poblamiento territorial y de ocupación continua del espacio físico.”⁵⁰

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

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

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

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

No hay que dejarse engañar con los cantos de sirenas autoritarios que no se cansan de hablar de "democracia participativa," pero no para hacerla posible descentralizando el poder en el territorio, sino para acabar con la democracia representativa, imposibilitando a la vez la participación. No nos confundamos los demócratas al intentar dar respuesta a las exigencias políticas crecientes de participación democrática, con el sólo establecimiento de paños calientes de carácter referendario o de iniciativas o consultas populares, que no la agotan en absoluto. En fin, no le tengamos miedo a lo pequeño, que territorialmente hablando es precisamente la lugari-zación, el pequeño municipio rural y la subdivisión municipal suburbana.

VI. EL ABANDONO DE LA DEMOCRACIA CON LAS LEYES DEL PODER POPULAR EN VENEZUELA

Ahora bien, partiendo de lo antes señalado y teniendo en cuenta el marco constitucional analizado sobre la democracia y la participación, incluyendo la mencionada distinción entre la participación ciudadana como derecho político, y la participación popular como derecho individual y colectivo de todo habitante de una comunidad de hacerse parte en los asuntos relativos a dicha comunidad, es que debe analizarse el régimen establecido en las Leyes sobre el Poder Popular y el Estado Comunal, y en particular, la Ley Orgánica de los Consejos Comunales de 2009. En todas las referidas leyes se ha establecido una mezcolanza en el ejercicio de ambos derechos, y por ejemplo en la Ley Orgánica del Poder Popular, de los Consejos Comunales y de las Comunas, se ha otorgado un

derecho político que es exclusivo de los ciudadanos, como es el de la participación en las *Asambleas de Ciudadanos* consagrado en los artículos 62 y 70 de la Constitución, a quienes no son ciudadanos, como son los extranjeros y los menores de 18 años. Con ello, la base de toda la regulación establecida en estas leyes, simplemente, fue mal concebida.

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

Ahora bien, refiriéndonos ahora en concreto al derecho a la participación política en forma *directa* (democracia participativa) en la Constitución de 1999, como se ha dicho, el mismo está concebido, primero, como un derecho *político* (distinto a los civiles, sociales, educativos, culturales, ambientales, etc.), el cual, por tanto corresponde sólo a los *ciudadanos*, es decir, a los venezolanos que no estén sujetos a inhabilitación política ni a interdicción civil y conforme a la edad que se determine en la ley (art. 30); segundo, se lo concibe como un derecho político que tiene que poder ejercerse *libremente*, es decir, sin limitaciones o condicionamientos algunos salvo los que puedan derivarse “del derecho de las demás y del orden público y social” (art. 20), razón por la cual no pueden estar encasillados en una ideología única compulsiva como el socialismo; tercero, se lo concibe como tal derecho político que debe ejercerse en el marco de la organización descentralizada del Poder Público (Nacional, Estadal y Municipal) que responde a su distribución en el territorio conforme a la forma federal del Estado (arts. 4 y 136); y cuarto, se lo concibe como un derecho político que por su naturaleza (la necesidad de que el Poder esté cerca del ciudadano), ha de ejercerse particularmente en la unidad política primaria y autónoma de la organización nacional que conforme a la Constitución es el Municipio, concebido como una entidad política con gobierno propio electo mediante sufragio universal directo y secreto (democracia representativa). Es en las actuaciones de

esta unidad política, conforme al artículo 168 de la Constitución, que fundamentalmente se debe incorporar “la participación ciudadana al proceso de definición y ejecución de la gestión pública y al control y evaluación de sus resultados, en forma efectiva, suficiente y oportuna.”

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

En otras palabras, sólo mediante una reforma constitucional del artículo 30 de la Constitución es que podría extenderse la ciudadanía a los extranjeros, a los efectos de que puedan ejercer el derecho político a la participación; sólo mediante una reforma constitucional del artículo 62 de la Constitución es que podría eliminarse el carácter libre del ejercicio del derecho a la participación ciudadana y restringírsele sólo para la consecución del socialismo; sólo mediante una reforma constitucional de los artículos 4 y 136 de la Constitución, es que se podría eliminar la forma descentralizada del ejercicio de la participación ciudadana en el sistema de distribución vertical del Poder Público, y concebir su ejercicio sólo sometido a la sola conducción por parte del Poder Nacional y, en particular, del Ejecutivo Nacional; y sólo mediante una reforma constitucional del artículo 168 de la Constitución es que se podría excluir al Municipio del ámbito de ejercicio del derecho político a la participación ciudadana, desmunicipalizándolo, y concebirse una unidad primaria no autónoma políticamente, como los Concejos Comunales creados sin autonomía política y fuera del gobierno local, para canalizar su ejercicio.

Y esto es precisamente lo que se ha establecido en las Leyes Orgánicas del Poder Popular, de los Consejos Comunales y de las Comunas, al regularse el régimen del derecho a la participación ciudadana, y crearse a dichos Consejos Comunales, como “una instancia de participación para el ejercicio directo de la soberanía popular” (art. 1) “en la construcción del nuevo modelo de sociedad socialista” (art. 2), “con el fin de establecer la base sociopolítica del socialismo que consolide un nuevo modelo político, social, cultural y económico” (art. 3); en una forma completamente distinta a la establecida en la Constitución, cuyo texto se viola abiertamente. Con estas Leyes Orgánicas, en realidad, y en forma completamente inconstitucional, lo que se ha pretendido es implementar las reformas constitucionales sobre el “Poder Popular” que se habían pretendido introducir con la Reforma Constitucional sancionada de 2007,⁵¹ la cual, sin embargo, fue rechazada mayoritariamente por el pueblo.

Ahora bien, para entender adecuadamente el contenido y sentido de estas nuevas regulaciones relativas al Poder Popular y al Estado Comunal, montado sobre las Comunas y los Consejos Comunales, consideramos necesario referirnos a sus antecedentes inmediatos: primero, al marco constitucional del Estado federal establecido en la Constitución de 1999; y segundo, al contenido de la rechazada reforma constitucional de 2007, en lo que se refería a la estructuración del Poder Popular en paralelo al Poder Público, y que, como se dijo, fue rechazado mayoritariamente por el pueblo en el referendo de diciembre de 2007; para luego analizar en detalle el contenido de las leyes, en cuanto al régimen de los Consejos Comunales, de las Comunas, del sistema económico comunal y de las ciudades comunales, con alguna referencia a los escasos defensores serios de las reformas inconstitucionales reformas que buscan consolidar institucionalmente un Estado Socialista.

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

SEGUNDA PARTE

**EL MARCO CONSTITUCIONAL DE LA
ORGANIZACIÓN FEDERAL DEL ESTADO EN
LA CONSTITUCIÓN DE 1999**

**UNA REFORMA INSUFICIENTE Y
CONTRADICTORIA**

**I. LA REFORMA POLÍTICA QUE NECESITABAMOS
EN 1999: DEMOCRACIA Y DESCENTRALIZACIÓN
DEL PODER**

La elección y funcionamiento de una Asamblea Constituyente en democracia y en paz, como sucedió en Venezuela en 1999, y sin que se hubiese producido una ruptura fáctica del orden constitucional y político como siempre había ocurrido en el pasado, en nuestro criterio, planteaba a la Asamblea lo que consideramos era su principal y gran objetivo en materia de reforma política, que no podía ser otro que el perfeccionamiento de la democracia mediante el reforzamiento de la descentralización política⁵².

52 Así lo planteamos durante las sesiones de la Asamblea Nacional Constituyente: Véase Allan R. Brewer-Carías, "Propuesta sobre la forma federal del Estado en la nueva Constitución: Nuevo Federalismo y Nuevo Municipalismo" en *Debate Constituyente, (Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente)*, Tomo I, (8 agosto-8 septiembre), Caracas 1999, págs. 155 a 170). Véase también, Allan R. Brewer-Carías "El reforzamiento de la forma federal del Estado Venezolano en la Nueva Constitución: Nuevo Federalismo y Nuevo Municipalismo",

La democracia, como régimen político, se pudo implantar en Venezuela a partir de 1958, después del primer intento en los años cuarenta, gracias al sistema político del *Estado Centralizado de Partidos* que se diseñó, y que atribuyó a los partidos políticos el monopolio de la representatividad y de la participación política. En las primeras décadas del período, es decir, en los años sesenta y setenta, el sistema, sin duda, permitió la democratización del país que, para esos años, era el de menor tradición democrática en América Latina. Ese sólo hecho comenzó a plantear nuevas exigencias de democratización, es decir, exigencias de más representatividad (no sólo de los partidos) y de más participación (no sólo a través de los partidos) que el sistema no fue capaz de satisfacer, entre otros aspectos, por la incompreensión del liderazgo partidista durante las dos últimas décadas, de introducir las reformas necesarias que pudieran permitir la evolución del sistema.

Ello condujo a la crisis terminal del sistema político de *Estado Centralizado de Partidos* y de sus principales actores, los partidos políticos, que hemos presenciado en los últimos años, lo que conllevó a la necesidad de convocar una Asamblea Nacional Constituyente⁵³.

Ahora bien, perfeccionar la democracia, hacerla más representativa y más participativa, exigía transformar radicalmente el sistema de *Estado Centralizado de Partidos* y trastocarlo por un *Estado Descentralizado y Participativo*. Ello, por supuesto, incidía en la médula de cualquier Constitución, que es la organización territorial del Poder y, en nuestro caso, en el reforzamiento del Federalismo y del Municipalismo.

Lo que era claro es que para hacer la democracia más participativa, no bastaba incorporar al sistema político mecanismos de democracia directa (referendos, iniciativas populares, audiencias públicas), sino que, por sobre todo, era necesario acercar el poder al ciudadano, de manera que este pudiera efectivamente participar. Ello implicaba y exige, ante

Ponencia presentada en *The International Conference on Federalism in an Era of globalization*, Québec, Canadá octubre 1999 (mimeo), 13 págs.

53 Véase Allan R. Brewer-Carías "Reflexiones sobre la Crisis del Sistema Político, sus salidas democráticas y la convocatoria a una Constituyente", presentación del libro de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, *Los Candidatos Presidenciales ante la Academia*, Ciclo de Exposiciones 10-18 agosto de 1998, Caracas, págs. 9 a 66.

todo, distribuir el Poder Público en el territorio, es decir, descentralizarlo y ponerlo tan cerca del ciudadano como fuera posible, para que pueda participar en la conducción de los asuntos públicos. Lamentablemente, la Constitución de 30 de diciembre de 1999 no atendió estos requerimientos y en cuanto a la forma federal del Estado, significó, en realidad, un retroceso⁵⁴.

Al estudio de este tema dedicamos en 2000 el siguiente libro;

Federalismo y municipalismo en la constitución de 1999 (Alcance de una reforma insuficiente y regresiva), Cuadernos de la Cátedra Allan R. Brewer-Carías de Derecho Público, N° 7, Universidad Católica del Táchira, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas-San Cristóbal 2001, 187 pp.

1. Participación y poder local

En efecto, la participación es y ha sido posible en las sociedades democráticas por la cercanía del poder al ciudadano, y ello sólo se logra a nivel local.

Debe tenerse presente, por ejemplo, que en Francia existen 36.400 comunas (Municipios), con un promedio de 1.593 habitantes por Municipio. En Suiza, país 10 veces más pequeño que Francia, existen 3.019 Municipios, con un promedio de 2.319 habitantes por Municipio. En España existen 8.097 Municipios, con un promedio de 4.817 habitantes por Municipio. En Alemania, con una población el doble de la de España, y un territorio algo menor, existen 16.098 Municipios, con un promedio de 5.094 habitantes por Municipio. En Canadá, existen 5.000 Municipios con un promedio de 6.000 habitantes por Municipio, y en los EE.UU., con una población 9 veces mayor que la de Canadá y un territorio relativamente igual, existen 39.000 Municipios con un promedio de 6.744 habitantes por Municipio. Esto es lo que nos muestran las sociedades democráticas contemporáneas.

La situación en nuestros países de América Latina es distinta: por ejemplo, en Colombia sólo existen 1.033 Municipios, con un promedio de 35.818 habitantes por Municipio; en Brasil, con una población 5 veces mayor que la de Colombia,

54 Véase el texto comentado de la Constitución de 1999 (G.O. N° 5.453 Extraordinaria de 24-03-2000) en Allan R. Brewer-Carías, *La Constitución de 1999*, Caracas, 2000.

hay 5.000 Municipios, con un promedio de 31.800 habitantes por Municipio. En Argentina existen 600 Municipios, con un promedio de 58.333 habitantes por Municipio; y en Venezuela sólo existen 332 Municipios, con un promedio de 66.667 habitantes por Municipio, entre los mayores promedios del mundo democrático.

Así, en contraste con las sociedades democráticas del mundo desarrollado, en nuestros países el Municipio está tan alejado del ciudadano que no hace posible ni real la participación política, que es lo normal en aquellas.

Por tanto, la reforma política en Venezuela, para hacer de la democracia una forma de vida cotidiana, efectivamente participativa, tenía y tiene que apuntar hacia la municipalización del país, haciendo del Municipio, como lo dice la Constitución de 1999, “la unidad política primaria de la organización nacional” (art. 168).

Sin embargo, todavía está por diseñarse un Nuevo Municipalismo que supere el uniformismo legislativo actual, que hace inaplicable el esquema organizativo municipal, excesivamente burocratizado y diseñado para grandes aglomeraciones urbanas, a las pequeñas comunidades y centros poblados que están ávidas de participación y que no la encuentran. Con tal propósito, obligatoriamente, en el futuro, deben diseñarse diferentes regímenes municipales para la organización, gobierno y administración de los Municipios, atendiendo a las condiciones de población, desarrollo económico, capacidad para generar ingresos fiscales propios, situación geográfica, elementos históricos y culturales y otros factores relevantes, que refleje la organización democrática diferenciada y responda a la naturaleza propia de la vida local. Ello estaba previsto en la Constitución de 1961 como una potestad del legislador (art. 27); ahora, en la Constitución de 1999, se ha establecido como una obligación impuesta constitucionalmente al legislador (art. 169), cuyo cumplimiento no puede eludirse.

2. *La democracia y los niveles intermedios de descentralización*

Pero distribuir el Poder Público a nivel local y diseñar un Nuevo Municipalismo como instrumento político para la participación democrática, exige, por supuesto, organizar los

niveles intermedios del Poder Público en el territorio, pues de lo contrario, la reforma conduciría a más centralización del Poder, por la imposibilidad de descentralizar ciertas competencias hacia el pequeño ámbito municipal. Por ello, en todas las sociedades democráticas contemporáneas, paralelamente al desarrollo del municipalismo y del gobierno local, se han organizado niveles de Poder Público descentralizados, de carácter intermedio en el territorio, ubicados entre el Poder Central (Nacional) y el Poder Local (Municipal).

A ello, precisamente, responde la *forma federal* del Estado y también, precisamente por ello, por ejemplo, Alemania, Suiza, Canadá y los EE.UU. son Estados Federales; y asimismo, precisamente por ello, los otros Estados democráticos, antiguamente Estados Unitarios, se han organizado territorialmente como Estados Regionales, creándose regiones políticas con autoridades electas (Consejos Regionales) como sucede en Italia y Francia o Comunidades Autónomas como en España. A ello también responde la última de las grandes reformas políticas democráticas europeas, como la que está ocurriendo en el Reino Unido, tradicionalmente montado sobre un gobierno local fuerte y extendido, con la devolución a los antiguos reinos de autonomías territoriales, lo que se ha reflejado en la elección de los Parlamentos en Escocia y Gales.

La descentralización política en dos niveles, por tanto, es la forma adecuada para organizar el Poder Público en sociedades democráticas, con un nivel intermedio autónomo y con autoridades locales extendidas en todo el territorio. Por ello, en el mundo occidental no existen democracias que no tengan un esquema territorial de descentralización del Poder Público. Puede decirse que no existen ni han existido jamás autocracias descentralizadas, por lo que la descentralización es un fenómeno propio de la democratización y una condición de sobrevivencia y perfeccionamiento de las democracias.

Venezuela no debería escapar a este fenómeno. Después de 40 años de democracia, para que ésta pueda sobrevivir como régimen político, la organización descentralizada del Estado es ineludible, y para ello no necesitamos inventar o trasplantar instituciones constitucionales de otros países. Nuestra historia ha estado condicionada tanto por el federalismo como por el municipalismo, aún cuando nunca realizados en democracia efectiva. Esas instituciones nos pertenecen

por historia y por derecho propio, por lo que lo que teníamos que hacer en el momento constituyente de redefinición del Estado para la democracia, era perfeccionar dichos esquemas de distribución vertical del Poder Público y de organización del Estado.

Lo que queda claro es que a pesar de la crisis terminal del sistema político de *Estado Centralizado de Partidos*, y del proceso constituyente de 1999, puede decirse que aún tenemos democracia, precisamente gracias a las reformas políticas descentralizadoras que rápida e incoherentemente se comenzaron a desarrollar desde 1989, y que son las que debieron profundizarse.

Ello debió constituir el punto medular de la nueva Constitución pues, en definitiva, una Constitución es un pacto para la organización del Poder y del Estado. Sin embargo, la Constitución de 1999, lamentablemente no atendió estos requerimientos.

3. *El Nuevo Federalismo*

Como se dijo, la forma federal del Estado venezolano nos ha acompañado durante toda nuestra historia constitucional, desde 1811 hasta nuestros días, aún cuando no se haya actualizado como instrumento para la participación democrática.

Sin embargo, en el proceso constituyente de 1999 era cuando debía hacerse de la Federación el instrumento para la Revolución Democrática que necesitaba el país, para lo cual el Poder Público tenía que ser efectivamente descentralizado territorialmente, de manera que se organizara en los tres niveles territoriales: Nacional, Estatal y Municipal, en forma compartida. Ello planteaba las siguientes exigencias que en nuestro criterio, debieron haber condicionado la redacción del nuevo texto constitucional.

A. *La distribución territorial de las competencias públicas*

En primer lugar, se planteaba la necesidad de establecer una efectiva y clara distribución de competencias estatales entre la República (Poder Nacional), los Estados (Poder Estatal) y los Municipios (Poder Municipal), de manera de revertir la tendencia histórica de los últimos 150 años, de reduc-

ción y vaciamiento de las competencias de los Estados y, por tanto, asignar competencias exclusivas tanto a la República, a los Estados y a los Municipios, acordes con las realidades contemporáneas.

Una de las formas de fortalecer al Poder Nacional era y es deslastrar a la República de competencias que bien y más eficientemente se pueden cumplir a nivel estatal, al cual también debían ir competencias que históricamente se habían atribuido a los Municipios, las cuales, si estos debían multiplicarse con regímenes diferenciados, más cerca del ciudadano y de las comunidades, debían ubicarse en el nivel intermedio de la descentralización del poder. Sin embargo, en esta materia muy poco se varió del régimen constitucional de 1961, salvo para centralizar más competencias a nivel nacional.

B. *La descentralización progresiva de competencias*

Además de las competencias exclusivas de cada nivel territorial, debían precisarse las competencias concurrentes entre los diversos niveles territoriales, y dado que las mismas, en las últimas décadas, habían sido progresivamente nacionalizadas (asumidas por el Poder Nacional), debía definirse la política de descentralización territorial de las mismas, en forma progresiva, afirmándose dicha política como una política nacional. En este aspecto, debe tenerse en cuenta que es el Poder Nacional el que se descentraliza, por lo que la misma debe ser una política nacional, como incluso ahora se la define en el artículo 158 de la Constitución de 1999.

C. *La distribución territorial del poder tributario y el régimen de financiamiento de las Entidades Territoriales*

Entre las materias altamente centralizadas durante los últimos 100 años, ha estado la materia tributaria, la cual fue progresivamente asumida por el Poder Nacional y asignada en gran parte, en forma marginal y deformada, en los últimos años, al nivel municipal.

Una pieza esencial en la organización territorial del Poder Público y del Estado, tenía que ser la racional y eficiente distribución del poder tributario, de manera que se ubicasen en la República los tributos realmente nacionales (Impuesto sobre la Renta, IVA, impuestos a los hidrocarburos y a la mi-

nería), y se distribuyeran territorialmente otros tributos, por ejemplo, los específicos al consumo y sobretasas a los tributos nacionales, en los Estados; perfeccionando la asignación de tributos a los Municipios, de nuevo, conforme al régimen diferenciado de la organización municipal que debe establecerse. En esta materia, sin embargo, nada se avanzó constitucionalmente y, al contrario, se produjo mayor centralización tributaria a nivel nacional, al punto de definirse a favor del Poder Nacional una competencia residual en esta materia (art. 156,12).

En todo caso, es claro que la distribución territorial del Poder Tributario nunca puede tener como norte formar autarquías territoriales. No existe en el mundo, organización territorial del Poder Público que no tenga mecanismos alternos de financiación a las entidades territoriales con fondos nacionales. Por ello, la figura del Situado Constitucional, que adquirió originalidad constitucional en Venezuela en forma definitiva a partir de la Constitución de 1925, y que ha inspirado reformas constitucionales recientes en otros países (Colombia, por ejemplo), tenía que mantenerse como un porcentaje de los ingresos tributarios nacionales para ser distribuido entre los Estados y a través de éstos, entre los Municipios, como sucedió efectivamente en la Constitución de 1999.

La sobrevivencia del Situado Constitucional, por supuesto, no podía significar el abandono a otras fuentes de financiamiento complementarias y compensatorias que se han venido desarrollando, pero vinculadas a la política de descentralización de competencias públicas, como el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) en su concepción original (1993) y las Asignaciones Económicas Especiales, reformuladas. La Constitución de 1999, en todo caso, previó nuevos y diversos fondos para el financiamiento de las entidades territoriales, pero desligados de la política de transferencia de competencias.

D. *La organización separada del Poder Público estatal*

Vigorizar el nivel intermedio de Poder en el territorio, con nuevas competencias y poder tributario, exigía organizar el Poder Público Estatal conforme al principio de la separación de poderes. Por ello, el Poder Ejecutivo (Gobernadores) tenía que continuar separado del Poder Legislativo (las antiguas Asambleas Legislativas denominadas en la Constitución

de 1999 como Consejos Legislativos Estadales) e, incluso, del Poder Judicial, cuya descentralización también debía ser parte de la reforma política.

En particular, a pesar de los proyectos en contra, el órgano legislativo estatal debía y tenía que existir, siendo esencial la previsión de su composición democrática. En las últimas décadas, ciertamente que las Asambleas Legislativas fueron el reducto del activismo partidista local, pero básicamente porque el sistema electoral para la elección de los Diputados fue diseñado para que los partidos fuesen los que tuviesen representación, que era lo que debía cambiarse de raíz. Debió haberse diseñado una democracia regional más representativa, para lo cual estimamos que los diputados a las Asambleas debían ser electos uninominalmente, en circunscripciones uninominales que debían preverse en el territorio de cada Estado, tantas como diputados fueran a elegirse. Así podía lograrse que los Consejos Legislativos Estadales fueran entidades representativas de todos los confines territoriales de cada Estado, y que cada Diputado respondiera a los electores de la circunscripción donde se los eligiera, que debía abarcar varios Municipios. Ello, sin embargo, no se adoptó en la Constitución de 1999, y más bien se limitó la autonomía de los Estados al preverse que una ley nacional debe regular la organización y funcionamiento de los Consejos Legislativos de los Estados (art. 162).

E. *Las nuevas relaciones intergubernamentales y la solución de conflictos entre los Poderes*

Una efectiva distribución del Poder Público entre el nivel nacional y el nivel estatal, imponía nuevas formas de relaciones políticas de carácter intergubernamental, fundamentadas en la autonomía política de las entidades territoriales cuyas autoridades, por supuesto, tenían que seguir siendo electas democráticamente.

Debía actualizarse, por tanto, el principio constitucional de que “los Estados son entidades autónomas e iguales en lo político” como lo decía el artículo 16 de la Constitución de 1961, y lo repite el artículo 159 de la Constitución de 1999; lo que excluye cualquier tipo de tutela y control político del Poder Nacional sobre los Estados.

Las nuevas relaciones intergubernamentales, en todo

caso, requerían de nuevos órganos del Poder, entre ellos, el Consejo Federal de Gobierno creado en la Constitución de 1999, que paralelamente al Consejo de Ministros, puede permitir la coparticipación efectiva y no tutelada Poder Nacional-Poder Estatal en la conducción y diseño de las políticas públicas.

Además, debía tenerse en cuenta que el fortalecimiento de los poderes territoriales, originaría conflictos entre poderes, lo cual es natural y normal en una Federación o en cualquier esquema de descentralización política del Poder Público, que debían encontrar canales expeditos de solución. En los EE.UU., por ejemplo, ha sido la Corte Suprema, como juez constitucional, la institución que ha ido moldeando el Federalismo, y lo mismo ha correspondido, en la República Federal Alemana, al Tribunal Constitucional Federal, y al Tribunal Constitucional en el Estado español de Autonomías.

En consecuencia, la institucionalización de una Sala Constitucional en el Tribunal Supremo de Justicia, creada por la Constitución de 1999, es una pieza esencial del Nuevo Federalismo venezolano, para la solución expedita de los conflictos.

F. *La necesidad de conservar el Senado y el régimen bicameral del Congreso*

El establecimiento de la forma de Estado Federal con efectiva descentralización política, como sucede en todos los países desarrollados y descentralizados del mundo, exigía que se conservara la estructura del órgano legislativo nacional con dos Cámaras, una de las cuales (normalmente, el Senado) fuera el instrumento de participación política igualitaria de las entidades territoriales en la definición de las políticas nacionales. Con voto igual en una Cámara Federal es que puede hablarse de igualdad de los Estados.

Por ello, estimamos que resultaba necesario e indispensable, en la nueva Constitución y como consecuencia de la reafirmación de la forma federal del Estado, la conservación del Senado y del bicameralismo, de manera que la forma de elección, tanto de Diputados como de Senadores, debía reflejar la representación territorial necesaria. Sin embargo, en un contrasentido federal, el Senado quedó eliminado en la Constitución de 1991, organizándose una Asam-

blea Nacional Unicameral.

4. *El Nuevo Municipalismo*

Como antes se señaló, la pieza esencial para hacer de la democracia un régimen más representativo y más participativo, es decir, una forma de vida cotidiana del ciudadano, es acercando el poder a las comunidades. Sólo se puede participar efectivamente en los asuntos públicos en una democracia a nivel local, y ello se logra ubicando el gobierno local cerca del ciudadano. Para ello hay que reafirmar el concepto sociopolítico del Municipio como la unidad primaria y autónoma para el ejercicio de la democracia y la participación política.

A. *La necesaria superación del uniformismo municipal*

Para ello, como se dijo, resultaba esencial la previsión de la necesaria diferenciación organizativa del régimen municipal, de manera que las grandes concentraciones urbanas tuvieran un régimen adecuado con la vida urbana, pero que también se pudiera organizar el régimen y gobierno local en los pequeños centros poblados y en las áreas rurales.

A veces se pasa por alto que nuestro país, territorialmente hablando, y a pesar de que el grueso de la población esté concentrada en centros urbanos, tiene una vocación rural, que ha sido totalmente olvidada por los legisladores desde Caracas al organizar la vida local.

Sólo diferenciando los regímenes de organización municipal, superando el nocivo y burocratizado uniformismo organizativo actual (diseñado para los grandes Municipios urbanos) es que puede pensarse en multiplicar el número de entidades locales municipales. Por ello, no tenía sentido la constitucionalización de las divisiones territoriales que pudieran tener los Municipios, como Parroquias. A pesar de que esto último quedó en la Constitución de 1999, sin embargo, se estableció el principio de la diferenciación de regímenes municipales, como antes se dijo.

B. *La organización política del Municipio*

Establecida la diferenciación de los diversos regímenes para la organización, gobierno y administración de los Muni-

cipios, atendiendo a las condiciones de población, desarrollo económico, situación geográfica y otros factores de importancia, la separación orgánica de Poderes a nivel municipal no tenía que ser necesariamente generalizada.

Estimamos que en los grandes y medianos municipios, debía establecerse la separación orgánica entre el Poder Ejecutivo Municipal, atribuido al Alcalde, y el Poder Legislativo Municipal, atribuido al Concejo Municipal; pero dicha separación resultaba totalmente inapropiada en pequeños Municipios que bien podían ser gobernados por una Junta de 3 ó 5 Miembros. La Constitución de 1999, lamentablemente, uniformizó excesivamente esa forma de organización municipal, lo que en la Constitución de 1961 era competencia del legislador.

Por otra parte, sea que se trate de la elección de los Miembros de Concejos Municipales o de las referidas Juntas Municipales, estimamos que era indispensable cambiar de raíz la forma de elección para hacerlas más representativa de las comunidades que conformen el territorio municipal. Por ello, la elección, en este nivel local, también tenía que ser uninominal, en circunscripciones electorales uninominales, dividiéndose el territorio municipal en tantas circunscripciones como candidatos a elegir. Esto, sin embargo, no se acogió en la reforma constitucional.

C. *La inserción del Municipio en el marco del proceso de descentralización política*

El Municipio, como entidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional, tenía que ser tratado como una pieza territorial más en el proceso de descentralización, a cuyo cargo esté la atención de los asuntos de la vida local.

Para ello, no sólo había que reformular las competencias municipales, sino encuadrar el ejercicio de la potestad tributaria municipal dentro del esquema tributario de la Nación, para evitar el carácter confiscatorio que en algunos casos han tenido algunos impuestos municipales. En este sentido, la Constitución de 1999 establece potestades del Poder Nacional, que si bien pueden contribuir a controlar esta deformación, conducen a un excesivo centralismo.

D. *Los instrumentos de participación política local*

La posibilidad efectiva de participación política no es sólo posible con la municipalización del país, multiplicando las autoridades locales con regímenes diferenciados, sino estableciendo mecanismos de participación cotidianas, como las consultas o audiencias públicas, las iniciativas populares y los referendos locales, los cuales debían ser una pieza esencial del Nuevo Municipalismo. En tal sentido, la Constitución de 1999 estableció reformas importantes que establecen la base para el desarrollo de esa participación.

E. *La organización municipal de Caracas, capital de la República*

La capital de la República nunca había sido objeto de un tratamiento organizativo cónsono con la capitalidad, excepto, quizás, cuando se organizó inicialmente, en 1863, el Distrito Federal.

Sin embargo, esa concepción había quedado superada en el esquema del constitucionalismo contemporáneo, y en el caso concreto de Caracas, había sido rebasada por la realidad urbana de la capital. Caracas, por tanto, como ciudad metropolitana no tenía un régimen municipal cónsono con las exigencias de una gran urbe, y ello, definitivamente, debía resolverse en la nueva Constitución.

Podía, por ejemplo, crearse una nueva entidad político-territorial, el Distrito Capital, con el territorio del Distrito Federal que podía entonces desaparecer, y el de los Municipios Sucre, Baruta, El Hatillo y Chacao del Estado Miranda, que podían haber sido desagregados del mismo. En dicho Distrito Capital podía entonces organizarse un gobierno municipal a dos niveles: un nivel Metropolitano con un Alcalde Metropolitano y un Concejo Metropolitano; y un nivel municipal, con los actuales y otros Municipios que debían resultar de la división del actual Municipio Libertador. El nivel metropolitano, por supuesto, debía mezclar competencias que correspondían a los Estados y que, además, podían corresponder a los Municipios en otras áreas del país. La Constitución de 1999 no logró establecer una nueva entidad en la división político-territorial, Caracas, y conservando la división política tradicional del territorio, organizó un sistema de gobierno municipal a dos niveles en el Valle de Caracas.

En todo caso, la clave en la organización de estos dos niveles de gobierno municipal en la Capital, por supuesto, está en la distribución de competencias en los mismos: los asuntos metropolitanos deben corresponder al nivel superior (como por ejemplo, el transporte urbano metropolitano, el ordenamiento urbanístico al nivel del Plan de Ordenación Urbanística, la coordinación la policía municipal, el Acueducto Metropolitano, la disposición de la recolección de residuos sólidos, el suministro de electricidad) y los asuntos estrictamente locales al nivel inferior municipal (por ejemplo, el transporte municipal, la circulación, el plan local y el control urbanístico, la seguridad vecinal, el mantenimiento local).

II. EL RÉGIMEN DE DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DEL PODER PÚBLICO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1999

1. *La forma federal del Estado*

Conforme a la tradición constitucional venezolana, la Constitución Política contenida en el texto de 1999, conservó la organización del Estado con forma federal, mediante un sistema de distribución del Poder Público en tres niveles: Nacional, Estadal y Municipal, atribuyendo su ejercicio a diversos órganos, y asignando competencias exclusivas en los tres niveles, además de las competencias concurrentes entre ellos, y algunas competencias residuales e implícitas.

A. *La distribución vertical del Poder Público: Nacional, Estadal y Municipal*

En las Constituciones Venezolanas, la forma federal del Estado concretizada en la distribución vertical del Poder Público, comenzó a expresarse formalmente en la Constitución de 1858, que estableció que “El Poder Público se divide en Nacional y Municipal” (art. 9). Posteriormente, en la Constitución de 1901 se retomó la fórmula, expresándose que “El Poder Público se distribuye entre el Poder Federal y el Poder de los Estados” (art. 29), lo que se repitió en todas las Constituciones posteriores hasta la de 1925, en la cual se agregó al Poder Municipal así: “El Poder Público se distribuye entre el Poder Federal, el de los Estados y el Municipio” (art. 51).

La norma se repitió en las Constituciones posteriores hasta que en la Constitución de 1947 se invirtió la enumeración así: “El Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el de los Estados y el Nacional...” (art. 86), lo que se repitió en la Constitución de 1953 (art. 40) y ahora se recoge en la Constitución de 1999.

La Constitución de 1961 no utilizó la fórmula tradicional y se limitó a señalar que “Cada una de las ramas del Poder Público tienen sus funciones propias...” (art. 118), aludiendo, sin duda, a las ramas Nacional, Estatal y Municipal, pero sin enumerarlas.

En el texto constitucional, en todo caso, se pueden encontrar disposiciones que se refieren, en general, al Poder Público o al “Estado” y que, por tanto, rigen respecto de los órganos de los tres niveles territoriales; y disposiciones específicamente destinadas a cada uno de los niveles, sea a la República, a los Estados o a los Municipios.

B. *La “Federación Descentralizada”*

De acuerdo con lo anterior, el Estado venezolano, durante toda su existencia desde 1811, ha tenido una forma Federal, lo que implica el reconocimiento de autonomías territoriales en el nivel intermedio, es decir, de los Estados federados y, antes de 1864, de las entonces denominadas Provincias. En esa fecha, el triunfo de la Revolución Federal precisamente condujo a la adopción definitiva de la forma federal del Estado, que sustituyó a la fórmula mixta de 1830, que a la vez había sustituido a la “Confederación” de 1811; adoptándose la denominación de la República como “Estados Unidos de Venezuela”, la que se conservó hasta 1953.

Pero la Federación venezolana, a partir de 1901, cuando se produjo el colapso del sistema de Estado Federal liberal que se había instaurado en 1864, comenzó a ser una Federación centralizada, habiéndose centralizado el Estado en todos los órdenes. El centralismo estatal continuó a pesar del cambio político de 1946 y 1958, desarrollándose a partir de esa fecha la forma democrática de la Federación centralizada que hemos tenido en las últimas décadas.

La gran transformación política que había que establecer en la Constitución de 1999 era, por tanto, sustituir efectivamente la Federación Centralizada por una Federación Des-

centralizada. Grandes esfuerzos se hicieron en la materia, pero la reforma y profundización de la descentralización política como forma de perfeccionar la democracia que debió ser el tema central del debate constituyente, no pasó del nominalismo expresado tanto en el Preámbulo como en el artículo 4 que precisa que “La República Bolivariana de Venezuela es un Estado federal descentralizado en los términos consagrados por esta Constitución”; fórmula más o menos similar a la del artículo 2 de la Constitución de 1961 que decía que “La República de Venezuela es un Estado federal, en los términos consagrados por esta Constitución”.

En uno u otro caso, “los términos consagrados por la Constitución” son la clave para determinar efectivamente el grado de descentralización del Estado y, por tanto, de la Federación; y la comparación entre unos y otros “términos” revela muy poca diferencia.

En la Constitución de 1999, salvo en el nominalismo, no se avanzó mayormente en relación con lo que existía en el texto de 1961. En realidad, sólo se constitucionalizaron aspectos ya establecidos en la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público de 1989, que ya tenía rango de ley constitucional en lo que se refería a la transferencia a los Estados de competencias del Poder Nacional.

Pero no hubo los avances y transformaciones necesarias para hacer realidad la descentralización de la Federación, como por ejemplo, era el cambio necesario en la distribución de los recursos tributarios hacia los Estados; y más bien se retrocedió institucionalmente al eliminarse el Senado y establecerse una Asamblea Nacional Unicameral (art. 186), y al permitirse la limitación por Ley nacional de la autonomía de los Estados (art. 162) y de los Municipios (art. 168) lo que es negar, de entrada, la idea misma de descentralización política que está basada en el concepto de autonomía territorial, precisamente entre los entes políticos-territoriales.

En consecuencia, la denominación de “Federación Descentralizada” para identificar la forma del Estado es, sin duda, un avance nominal, pero en los términos establecidos en la Constitución, lo que no significa realmente avance alguno, sino consolidación y mantenimiento parcial de reformas que se venían realizando desde 1989, con algunos retrocesos.

C. *Los principios del Estado Federal*

Toda Federación, sea Centralizada o Descentralizada, está montada sobre un principio de la distribución territorial del Poder Público que conforme al artículo 136 de la Constitución, es “entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional”. La coherencia y unicidad del Estado y su organización política exige que dicha distribución del Poder se rija, conforme lo indica el artículo 4 de la Constitución, “por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad”.

Es decir, la distribución territorial del Poder Público no puede, en forma ni caso alguno, atentar contra la integridad territorial de la República, cuyo territorio no puede ser afectado por el principio descentralizador, lo que impide cualquier intento separatista de parte de las entidades políticas que componen el Estado.

Por otra parte, la distribución del Poder Público entre la República, los Estados y los Municipios, exige la cooperación entre los diversos niveles territoriales para alcanzar en conjunto, los fines del Estado (art. 136); por ello, los principios de la concurrencia y corresponsabilidad de todos los entes públicos hacia los mismos fines superiores del Estado. Además está el principio de la solidaridad entre las entidades políticas, de manera que los deberes de algunas de ellas que no puedan ser cumplidos, no excluye la asunción de los mismos por las otras entidades políticas.

Además de los anteriores principios, el artículo 165 de la Constitución, que se refiere a las competencias concurrentes entre los tres niveles territoriales del Poder Público (República, Estados y Municipios), exige que las mismas sean desarrolladas mediante leyes de bases dictadas por la Asamblea Nacional y leyes de desarrollo aprobadas por los Estados, legislación que debe estar orientada por los principios de interdependencia, coordinación, cooperación, corresponsabilidad y subsidiariedad.

En cuanto al principio de interdependencia, este implica que los niveles territoriales, en el ejercicio de las competencias concurrentes, deben tener relaciones de dependencia, unos respecto de otros, en forma recíproca y mutua, para lo cual la coordinación de esfuerzos es fundamental. Esta coordinación debe realizarse, fundamentalmente por un órgano

intergubernamental que es el Consejo Federal de Gobierno (art. 185).

Por último se destaca el principio de la subsidiariedad en la distribución de competencias. Si “el Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional”, “colocados en este orden según su cercanía con el ciudadano, sujeto protagónico de este modelo de democracia participativa” según lo expresa la Exposición de Motivos de la Constitución; el principio de asignación de competencia debería estar en el primer nivel, el municipal, debiendo ser asumidas las mismas en niveles superiores, sólo en forma subsidiaria, cuando no puedan efectivamente desarrollarse a nivel local.

D. *La Asamblea Nacional Unicameral y la eliminación del Senado*

El Poder Legislativo Nacional se ejerce por la Asamblea Nacional como cuerpo unicameral. El Capítulo I del Título V de la Constitución de 1999 cambió así, radicalmente, la tradición bicameral que caracterizó a los órganos del Poder Legislativo Nacional desde 1811, y establece una sola Cámara Legislativa lo que, como se ha dicho, es contradictorio con la forma federal del Estado. En una Cámara Federal o Senado, en realidad, es que tendría sentido la disposición del artículo 159 que declara a los Estados como entidades políticas *iguales*. Esa igualdad sólo puede ser garantizada en una Cámara Federal, donde haya igual representación de cada uno de los Estados, independientemente de su población, para participar igualmente en la definición de las políticas nacionales.

Con la eliminación del Senado y el establecimiento de una Asamblea Nacional Unicameral, en esta forma, se establece una contradicción institucional entre el Federalismo y la descentralización política.

E. *La organización y funcionamiento de los Poderes Públicos*

La Constitución de 1999, como se trata de la Constitución *nacional* de un Estado Federal, si bien destina la mayoría de sus artículos a regular la organización de los órganos del Poder Nacional, es decir, de los órganos que conforman la República; sin embargo, también establece un conjunto de

principios que conforman el marco constitucional para la organización del Poder Estatal y del Poder Municipal.

Además, muchas de las normas orgánicas de la Constitución se han formulado en general, regulando principios que se refieren a todos los órganos del Poder Público, y que en definitiva se aplican tanto al Poder Público Nacional, como al Estatal y al Municipal.

- a. *Principios relativos a la organización y funcionamiento de todos los Poderes Públicos (Nacionales, Estadales y Municipales)*

En la Constitución, cuando se regula “a los órganos del Poder Público”, al “Estado” o a la “Administración Pública”, la normativa respectiva, por supuesto, no está destinada a regular sólo a la República (Poder Nacional), sino a los Estados (Poder Estatal) y a los Municipios y otras entidades locales (Poder Municipal).

Se pueden distinguir, así, en *primer lugar*, un conjunto de principios constitucionales que se aplican a los tres niveles de distribución territorial del Poder Público; en *segundo lugar*, las normas que regulan a la Administración Pública; en *tercer lugar*, las relativas a la función pública; y en *cuarto lugar*, las que se refieren a los contratos de interés público que se refieren a los tres niveles territoriales; la mayoría de las cuales se encuentran en el Capítulo I (Disposiciones fundamentales) y del Título IV que se refiere a “Del Poder Público”, obviamente referidas al Poder Municipal, al Poder Estatal y al Poder Nacional (art. 136).

- a'. *Principios constitucionales generales*

El *primer* principio constitucional que rige a todos los órganos del Poder Público (Nacional, Estatal o Municipal) es el principio democrático que regula el artículo 5º, de manera que el principio de elección popular rige en todos los niveles, conforme a la Constitución (autonomía política). La ley que regula el sistema electoral en todos los niveles territoriales es una ley nacional (art. 156,32).

El *segundo* principio, es el de la supremacía constitucional que rige respecto de “todas las personas y los órganos que ejercen el Poder Público” (art. 7). El sistema judicial de con-

trol de la constitucionalidad de los actos estatales, sólo puede ser regulado por ley nacional (arts. 156,31; 334).

El *tercer* principio que rige todos los niveles del Poder Público, es el principio de legalidad establecido tanto en el artículo 137 como en el artículo 141 de la Constitución. La “ley” que se indica en dichas normas, por supuesto, no sólo es la ley nacional, sino que también es la ley estatal y la ley municipal (ordenanzas), en sus respectivas áreas de competencia, a las cuales los Estado y Municipios también deben sujetarse.

El *cuarto* principio es el de la responsabilidad individual que origina el ejercicio del Poder Público por abuso o desviación de poder o por violación de la Constitución o de la ley (art. 139); noción esta última, que abarca tanto la ley nacional, como la ley estatal y la ley municipal.

El *quinto* principio es el de la responsabilidad patrimonial del “Estado” (art. 140), expresión que, como en casi toda la normativa constitucional que la utiliza, comprende la globalidad de las entidades políticas que lo componen, es decir, la República, los Estados, y los Municipios y demás entidades locales. En el mismo sentido la expresión “Administración Pública” que utiliza el artículo 140 se refiere tanto a la Administración Pública Nacional, como a la estatal y a la Municipal. Por supuesto, el régimen legal general relativo a la “responsabilidad” como institución de derecho privado, corresponde establecerlo al Poder Nacional (legislación civil) (art. 156,32).

b'. *Principios sobre la Administración Pública*

En cuanto a las normas que se refieren a la Administración Pública, y que se aplican a los tres niveles territoriales, estas están, básicamente en los artículos 141 y siguientes de la Constitución, y son las siguientes:

En *primer lugar*, la relativa a los principios de la actividad administrativa (art. 141), que rigen por igual respecto de la actuación administrativa de los entes nacionales, de los entes estatales y de los entes municipales.

En *segundo lugar*, la relativa a la creación de institutos autónomos que sólo pueden crearse por ley. Por supuesto, la “ley” que se refiere en esta norma, en los correspondientes ámbitos territoriales, es la ley nacional para la creación de los

institutos autónomos nacionales; la ley estatal para la creación de los institutos autónomos estatales, y la ley municipal (ordenanzas) para la creación de institutos autónomos municipales.

En *tercer lugar*, la relativa al control del “Estado” sobre los intereses públicos en corporaciones o entidades de cualquier naturaleza, en la forma que establezca la ley (art. 142), donde por supuesto, la expresión “Estado” se refiere a la República, a los Estados y a los Municipios, en cuyo caso, la “ley” indicada es tanto la ley nacional, como la ley estatal y la ley municipal, respectivamente, en sus correspondientes ámbitos territoriales.

En *cuarto lugar*, la relativa al derecho a la información administrativa y al acceso a los documentos oficiales, salvo los límites que se establezcan de conformidad con la ley (art. 143). Aquí, la “ley” sólo puede ser la ley nacional pues se trata de límites a un “derecho constitucional” cuya regulación legal compete exclusivamente al Poder Nacional (art. 156,32).

c’. Principios relativos a la función pública

Los principios relativos a la función pública, establecidos en los artículos 144 a 148 de la Constitución, se aplican tanto a la Administración Pública Nacional como a la Administración Pública Estatal y a la Administración Municipal; y la referencia a la “ley” que se hace en dichos artículos abarca tanto a la ley nacional como a la ley estatal y a la ley municipal que se dicte en esos niveles territoriales.

La única reserva legislativa al Poder Nacional que contienen esas normas están expresamente indicadas y son la “ley orgánica” (que sólo puede ser una ley nacional conforme al artículo 203 de la Constitución) que debe fijar los límites a los emolumentos de los funcionarios públicos nacionales, estatales y municipales (art. 147); y la “ley nacional” que debe establecer el régimen de jubilaciones y pensiones para los funcionarios públicos, tanto nacionales como estatales y municipales. El Constituyente, en este caso, fue preciso: cuando quiso reservar al Poder Nacional la legislación sobre la función pública la calificó expresamente como “ley orgánica” o como “ley nacional”, por lo que todas las otras remisiones a “la ley” que hacen dichas normas (arts. 144 a 148) se refieren, en sus respectivos niveles de competencia organizativa, tanto

a la ley nacional como a la ley estatal y a la ley municipal. En este último caso de los Municipios, por supuesto, con sujeción a la jerarquía de las fuentes que establece el artículo 169 de la Constitución.

d'. *Principios relativos a los contratos de interés público*

En cuanto a la aprobación de contratos de interés público nacional por la Asamblea Nacional, por supuesto que la "ley" a que se hace referencia en el artículo 150 sólo puede ser la ley nacional; por lo que el régimen de la aprobación de contratos de interés público estatal por los Consejos Legislativos, es competencia de la ley estatal; y la aprobación de contratos de interés municipal por los Concejos Municipales o los Cabildos distritales o metropolitanos, es competencia de las ordenanzas respectivas.

Igualmente, "la ley" que puede exigir en la celebración de contratos de interés público (nacional, estatal y municipal) "determinadas condiciones de nacionalidad, domicilio y de otro orden", en cada nivel territorial, es la ley nacional, la ley estatal o la ley municipal, respectivamente; excepto en lo que se refiere a condiciones de "nacionalidad", que sólo podrían establecerse en "ley nacional" dada la reserva al Poder Nacional en materia de nacionalidad (arts. 38 y 156,4).

Las "leyes" a que hace referencia el artículo 151 sobre la competencia de los tribunales de la República para conocer de controversias sobre contratos de interés público (nacional, estatal o municipal), por supuesto, sólo pueden ser las "leyes nacionales" dada la reserva al Poder Nacional de la competencia normativa sobre la administración de justicia (art. 156,31 y 253).

b. *La organización y funcionamiento de los Poderes Públicos Nacionales*

Conforme al artículo 136 de la Constitución, el Poder Público Nacional se divide en "Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral", y a su organización se destina el Título V (De la organización del Poder Público Nacional) (arts. 186 a 298), correspondiendo a la Asamblea Nacional legislar "sobre el funcionamiento de las distintas ramas del Poder Nacional" (art. 187,1).

Debe señalarse, en cuanto a los nuevos Poderes Públicos Nacionales que crea la Constitución de 1999, que el Poder Electoral es siempre nacional; y en cuanto al Poder Ciudadano, dos de sus componentes, el Ministerio Público y el Defensor del Pueblo, son instituciones nacionales regidas por las leyes nacionales (arts. 156,31 y 273 y sigts.). En cuanto a la Contraloría General de la República, es un órgano nacional, regido por la ley nacional (art. 289), pero ello no excluye que en los Estados y Municipios se organice un *Poder Contralor*, dado que la Constitución prevé la existencia de las Contralorías Estadales (art. 163) y Municipales (art. 176), las cuales se rigen por lo que establezcan, respectivamente, las leyes estadales y las ordenanzas municipales, estas últimas dentro de la jerarquía de fuentes que establece el artículo 169; sin perjuicio de que la ley nacional pueda regular su integración al sistema nacional de control fiscal (art. 290).

En cuanto al Poder Judicial, debe recordarse que la organización y administración de la justicia se nacionalizó en Venezuela, desde 1945, habiendo constituido, durante las últimas décadas, una competencia exclusiva del Poder Nacional.

Esto, sin embargo, ha variado en la Constitución de 1999, estableciéndose un principio de distribución de competencia entre los tres niveles del Poder Público en la materia, lo que se corrobora con la previsión del artículo 269 de la Constitución, que regula la organización del Poder Judicial en forma tal que se pueda “promover la descentralización administrativa y jurisdiccional” del mismo.

En efecto, corresponde al Poder Nacional, conforme al artículo 156,31 la “organización y administración *nacional* de la justicia”. Esta redacción significa que también podría haber una administración estatal y municipal de la justicia que, sin embargo, debería regularse en la ley nacional; lo que se corrobora a nivel municipal al atribuir, el artículo 178 de la Constitución, a los Municipios, competencia en materia de “justicia de paz” pero “conforme a la legislación *nacional* aplicable” (ord. 7). Por ello, el artículo 258 establece que “la ley organizará la justicia de paz en las comunidades”, debiendo los jueces de paz ser elegidos por votación universal, directa y secreta conforme a la ley.

c. *La organización y funcionamiento de los Poderes de los Estados*

a'. *La potestad de autoorganización*

Conforme a la Constitución, a nivel de los Estados se distinguen dos Poderes: el Poder Legislativo, atribuido a los Consejos Legislativos Estadales; y el Poder Ejecutivo, atribuido a los Gobernadores de Estado. Se prevé en la Constitución, además, un órgano del Poder Público Estatal con autonomía funcional, que es la Contraloría Estatal que puede ser configurada como Poder Contralor.

Ahora bien, conforme al artículo 164 de la Constitución, corresponde a los Estados, "dictar su Constitución *para organizar los Poderes Públicos*, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución".

De esta norma resulta, de entrada, que, *primero*, las Constituciones de los Estados no son leyes ordinarias de los Consejos Legislativos Estadales, por lo que deben regularse con jerarquía superior a las leyes estadales (por ello se la denomina "Constituciones" y no "leyes estadales"). *Segundo*, que se trata de Constituciones "para organizar los Poderes Públicos", es decir, Constituciones que básicamente deben tener un contenido orgánico, quedando reservado el contenido dogmático de la Constitución (deberes, derechos y garantías) a la Constitución Nacional.

b'. *La excepción respecto de los Consejos Legislativos*

Pero a pesar de la competencia organizativa propia de los Estados respecto de sus Poderes Públicos, conforme al artículo 162 de la Constitución, una "ley nacional" debe regular el régimen de la organización y funcionamiento de los Consejos Legislativos Estadales, que es uno de los Poderes Públicos estadales. Se estableció, así, una distribución de competencia entre el Poder Nacional y el Poder Estatal para organizar los Poderes Públicos Estadales, lo cual es una limitación sin precedentes en la historia constitucional, de la autonomía de los Estados. Sin embargo, el proyecto de ley nacional respectivo debe ser sometido a consulta de los Estados, a través de sus Consejos Legislativos, en forma obligatoria; y a través de estos, a consulta de la sociedad civil (art. 206). No

se prevé en la Constitución alguna otra excepción a la autonomía organizativa estatal, por lo que no compete a la Asamblea Nacional dictar ley alguna sobre la organización y funcionamiento de cualesquiera otros Poderes Públicos estatales, incluyendo las Contralorías estatales.

c'. El régimen legal aplicable a los Estados

En efecto, si se analizan las normas del Capítulo constitucional relativo a “Del Poder Público Estatal”, se observa lo siguiente en cuanto a las referencias que en el mismo se hacen a la ley o las leyes.

El artículo 159 obliga a los Estados “a cumplir y hacer cumplir esta Constitución y las leyes de la República”. Esta expresión “leyes de la República” como “Estado Federal” (art. 4), no se puede reducir a la “ley nacional”, sino que comprende todas las leyes que se apliquen en jurisdicción de cada Estado, por lo que no sólo están sujetos a la ley nacional, sino a las leyes estatales que dicte cada Consejo Legislativo en el Estado y en el respectivo territorio municipal, a las mismas Ordenanzas Municipales que dicten los Concejos Municipales que conforman cada Estado.

En el resto de los artículos del Capítulo (arts. 160 a 167) relativo a los Estados, salvo cuando el Constituyente remite expresamente a la “ley nacional”, todas las referencias a “la ley” sólo pueden ser dirigidas a las leyes estatales, es decir, aquellas que conforme al artículo 162 sean el resultado del ejercicio por los Consejos Legislativos de la competencia para “legislar sobre las materias de la competencia estatal” (ord. 1º).

En efecto, en el Capítulo constitucional relativo a los Estados se hace referencia a la “ley nacional” en el artículo 162, para la regulación del régimen de la organización y el funcionamiento del Consejo Legislativo. Tratándose de un régimen excepcional y limitativo de la autonomía estatal, esta legislación nacional debe ser lo más global posible, estableciendo un marco mínimo, que debe ser regulado posteriormente por los propios Consejos Legislativos de acuerdo a las características y situación de cada Estado. Sería absurdo que la Asamblea Nacional regulase en detalle todos los aspectos de la organización y funcionamiento de los Consejos Legislativos, no dejando campo para la regulación específica de los mismos en cada Estado, a través de su respectiva Constitución.

Por otra parte, el ordinal 4 del artículo 164, al regular la competencia exclusiva de los Estados, se refiere a la competencia tributaria “según las disposiciones de las *leyes nacionales* y estatales”. Con esta disposición se establece una segunda limitación de importancia a la autonomía estatal, permitiéndose que la ley nacional establezca disposiciones generales sobre la organización, recaudación, control y administración de los ramos tributarios propia de los Estados que, además, no existen sino en los términos que le sean asignados por la *ley nacional* (art. 167,5). La *ley nacional*, además, es la que puede determinar la participación estatal en los tributos nacionales (art. 167,6).

Otra referencia a la *ley nacional* se encuentra en el mismo artículo 164,6 al atribuir competencia a los Estados en la organización de la policía y la determinación de las ramas de este servicio atribuidas a la competencia municipal, “conforme a la legislación nacional aplicable” (art. 332).

Además, también corresponde a la ley nacional desarrollar todo lo concerniente al situado constitucional, ya que se trata del uso de una partida que debe establecerse en el Presupuesto Nacional. Por ello, a pesar de que el ordinal 4 del artículo 167 haga referencia a la “la ley”, esta “ley”, por regular una materia de naturaleza macroeconómica y presupuestaria nacional, que es una materia reservada al Poder Nacional (arts. 156,11; 311 y sigts.) es, por tanto, una *ley nacional*.

Por último, conforme al artículo 165, el Poder Nacional es el llamado a dictar las *leyes de bases* relativas al ejercicio de “materias objeto de competencias concurrentes” entre la República y los Estados; leyes de bases que, obviamente, son leyes nacionales.

Salvo estas excepciones expresas, todas las otras referencias que los artículos 160 y siguientes de la Constitución hacen a “la ley”, se refieren a la *ley estatal* como, sin duda, es la que debe regular las funciones de las Contralorías Estadales y los concursos públicos para la designación de los Contralores Estadales (art. 163).

d'. *Precisiones sobre el Poder Contralor y los poderes públicos estatales*

En efecto, como se ha dicho, conforme a la Constitución, “el Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el

Poder Estatal y el Poder Nacional” (Art. 136), de manera que cada una de esas ramas del Poder Público tiene sus funciones propias, aún cuando los órganos a los que incumbe su ejercicio deban colaborar entre sí en la realización de los fines del Estado (Art. 136).

La distribución vertical del Poder Público en los mencionados tres niveles políticos territoriales que corresponden a los Municipios (Poder Municipal), a los Estados (Poder Estatal) y a la República (Poder Nacional), constituyen la base institucional del Estado Federal Descentralizado que se regula en el artículo 4 de la Constitución.

La consecuencia de la forma federal del Estado, y del principio de descentralización política, por supuesto, es que cada uno de los tres niveles territoriales goza de autonomía, como expresamente se indica en los artículos 159 y 168 de la Constitución, respecto de los Estados y Municipios.

La autonomía, ante todo, implica que en el ejercicio de sus respectivas competencias, las entidades político territoriales no están sujetos a relación jerárquica ni a sujeción alguna entre ellas, ni de orden legislativa ni ejecutiva, conforme a lo que garantiza la Constitución, salvo las excepciones que expresamente se establezcan en el texto fundamental.

Es decir, en un Estado federal o en todo sistema de distribución política territorial del Poder Público, la Constitución es la que establece la garantía de la autonomía y, por tanto, sus límites. En cuanto a la autonomía de los Estados, particularmente en cuanto concierne al Poder Estatal, como se ha dicho, las únicas restricciones a la autonomía organizativa de los mismos es que, *primero*, la organización de los Poderes Públicos estatales debe realizarse de conformidad con lo dispuesto en la propia Constitución, es decir, conforme a los artículos 159 a 167 del Texto Fundamental; *segundo*, que el gobierno de los Estados como entidades políticas, debe tener las características establecidas en el artículo 6° de la Constitución; y *tercero*, que una “ley nacional” debe establecer el régimen de la organización y el funcionamiento de los Consejos Legislativos estatales (Art. 162). Esta última es la única injerencia del Poder Nacional en la organización de los Poderes Públicos de los Estados; de manera que el legislador nacional no tiene ninguna otra injerencia en la organización de los poderes estatales.

Ahora bien, como se dijo, de acuerdo con la Constitu-

ción, en el nivel nacional del Estado Federal, es decir, el Poder Nacional, este se divide en cinco ramas: Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral (Art. 136). En esta forma, la Constitución de 1999 les asignó el carácter de ramas del Poder Público Nacional, como Poder Ciudadano y Poder Electoral, a los órganos estatales que conforme a la Constitución de 1961 eran *órganos con autonomía funcional*, que ejercían el Poder Nacional, pero que no estaban integrados en los órganos del Poder Legislativo, del Poder Ejecutivo o del Poder Judicial.

El hecho de que antes de la Constitución de 1999, la Contraloría General de la República, el Consejo Nacional Electoral o el Ministerio Público, por ejemplo, fueran órganos constitucionales con autonomía funcional no integrados ni al Poder Legislativo Nacional, ni al Poder Judicial ni al Poder Ejecutivo Nacional, no significaba que no ejercieran el Poder Público Nacional. Se trataba, por supuesto, de órganos del Poder Nacional, que ejercían el Poder Público Nacional, rompiendo así la clásica división tripartita del Poder Público. Esa situación fue la que se consolidó en la Constitución de 1999, al establecerse una penta división del Poder Público Nacional.

En el nivel estatal y municipal, la situación de los órganos de control del Poder Público Estatal y Municipal, respectivamente, ha sido similar a la indicada anteriormente.

En efecto, las Contralorías Estadales y Municipales siempre han existido como órganos que han ejercido el Poder Estatal y el Poder Municipal, respectivamente, pero con autonomía funcional, en el sentido de que han sido órganos que no dependían ni de las Asambleas Legislativas o Consejos Municipales ni de los Gobernadores o Alcaldes, respectivamente.

La Constitución de 1999 puede decirse que siguió con esta tradición; y si bien en el nivel nacional dividió el Poder Público en cinco, convirtiendo formalmente a los antiguos órganos constitucionales con autonomía funcional en ramas del Poder Público Nacional, no hizo lo mismo en el nivel estatal y municipal.

En los Estados, en particular, se continuó con una organización bipartita del Poder Estatal: el Poder Legislativo (Art. 162) que se ejerce por los Consejos Legislativos Estadales y el Poder Ejecutivo (Art. 160) que se ejerce por los Gobernadores de Estado. Pero la división bipartita del Poder Esta-

dal no excluye que haya órganos del Poder Estadal, que no ejercen ni el Poder *Ejecutivo* Estadal ni el Poder *Legislativo* Estadal, y que gozan de autonomía, como son precisamente las Contralorías Estadales reguladas expresamente en la Constitución (Art. 163). En las Constituciones Estadales, además, podrían crearse otros órganos con autonomía funcional que ejercen el Poder Público Estadal, como en algunos Estados existen, por ejemplo, el Defensor del Pueblo, particularmente frente al gobierno y administración pública estadales.

En todo caso, lo que queda claro en la Constitución es que los órganos que conforman los Poderes Públicos estadales, no sólo son los que ejercen el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo Estadales, sino que hay otros órganos que ejercen el Poder Estadal, que gozan de autonomía funcional y que, por tanto, forman parte de los poderes estadales, no integrados al Poder Legislativo ni al Poder Ejecutivo, como son precisamente las Contralorías Estadales.

Ahora bien, los Estados tienen constitucionalmente, competencia para “dictar su Constitución para organizar los poderes públicos, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución” (Art. 164,1). Por tanto, es competencia *exclusiva* de los Estados, a través de sus Consejos Legislativos mediante la sanción de la Constitución estadal, no sólo organizar los respectivos Consejos Legislativos y la Gobernación de los Estados, sino también a las Contralorías Estadales y a los demás órganos de los poderes públicos estadales, con la única limitación de que ello deben hacerlo “de conformidad con lo dispuesto en la Constitución”.

En cuanto a las Contralorías de los Estados, por tanto, estas son órganos que ejercen el Poder Público Estadal, no integradas ni dependientes del Poder Legislativo (Consejo Legislativo) ni del Poder Ejecutivo (Gobernador) del Estado, pero que, sin embargo, forman parte de los Poderes Públicos del Estado, y que deben ser organizados por los Estados, en la Constitución estadal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 163 de la Constitución.

Este artículo 163 de la Constitución, por tanto, es el marco constitucional que deben tener en cuenta los Consejos Legislativos Estadales, para organizar las Contralorías Estadales, como órganos estadales con autonomía funcional, distintos a la Contraloría General de la República como lo indican los ordinales 1 y 2 del artículo 289 de la propia Constitución.

Conforme al artículo 163 del Texto Fundamental la Constitución de cada Estado y la legislación estatal complementaria deben regular a la Contraloría Estatal conforme a los siguientes principios:

1. La Contraloría Estatal es un órgano que ejerce el Poder Público Estatal;

2. La Contraloría Estatal goza constitucionalmente de autonomía orgánica y funcional, en el ámbito de la organización de los poderes públicos estatales, por lo que no depende ni está sujeta a los Poderes Legislativos (Consejo Legislativo) o Ejecutivo (Gobernador) del Estado.

3. La Contraloría Estatal ejerce, conforme a la Constitución y a la ley, el control, la vigilancia y la fiscalización de los ingresos, gastos y bienes estatales, sin menoscabo del alcance de las funciones de la Contraloría General de la República.

La norma no califica la “ley” conforme a la cual la Contraloría debe ejercer sus funciones, la cual, por tanto, ante todo debe ser una ley estatal. Debe recordarse que en los casos en los cuales la Constitución ha querido precisar la necesidad exclusiva de una “ley nacional” en relación con los Estados, la ha calificado expresamente como “nacional” (Art. 162, y 164,4, por ejemplo).

La competencia de control de las Contralorías estatales, en todo caso, se debe ejercer sin menoscabo del alcance de las funciones de la Contraloría General de la República en materia de control (Art., 289), particularmente cuando se regule mediante ley nacional, el “sistema nacional de control fiscal” (Art. 290).

4. La Contraloría Estatal debe actuar bajo la dirección y responsabilidad de un Contralor, cuyas condiciones para el ejercicio del cargo son las determinadas por la ley.

Esta “ley”, de nuevo, ante todo, debe ser la ley del Estado, es decir, la que se dicte por el Consejo Legislativo y que puede ser la propia Constitución estatal y la ley estatal que la ejecute. Las normas estatales, en todo caso, son las que deben garantizar la idoneidad e independencia del Contralor estatal, así como la neutralidad en su designación, la cual, en todo caso, debe realizarse mediante concurso público.

En consecuencia, y sin perjuicio de las normas nacionales que se dicten relativas al sistema nacional de control fiscal (Art. 290), y que puedan referirse a las Contralorías Estadales

como integrantes del mismo, es competencia exclusiva de cada Estado, a través del órgano legislativo (Consejo Legislativo Estatal), sea al dictar la Constitución del Estado que organice los poderes públicos estatales (incluida la Contraloría estatal) o al dictar la Ley de la Contraloría del Estado; regular tanto la organización y funcionamiento de la Contraloría Estatal como órgano con autonomía orgánica y funcional y la idoneidad e independencia del Contralor, como la forma de su designación mediante concurso público, que garantice la neutralidad de la designación.

Ahora bien, correspondiendo a los Consejos Legislativos Estadales dictar la legislación sobre organización y funcionamiento de las Contralorías Estadales, como uno de los órganos de los poderes públicos estatales, en dicha legislación es donde deben regularse los concursos públicos para la designación de los Contralores.

La autonomía de las Contralorías Estadales no puede implicar que tengan en forma exclusiva potestades de auto-normación, que excluyan los poderes normativos de los Consejos Legislativos estadales. Ello sería desconocer la potestad constitucional de los Consejos Legislativos para organizar los poderes públicos estatales (Art. 164,1), aparte de que sería contrario a los principios más elementales de la organización del Estado con forma federal.

El hecho de que las Contralorías estadales no puedan depender de los Consejos Legislativos estadales no impide el ejercicio, por parte de estos, de la potestad normativa sobre los órganos del Estado, y sobre la forma de realización de los concursos públicos para la designación de los Contralores. Es decir, como órganos legislativos estadales, los Consejos Legislativos tienen competencia para regular la forma de realización de los concursos públicos para la designación de los Contralores y, en dichas normas, establecer cómo y quién debe llamar al concurso, y regular al jurado que debe evaluar a los candidatos; los criterios para escoger al que deba ser designado; las modalidades de la toma de posesión y juramentación del Contralor designado; así como los principios de remoción, por enjuiciamiento, por ejemplo. Ninguna "ley nacional" puede constitucionalmente dictarse en estas materias.

Como conclusión de todo lo antes expuesto, a los efectos de la designación de los Contralores Estadales, conforme a la Constitución de 1999, los Consejos Legislativos Estadales ne-

cesariamente deben proceder a ejercer sus potestades normativas de organización de los poderes públicos estatales, mediante la sanción de la respectiva Constitución y de la Ley de Contraloría complementaria⁵⁵.

Al ser dictada dicha legislación, puede decirse que cesa definitivamente para el Estado correspondiente, en cuanto al Contralor Estatal, las potestades de designación provisional de los mismos que el *Régimen de Transición del Poder Público* dictado por la Asamblea Nacional Constituyente el 22-12-99,⁵⁶ atribuyó al Contralor General de la República (Art. 38). En todo caso, mientras dicha legislación no se dicte, los Consejos Legislativos Estadales no podrían llamar a concurso para designar a los Contralores Estadales. En cambio, una vez dictada dicha legislación de organización de los poderes públicos estatales, incluida las Contralorías Estadales, el Contralor General de la República no podría ejercer la competencia que le atribuyó el Art. 38 del mencionado Régimen de Transición del Poder Público, para designar provisionalmente a los Contralores Estadales.

d. *La organización de los Municipios*

Conforme al artículo 169 de la Constitución, la organización de los Municipios y demás entidades locales se debe regir por la Constitución, por las normas que para desarrollar los principios constitucionales establezcan las *leyes orgánicas nacionales* y por las disposiciones legales que de conformidad con aquellas dicten los Estados.

Se establece, así, un orden jerárquico de las fuentes legales que rigen respecto de la organización de los Municipios: ley orgánica nacional y leyes estatales.

Además, como se dijo, la legislación que se dicte para desarrollar los principios constitucionales relativos a los Municipios y demás entidades locales, tanto la que se dicte a nivel nacional como la que se dicte por los Estados, debe establecer diferentes regímenes para la organización, gobierno y administración municipal, incluso en lo que respecta a la de-

55 Véase, por ejemplo, la Ley sobre designación por concurso del Contralor del Estado Yaracuy, dictada por el Consejo Legislativo del Estado en 2000.

56 Véase en *Gaceta Oficial* N° 36.857 de 27-12-99

terminación de sus competencias y recursos, debiendo establecer las opciones para la organización del régimen de gobierno y administración local que debe corresponder a los Municipios con población indígena.

Por tanto, la competencia organizativa municipal se ha distribuido entre el Poder Nacional y el Poder Estatal, lo que se reafirma en el artículo 164,2 que atribuye a los Estados, competencia para establecer “la organización de sus Municipios y demás entidades locales y su división político territorial, conforme a la Constitución y a la ley”.

F. *Las competencias (atribuciones y materias) de los órganos del Poder Público*

La distribución vertical del Poder Público entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional, en los términos definidos en el artículo 136 de la Constitución, conduce a una distribución de competencias entre los distintos órganos del Poder Público. Por ello, en la Constitución se precisan las competencias que corresponden a los órganos que ejercen el Poder Público Nacional, el Poder Público Estatal y el Poder Público Municipal.

Esta distribución de competencias entre los tres niveles del Poder Público, en todo caso, en el sistema de distribución vertical del Poder Público, permite distinguir entre las competencias en el sentido de “atribuciones” asignadas a los órganos de los tres niveles territoriales; y competencias en el sentido de “materias” sobre las cuales se ejercen las atribuciones en los tres niveles territoriales (arts. 156, 164, 178 y 179).

En efecto, en cuanto a la competencia de los órganos del Poder Público se observa lo siguiente: el artículo 156 de la Constitución (“Es de la competencia del Poder Público Nacional...”) enumera un conjunto de “materias” que corresponden al Poder Nacional, indicándose las competencias del mismo, sin precisar si son competencias exclusivas o no. En esa enumeración, en realidad, hay materias que son tanto de la competencia exclusiva del Poder Nacional como de competencia concurrente con otros niveles territoriales. En este artículo 156 de la Constitución, por supuesto, no se regulan las competencias en el sentido de “atribuciones”, pues estas se asignan a cada uno de los órganos del Poder Público Nacional en forma aparte, esa vez, sí, en forma de exclusiva: a la

Asamblea Nacional, por ejemplo, “legislar en las materias de la competencia nacional” (art. 178,1); al Presidente de la República, por ejemplo, administrar la Hacienda Pública Nacional (art. 236,11); y al Tribunal Supremo de Justicia, por ejemplo, ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes (art. 336,1).

En cuanto a los Municipios, la distinción normativa entre competencias en el sentido de “atribuciones” y competencias como “materias” sobre las cuales se ejercen las atribuciones, también está establecida en la Constitución: en el artículo 178 se regula “la competencia del Municipio” en un conjunto de “materias” que no son de ejercicio exclusivo; y en los artículos 174 y siguientes se precisan las “atribuciones” de los órganos del Poder Público Municipal, las cuales, por supuesto, son de carácter exclusivo: al Consejo Municipal se asigna la competencia para ejercer la “función legislativa del Municipio” (art. 175) y al Alcalde, la competencia para ejercer “el gobierno y la administración del Municipio” (art. 174).

En relación a los Estados, la distinción de regulación normativa antes indicada que existe en relación al Poder Nacional y al Poder Municipal no es tan precisa. El artículo 164 de la Constitución, cuando enumera la “competencia exclusiva de los Estados”, mezcla “atribuciones” con “materias” sobre las cuales se ejercen dichas atribuciones. Por ejemplo, al indicar que “es de la competencia exclusiva de los Estados”: “dictar su propia Constitución” (ord. 1), “la organización de sus Municipios” (ord. 2) y “administrar sus bienes” (ord. 3), está precisando, en realidad, atribuciones de los órganos que ejercen el Poder Público en cada Estado; pero cuando enumera dentro de las mismas “competencias exclusivas” “la ejecución, conservación, administración y aprovechamiento de las vías terrestres estatales” (ord. 9), está indicando una “materia” de la competencia estatal, de carácter exclusivo, que debe ejercer los órganos de cada Estado, conforme a sus respectivas atribuciones.

Para ello, la Constitución, en otras normas, precisa el detalle de esas atribuciones: al Consejo Legislativo le asigna la atribución de “legislar sobre las materias de la competencia estatal” (art. 162,1) y al Gobernador del Estado la de ejercer “el gobierno y administración de cada Estado” (art. 160).

Ahora bien, quedando precisado que las “atribuciones” de los diversos órganos del Poder Público, tanto del Poder

Público Nacional, como del Poder Público Estatal, como del Poder Público Municipal son siempre “competencias” de carácter exclusivo (dentro de las limitaciones constitucionales); en cambio, no todas las competencias en el sentido de “materias” sobre las cuales se ejercen las atribuciones, son atribuidas en forma exclusiva a los órganos del Poder Público. En algunos casos, sí, son materias de la competencia exclusiva de los distintos niveles territoriales; en otros casos, son materias de competencias concurrentes; en otros, se trata de materias de competencia residual.

Analizaremos, separadamente, las competencias de los niveles territoriales del Poder Público (Poder Nacional, Poder Estatal, Poder Municipal), en el sentido de “materias” sobre las cuales sus órganos ejercen sus atribuciones, distinguiendo las materias de competencia exclusiva y concurrente.

2. *Las materias de la competencia exclusiva*

Las materias de la competencia exclusiva, como su nombre lo indica, son las atribuidas a cada uno de los niveles territoriales del Poder Público para ser ejercidas en forma exclusiva y excluyente por sus órganos constitucionales, respecto de otros órganos del Poder Público. En la Constitución, estas materias de la competencia exclusiva se atribuyen básicamente al Poder Nacional y al Poder Municipal. El Poder Estatal, en realidad, casi no tiene materias de la competencia exclusiva.

A. *Las materias de la competencia exclusiva del Poder Público Nacional*

En la misma tradición del artículo 136 de la Constitución de 1961, el artículo 156 de la Constitución de 1999 enumera un conjunto de materias de la competencia del Poder Nacional.

En algunos casos, la enunciación de la “materia” de la competencia exclusiva, se hace con carácter global, abarcando toda la materia; en otros casos, la indicación de la materia se hace atribuyendo al Poder Nacional sólo un aspecto de la misma. Por ello, podemos distinguir materias de la competencia exclusiva global, de materias de la competencia exclusiva parcial del Poder Público Nacional.

a. *Las materias de la competencia exclusiva del Poder Público Nacional, en forma global*

a'. *Las relaciones internacionales*

1. La política y la actuación internacional de la República (art. 152 y sigts.).

Adicionalmente se debe agregar la competencia para la aprobación y ratificación de los tratados internacionales (art. 154).

b'. *Las cuestiones de seguridad y defensa*

2. La defensa y suprema vigilancia de los intereses generales de la República, la conservación de la paz pública y la recta aplicación de la ley en todo el Territorio Nacional.
7. La seguridad, la defensa y el desarrollo nacional (arts. 326 y sigts.)
8. La organización y régimen de la Fuerza Armada Nacional (arts. 328 y sigts.)
30. El manejo de la política de fronteras con una visión integral del país, que permita la presencia de la venezolanidad y el mantenimiento territorial y la soberanía en esos espacios (arts. 15 y 327).

c'. *El régimen de los símbolos patrios*

3. La bandera, escudo de armas, himno, fiestas, condecoraciones y honores de carácter nacional (art. 8).

d'. *El estatuto de las personas*

4. La naturalización, la admisión, la extradición y expulsión de extranjeros o extranjeras (art. 38).
5. Los servicios de identificación

e'. *El régimen de la división territorial*

10. La organización y régimen del Distrito Capital y de las dependencias federales (arts. 17 y 18).

Adicionalmente, conforme al artículo 16, también corresponde al Poder Nacional la división político-territorial de la República, la creación y régimen de los Territorios Federales y el régimen municipal (art. 169).

f'. El régimen de los Poderes Públicos Nacionales

31. La organización y administración nacional de la justicia, el Ministerio Público y el Defensor del Pueblo.

Además, corresponde al Poder Nacional la legislación sobre la organización y funcionamiento de todos los órganos del Poder Público Nacional y de los demás órganos e instituciones nacionales del Estado (ord. 32).

g'. El régimen de la economía

11. La regulación de la banca central, del sistema monetario, de la moneda extranjera, del sistema financiero y del mercado de capitales; la emisión y acuñación de moneda.
15. El régimen del comercio exterior y la organización y régimen de las aduanas.
17. El régimen de metrología legal y control de calidad
18. Los censos y estadísticas nacionales.
21. Las políticas macroeconómicas, financieras y fiscales de la República.

Además, corresponde al Poder Nacional la legislación antimonopolio (art. 113) y la que regule los ilícitos económicos (art. 114).

h'. El régimen de la seguridad social

22. El régimen y organización del sistema de seguridad social.

í. El régimen del correo y las telecomunicaciones

28. El régimen de servicio de correo y de las telecomunicaciones, así como el régimen y la administración del espectro electromagnético

¿. La legislación general

32. La legislación en materia de derechos, deberes y garantías constitucionales; la civil, mercantil, penal, penitenciaria, de procedimientos y de derecho internacional privado; la de elecciones; la de expropiación por causa de utilidad pública o social; la de crédito público; la de propiedad intelectual, artística e industrial; la del patrimonio cultural y arqueológico; la agraria; la de inmigración y poblamiento; la de pueblos indígenas y territorios ocupados por ellos; la del trabajo, previsión y seguridad sociales; la de sanidad animal y vegetal; la de notarías y registro público; la de bancos y la de seguros; la de loterías, hipódromos y apuestas en general; la de organización y funcionamiento de los órganos del Poder Público Nacional y demás órganos e instituciones nacionales del Estado; y la relativa a todas las materias de la competencia nacional.

Al tratarse de legislación que se refiere al régimen civil de propiedad sobre bienes, también compete al Poder Nacional la legislación sobre el dominio público de las costas (art. 12), las aguas (art. 304) y las riquezas del subsuelo (art. 12).

b. Las materias de la competencia exclusiva del Poder Público Nacional, en forma parcial

En otros casos, el artículo 156 de la Constitución atribuye al Poder Nacional competencia sobre determinadas materias, en forma exclusiva respecto de un aspecto parcial de dichas materias. Esto sucede en los siguientes casos:

a'. La policía nacional

El ordinal 6° del artículo 156 atribuye competencia exclusiva al Poder Nacional en materia de "policía nacional", lo que implica que no toda la materia relativa a la policía que regula la Constitución (art. 332) corresponde al Poder Nacio-

nal. Se trata de una materia de la competencia concurrente entre los diversos niveles territoriales. Sin embargo lo que es materia de competencia exclusiva del Poder Nacional es la *policía nacional*.

b'. *El régimen de la administración de riesgos y emergencias*

El ordinal 9 del artículo 156 de la Constitución atribuye al Poder Nacional competencia en materia de “El régimen de la administración de riesgos y emergencias”, como parte de la función de seguridad ciudadana que regula la Constitución (art. 52 y 332).

Lo que se atribuye al Poder Nacional como competencia exclusiva en esta materia es el “régimen” y la creación de “un cuerpo de bomberos y administración de emergencias de carácter civil” y “una organización de protección civil y administración de desastres” (art. 332); existiendo otros aspectos que son de la competencia concurrente con los Estados y Municipios.

c'. *El régimen tributario nacional y la regulación del régimen tributario estatal y municipal*

El artículo 156, ordinal 12 de la Constitución define el ámbito de la competencia exclusiva del Poder Nacional en relación con la potestad tributaria, y establece cuáles son los tributos nacionales, así:

- “12. La creación, organización, recaudación, administración y control de los impuestos sobre la renta, sobre sucesiones, donaciones y demás ramos conexos, el capital, la producción, el valor agregado, los hidrocarburos y minas; de los gravámenes a la importación y exportación de bienes y servicios; de los impuestos que recaigan sobre el consumo de licores, alcoholes y demás especies alcohólicas, cigarrillos y demás manufacturas del tabaco...”

La materia tributaria, en general, por supuesto no es competencia exclusiva del Poder Nacional, ya que la Constitución asigna competencia tributaria a los Estados (art. 164 y 167) y a los Municipios (art. 139) e, inclusive garantiza que la

potestad tributaria de éstos es distinta y autónoma de las potestades reguladoras que la Constitución y las leyes atribuyan al Poder Nacional o Estatal sobre determinadas materias o actividades (art. 180).

La materia tributaria de la competencia exclusiva del Poder Nacional es sólo la antes indicada (art. 156,12), correspondiendo además, al Poder Nacional, en forma exclusiva, asignar a los Estados mediante ley nacional, impuestos, tasas y contribuciones especiales con el fin de promover el desarrollo de las haciendas públicas estatales (art. 167,5).

Además, también corresponde al Poder Nacional, en forma exclusiva:

- “13. La legislación para garantizar la coordinación y armonización de las distintas potestades tributarias; para definir principios, parámetros y limitaciones, especialmente para la determinación de los tipos impositivos o alícuotas de los tributos estatales y municipales; así como para crear fondos específicos que aseguren la solidaridad interterritorial”.

Además, en materia tributaria, el Poder Nacional también tiene competencia exclusiva (art. 156) para:

- “14. La creación y organización de impuestos territoriales o sobre predios rurales y sobre transacciones inmobiliarias, cuya recaudación y control corresponda a los Municipios, de conformidad con esta Constitución”.

Los Municipios, en efecto, conforme al art. 179, tienen entre sus ingresos:

- “3. El impuesto territorial rural o sobre predios rurales, la participación en la contribución de mejoras y otros ramos tributarios nacionales o estatales, conforme a las leyes de creación de dichos tributos”.

d'. *Régimen y administración de las minas*

El artículo 156, ord. 16 de la Constitución atribuye al Poder Nacional competencia en materia de “El régimen y administración de las minas e hidrocarburos”.

La materia minera, sin embargo, también está atribuida a los Estados, en relación con el “régimen y administración de

minerales no metálicos...; las salinas... de conformidad con la ley". (art. 164,5).

e'. El régimen de las tierras baldías

El Poder Nacional tiene competencia en materia de "régimen de las tierras baldías" (art. 156,16).

La Constitución, por otra parte, atribuye a los Estados "la administración de las tierras baldías en su jurisdicción, de conformidad con la ley" (art. 164,5).

f'. Los recursos naturales renovables

El artículo 156,16 asigna al Poder Nacional competencia en materia de "la conservación, fomento y aprovechamiento de los bosques, suelos, aguas y otras riquezas naturales del país".

Por su parte, el artículo 164,5 atribuye a los Estados competencias sobre "los ostrales... de conformidad con la ley".

g'. La ordenación nacional del ambiente y de la ocupación del territorio

El artículo 156 de la Constitución atribuye como competencia exclusiva del Poder Nacional "las políticas *nacionales* y la legislación en materia ... (de) ambiente, aguas... y ordenación del territorio" (ord. 23); y "la legislación sobre ordenación urbanística" (ord. 19).

Las políticas estatales y municipales en esas materias, por tanto, corresponde a los Estados y Municipios.

h'. Las obras de infraestructura

a''. La ordenación normativa de las obras de infraestructura

Corresponde en forma exclusiva al Poder Nacional regular el sistema normativo de las obras de infraestructura, para lo cual el artículo 156 le asigna competencia para:

"19. El establecimiento, coordinación y unificación de normas y procedimientos técnicos para obras de ingeniería, de arquitectura y de urbanismo..."

Además, corresponde al Poder Nacional la competencia para establecer “el régimen ... de los puertos, aeropuertos y su infraestructura” (art. 156,26).

b''. Las obras públicas nacionales

En materia de obras públicas, la Constitución asigna competencia exclusiva al Poder Nacional, en materia de “obras públicas de interés nacional” (art. 156,20), por lo que la competencia en materia de obras públicas estatales y municipales corresponde, respectivamente, a los Estados y Municipios.

c''. La vialidad nacional

Conforme al artículo 156, ord. 27, corresponde en forma exclusiva al Poder Nacional:

“27. El sistema de vialidad y de ferrocarriles nacionales”.

Lo que se reserva al Poder Nacional no es la vialidad, sino el sistema (se entiende, nacional) de vialidad nacional. Por ello los Estados y Municipios, tienen competencia en materia de vialidad estatal y municipal.

d''. Régimen nacional de la vivienda

Corresponde al Poder Público Nacional competencia en materia de “las políticas nacionales y la legislación en materia de vivienda” (art. 156,23), lo que no excluye las competencias estatales y municipales en materia de política de vivienda.

i'. El transporte nacional

El artículo 156,26 de la Constitución atribuye competencia exclusiva al Poder Nacional, en materia de:

“26. El régimen de la navegación y del transporte aéreo, terrestre, marítimo fluvial y lacustre, de carácter nacional...”

El ordinal 27, además, atribuye al Poder Nacional competencia en materia de “ferrocarriles nacionales”.

En consecuencia, también puede haber transporte estatal y municipal, cuyo régimen compete a Estados y Municipios.

pios. Sin embargo, sólo compete al Poder Nacional “las políticas nacionales y la legislación en materia naviera” (art. 156,23), lo que no excluye que pueda haber políticas estatales y municipales en esa materia.

j'. *La política relativa a los servicios públicos nacionales de educación y salud*

El ordinal 23 del artículo 156 de la Constitución atribuye al Poder Nacional competencia en materia de “las políticas nacionales y la legislación en materia... de sanidad”; y el ordinal 24, competencia en cuanto a:

“24. Las políticas y los servicios nacionales de educación y salud”.

Ello implica que también los Estados y Municipios tienen competencia en materia de políticas y servicios estatales y municipales de educación y salud.

k'. *La política nacional y la ordenación normativa del turismo*

El ordinal 23 del mismo artículo 156 atribuye al Poder Nacional competencia en materia de “las políticas nacionales y la legislación en materia de ... turismo”; lo que no excluye las competencias de los Estados y Municipios en las políticas estatales y municipales de turismo.

l'. *Las políticas nacionales para la producción agropecuaria*

Corresponde a la competencia del Poder Nacional, conforme al artículo 156, ord. 25 de la Constitución,

“25. Las políticas *nacionales* para la producción agrícola, ganadera, pesquera y forestal”.

El ordinal 23 del mismo artículo, además, atribuye al Poder Nacional “las políticas nacionales y la legislación en materia de ... seguridad alimentaria”.

En consecuencia, sólo se reserva al Poder Nacional las políticas nacionales en esta materia, lo que permite el desarrollo por los Estados y Municipios, de políticas estatales y municipales en la misma materia.

m'. *El régimen general de los servicios públicos domiciliarios*

El ordinal 29 del artículo 156 de la Constitución atribuye al Poder Nacional competencia en materia de:

“29. El régimen general de los servicios públicos domiciliarios y en especial, electricidad, agua potable y gas”.

La exclusividad de la competencia nacional en esta materia sólo se refiere al “régimen general” de los servicios, pero no al régimen particular y la prestación que puede corresponder a los Estados (art. 164,8) y Municipios (178,6).

B. *Las materias de la competencia exclusiva, parcial, del Poder Público Estatal*

Si se analiza detenidamente el artículo 164 de la Constitución, en contraste con el contenido de los artículos 156 (materias de la competencia del Poder Nacional), puede constatar que en esa norma, cuando enumera la competencia “exclusiva” de los Estados, mezcla “atribuciones” con “materias” sobre las cuales se ejercen las mismas.

En efecto, antes de analizar las “materias” de la competencia exclusiva de los Estados, debe precisarse que los ordinales 1, 2 y 3 del artículo 164 en realidad lo que definen son “atribuciones” generales exclusivas de los órganos de los Poderes Públicos Estadales. A ellos, en efecto, corresponde según las atribuciones que la Constitución confiere a los Consejos Legislativos y al Gobernador,

1. Dictar su Constitución para organizar los poderes públicos.
2. La organización de sus Municipios y demás entidades locales y su división política territorial, conforme a esta Constitución y a la ley.
3. La administración de sus bienes y la inversión y administración de sus recursos, incluso de los provenientes de

transferencias, subvenciones o asignaciones especiales del Poder Nacional, así como de aquellos que se les asignan como participación en los tributos nacionales

Ahora bien, en relación con las materias de la competencia exclusiva de los Estados, en general, las enumeradas en el artículo 164 de la Constitución pueden considerarse materias de la competencia exclusiva parcial, pues en otros aspectos de las mismas materias se asignan competencias a otros órganos del Poder Público.

a. *Los tributos estatales*

El artículo 164,4 asigna competencia exclusiva a los Estados en materia de:

“La organización, recaudación, control y administración de los recursos tributarios propios, según las disposiciones de las leyes nacionales y estatales”.

Esta competencia “exclusiva”, sin embargo, conforme a la Constitución, es una competencia vacía de contenido ya que la propia Constitución no prevé “recursos tributarios propios” algunos de los Estados. Esos recursos dependen totalmente de la ley nacional que asigne a los Estados impuestos, tasas y contribuciones especiales “para promover el desarrollo de las haciendas públicas estatales” (art. 167,5).

En consecuencia, no sólo la materia tributaria como competencia exclusiva es una competencia vacía en la Constitución, sino que su ejercicio depende íntegramente de la ley nacional.

b. *Los minerales no metálicos y las salinas*

El artículo 164,5 de la Constitución asigna competencia a los Estados en cuanto al

“régimen y aprovechamiento de minerales no metálicos, no reservados al Poder Nacional, las salinas ..., de conformidad con la ley”.

Esta materia de la competencia exclusiva se había transferido a los Estados por el art. 11,2 de la Ley Orgánica de

Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público de 1989⁵⁷.

Ahora bien, en cuanto a su ejercicio, en todo caso, queda sujeta al régimen general que el Poder Nacional puede establecer sobre "las minas e hidrocarburos... y otras riquezas naturales del país" (art. 156,16).

c. *La administración de las tierras baldías*

El artículo 164,5 de la Constitución asigna a los Estados competencia para "la administración de las tierras baldías en su jurisdicción".

Esta competencia, sin embargo, debe ejercerse conforme al régimen de las tierras baldías que establezca el Poder Nacional (art. 156,16). En todo caso, conforme a la Disposición Transitoria Décimo Primera de la Constitución, "hasta tanto se dicte la legislación nacional relativa al régimen de las tierras baldías, la administración de las mismas continuará siendo ejercida por el Poder Nacional, conforme a la legislación vigente".

d. *Los ostrales*

Los Estados tienen competencia en relación con "lo ostrales...de conformidad con la ley" (art. 164,5).

Por supuesto, correspondiendo al Poder Nacional la competencia general respecto de "la conservación, fomento y aprovechamiento de los bosques, suelos, aguas y otras riquezas naturales del país" (art. 156,16), los Estados están sujetos a esa regulación general al ejercer su competencia en relación con los ostrales.

e. *La policía estatal y el ámbito de la policía municipal*

Los Estados tienen como materia de la competencia exclusiva:

"La organización de la policía y la determinación de las ramas de este servicio atribuidas a la competencia municipal,

57 Véase en G. O. N° 4.153 Extraordinaria de 28-12-98.

conforme a la legislación nacional aplicable” (art. 164,6).

Esta competencia exclusiva, sin embargo, como lo dispone la norma, debe ejercerse por los Estados “conforme a la legislación nacional aplicable”, lo que implica una sujeción al régimen general de la policía que establezca el Poder Nacional.

f. *El ramo del papel sellado, timbres y estampillas*

La Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público de 1989 transfirió a los Estados “la competencia exclusiva” en materia de:

“La organización, recaudación, control y administración del ramo del papel sellado” (art. 11,1).

Respetando esta descentralización de competencias, el artículo 164,7 de la Constitución de 1999, igualmente, asigna como competencia exclusiva a los Estados:

“La creación, organización, recaudación, control y administración de los ramos de papel sellado, timbres y estampillas”.

Siendo una competencia exclusiva, su ejercicio sólo corresponde a los Estados: sólo estos pueden establecer papel sellado, timbres y estampillas. Sin embargo, debe destacarse que la Sala Constitucional, en la sentencia del 13-12-00 dictada con motivo de la interpretación de la Ley Especial sobre el Distrito Metropolitano de Caracas, sobre este ramo fiscal ha señalado que la venta de especies fiscales es sólo “una forma de pago de los tributos” que puede ser explotado por cualquier ente público territorial para pechar los servicios que presta. La Sala agregó:

“Las especies fiscales como instrumentos de pago pueden ser creadas por cualquier municipalidad... Pero estas especies sólo pueden ser usadas para cancelar los impuestos, tasas o contribuciones que el Municipio puede aprobar al no colidir con otros impuestos nacionales o estatales”⁵⁸.

58 Véase sentencia N° 1563, de 13-12-00, págs. 55 de 61 y 56 de 61, en [http:// www. tsj.gov.ve/decisiones](http://www.tsj.gov.ve/decisiones)

g. *Las obras públicas estatales*

Al atribuirse al Poder Nacional competencia exclusiva en materia de obras públicas nacionales (art. 156,20), corresponde a los Estados la competencia exclusiva en materia de obras públicas estatales.

h. *Los servicios públicos estatales*

El artículo 164,8 de la Constitución atribuye a los Estados competencia exclusiva en materia de:

“La creación, régimen y organización de los servicios públicos estatales”.

En ninguna norma constitucional se atribuye a los Estados competencias en materia de servicios públicos específicos, por lo que esta materia, en realidad, se configura como una materia de la competencia concurrente con otros niveles del Poder Público, como las referidas a los servicios de salud, educativos o de deportes, por ejemplo.

En todo caso, la competencia estatal en materia de servicios públicos se corrobora por lo dispuesto en el artículo 184 de la Constitución.

i. *La vialidad estatal*

La Constitución atribuye a los Estados competencia exclusiva en materia de:

“La ejecución, conservación, administración y aprovechamiento de las vías terrestres estatales” (art. 164,9).

Las vías terrestres estatales son “las que conforman la red vial dentro del territorio de cada Estado, con exclusión de las vías de comunicación nacionales que se encuentren en el mismo y de las vías urbanas municipales”, tal como las define el artículo 6 del Reglamento Parcial N° 7 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, en materia de vialidad terrestre⁵⁹; siendo vías de comunicación nacionales, “las carreteras

59 Véase en G.O. N° 35.327 de 28-10-93.

que atraviesan un Estado y salgan de sus límites” (art. 4,1).

La precisión del ámbito de la materia objeto de esta competencia exclusiva es esencial, ya que el artículo 156 asigna al Poder Nacional competencia en cuanto al “Sistema de vialidad y de ferrocarriles nacionales” (ord. 27); y el artículo 178,2 atribuye a los Municipios competencia en materia de “vialidad urbana”.

j. *La administración de la vialidad nacional*

Siguiendo la decisión adoptada por la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público de 1989 (art. 11,3), el artículo 164,10 de la Constitución asigna competencia exclusiva a los Estados en materia de:

“10. La conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales... en coordinación con el Poder Nacional”.

Esta competencia, por supuesto no sólo está sujeta al ejercicio de la competencia nacional en materia de “sistema de vialidad y ferrocarriles nacionales” (art. 156,27) sino a “la coordinación con el Poder Nacional” que este debe regular.

k. *Administración de puertos y aeropuertos comerciales*

La Constitución, siguiendo la descentralización de competencia efectuada a favor de los Estados por el artículo 11,5 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, también asigna competencia exclusiva a los Estados en materia de:

“10. La conservación, administración y aprovechamiento de ... puertos y aeropuertos de uso comercial, en coordinación con el Poder Nacional”.

En esta materia, sin embargo, la competencia estatal es de ejercicio parcial, pues el Poder Nacional tiene competencia en materia de “El régimen de... los puertos, aeropuertos y su infraestructura” (art. 156,26) y en todo caso, la competencia estatal debe ejercerse “en coordinación con el Poder Nacional”

conforme al régimen establecido en la legislación nacional.

C. *Las materias de la competencia municipal*

a. *Las materias de la competencia exclusiva del Poder Municipal en cuanto concierne a la vida local*

El artículo 178 de la Constitución contiene una larga enumeración de materias que se atribuyen a los Municipios. Sin embargo, puede decirse que las mismas no son, en absoluto, materias de la competencia exclusiva de los mismos. Lo que es exclusivo de los Municipios son los aspectos de esas materias que “*conciernen a la vida local*”, pero las materias, en sí mismas, abarcan competencias atribuidas al Poder Nacional y al Poder Estatal. Por ello, es la Ley Orgánica de Régimen Municipal la llamada a precisar los aspectos de las materias que conciernen a la vida local y que serían de la competencia exclusiva de los Municipios.

En consecuencia, puede decirse que conforme al artículo 178 de la Constitución, es competencia exclusiva de los Municipios “el gobierno y administración de sus intereses y la gestión de las materias que le asigne esta Constitución y las leyes nacionales, *en cuanto concierne a la vida local*”, en particular, las siguientes:

1. La ordenación y promoción del desarrollo económico y social; la promoción de la participación y el mejoramiento, en general de las condiciones de vida de la comunidad, (Encabezamiento);
2. La dotación y prestación de los servicios públicos domiciliarios; en particular, los servicios de agua potable, electricidad y gas doméstico, alcantarillado, canalización y disposición de aguas servidas; aseo urbano y domiciliario, comprendidos los servicios de limpieza, de recolección y tratamiento de residuos (Encabezamiento y ords. 4 y 6);
3. Ordenación territorial y urbanística (ord. 1);
4. Patrimonio histórico (ord. 1);
5. Vivienda de interés social y aplicación de la política referente a la materia inquilinaria “con criterios de equidad, justicia y contenido de interés social de conformidad con la delegación prevista en la ley que rige la materia” (Encabezamiento y ord. 1);
6. Turismo local (ord. 1);

7. Parques y jardines, plazas, balnearios y otros sitios de recreación (ord. 1);
8. Arquitectura civil, nomenclatura y ornato público
9. Vialidad urbana (ord. 2);
10. Circulación y ordenación del tránsito de vehículos y personas por vías municipales (ord. 2);
11. Servicios de transporte público urbano de pasajeros (ord. 2);
12. Espectáculos públicos (ord. 3);
13. Publicidad comercial, en cuanto concierne a los intereses y fines específicos municipales (ord.3);
14. Protección del ambiente y cooperación con el saneamiento ambiental (ord. 4);
15. Protección civil; prevención y protección vecinal y servicios de policía municipal, conforme a la legislación nacional aplicable; y servicios de prevención y protección vigilancia y control de los bienes y las actividades relativas a las materias de la competencia municipal; (ords. 4, 5, y 6);
16. Salubridad y atención primaria a la salud (ord. 5);
17. Servicios de protección a la primera y segunda infancia, a los adolescencia y a la tercera edad (ord. 5);
18. Educación preescolar (ord. 5);
19. Servicios de integración familiar de la persona con discapacidad al desarrollo comunitario (ord. 5);
20. Actividades e instalaciones culturales (ord. 5);
21. Actividades deportivas (ord. 5);
22. Cementerios y servicios funerarios (ord. 6);
23. Justicia de paz (ord. 7).

A este listado debe agregarse la competencia municipal en materia de “obras públicas municipales” dado que el artículo 156,20 atribuye al Poder Nacional competencia exclusiva en materia de obras públicas *nacionales*.

Los Municipios, en consecuencia, tienen competencia exclusiva en relación a las anteriores materias, pero *sólo en cuanto concierne a la vida local*, ya que la gran mayoría de las mismas se configuran como materias de la competencia concurrente. En realidad sólo pueden identificarse como materias de la competencia exclusiva global del Poder Municipal, las siguientes:

- espectáculos públicos (ord. 3)

-cementerios y servicios funerarios (ord. 6)

Sin embargo, a pesar de la exclusividad, la autonomía municipal en cuanto al ejercicio de las competencias municipales queda sujeta, en general, a las limitaciones que establece la ley nacional (art. 168), lo que es una negación de la propia autonomía.

b. *Las competencias tributarias municipales*

El artículo 179, ord. 2 de la Constitución asigna a los Municipios, como parte de sus ingresos, las siguientes competencias en materia tributaria de ejercicio exclusivo por los mismos:

“2. ... los impuestos sobre actividades económicas de industria, comercio, servicios, o de índole similar, con las limitaciones establecidas en esta Constitución; los impuestos sobre inmuebles urbanos, vehículos, espectáculos públicos, juegos y apuestas lícitas, propaganda y publicidad comercial; y la contribución especial sobre plusvalías de las propiedades generadas por cambios de uso o de intensidad de aprovechamiento con que se vean favorecidas por los planes de ordenación urbanística”.

Esta competencia, en todo caso, puede ser limitada por el Poder Nacional, en la legislación que la Asamblea Nacional dicte para:

“... garantizar la coordinación y armonización de las distintas potestades tributarias; definir principios, parámetros y limitaciones, especialmente para la determinación de los tipos impositivos o alícuotas de los tributos estatales y municipales; así como para crear fondos específicos que aseguren la solidaridad interterritorial” (art. 156,13),

Además, los Municipios también tienen como ingresos:

“El impuesto territorial rural o sobre predios rurales, la participación en la contribución por mejoras y otros ramos tributarios nacionales o estatales, conforme a las leyes de creación de dichos tributos” (art. 179,3).

Estas leyes de creación son básicamente las nacionales, en ejecución de la competencia asignada al Poder Nacional en el artículo 156,14 de la Constitución.

3. *Las competencias concurrentes*

La gran mayoría de las materias referidas a las competencias que, en los artículos 156, 164 y 178 se distribuyen entre los tres niveles territoriales del Poder Público, en realidad, son materias de la competencia concurrente entre la República, los Estados y los Municipios, o entre la República y los Municipios o entre la República y los Estados.

Estas materias objeto de competencias concurrentes son las que conforme al artículo 165 de la Constitución deben ser reguladas mediante *leyes de bases* dictadas por el Poder Nacional, lo que puede conducir a un condicionamiento excesivo por parte del Poder Nacional de los otros poderes territoriales; y además por leyes de desarrollo sancionadas por los Consejos Legislativos de los Estados. En todo caso, es obvio que estas leyes de base no pueden referirse a las materias de la competencia exclusiva, global o parcial, que se asignan a los Estados indicadas en el artículo 164, sino sólo a las materias de la competencia *concurrente*.

Sobre las leyes de bases, la Exposición de Motivos de la Constitución indica lo siguiente:

“En cuanto a las competencias concurrentes se adopta la experiencia de Derecho Comparado en materia de descentralización y se asume que las leyes nacionales tienen la naturaleza de leyes bases, en las que se establecen conceptos generales, básicos y orientadores; y las leyes estatales son leyes de desarrollo de esos principios básicos, lo que permitirá mejores condiciones para la delimitación de competencias”.

En todo caso, la legislación sobre las materias de competencia concurrente debe estar orientada por los principios de interdependencia, coordinación, cooperación, corresponsabilidad y subsidiariedad que ya se han comentado; y cuando se dicten leyes de bases por el Poder Nacional, la Asamblea Nacional obligatoriamente debe someterlas a consulta de los Estados, a través de los Consejos Legislativos (art. 206). Los Consejos Legislativos de los Estados también tienen la iniciativa legislativa, ante la Asamblea Nacional, respecto de las leyes relativas a los Estados (art. 204,8).

A. *Antecedentes*

La noción de materia de la competencia concurrente entre las diversas entidades del Estado Federal (República, Estados y Municipios) se elaboró a finales de la década de los setenta con motivo de la elaboración de los Proyectos de Constitución de los Estados Aragua y Yaracuy⁶⁰; para identificar lo que podían ser, en consecuencia, materias de la competencia de los Estados, pero que no les correspondían en forma exclusiva, sino que en las mismas concurrían los diversos niveles político territoriales. En particular, las competencias concurrentes se identificaron por deducción en todos los casos en los cuales la Constitución Nacional atribuía determinadas competencias y responsabilidades al “Estado”. Esta expresión comprende toda la organización política del Estado Federal, y por tanto, a estos efectos competenciales, tan “Estado” es la República como los Estados y los Municipios⁶¹; por ejemplo, cuando la Constitución señala que “El Estado protegerá a las familias como asociación natural de la sociedad...” (art. 75). Esta es una obligación tanto de los órganos del Poder Nacional (la República) como de los órganos del Poder Estadal (Estados) y de los órganos del Poder Municipal (Municipios).

En esta orientación se dictaron, por tanto, las Constituciones de Yaracuy, en 1979⁶² y Aragua, en 1980⁶³, y varias otras Constituciones estadales, y como culminación del proceso se sancionó la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público de 1989, en cuyo artículo 4 se enumeraron, conforme a la Constitución de 1961, las “competencias concurrentes” entre la República y los Estados a los efectos de promover la trans-

60 Véase Allan R. Brewer-Carías, “El régimen de los Estados en la Federación venezolana. Con ocasión de la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica del Estado Aragua” en Asamblea Legislativa del Estado Aragua, *Proyecto de Ley Orgánica del Estado Aragua*, Maracay, Agosto 1979, pág. 1 a 31.

61 Véase Allan R. Brewer-Carías, *Instituciones Políticas y Constitucionales*, Tomo II, *El Poder Público: Nacional, Estadal y Municipal*, Caracas 1996, págs. 387 y sigts.

62 Constitución de 31-12-79, G.O. del Estado Yaracuy de 01-01-80.

63 Constitución de 03-12-80, G.O. del Estado Aragua de 04-12-80.

ferencia progresiva de la República hacia los Estados de “los siguientes servicios que actualmente presta el Poder Nacional”:

“Art. 4: En ejercicio de las competencias concurrentes que establece la Constitución, y conforme a los procedimientos que esta Ley señala, serán transferidos progresivamente a los Estados los siguientes servicios que actualmente presta el Poder Nacional:

1. La planificación, coordinación y promoción de su propio desarrollo integral, de conformidad con las leyes nacionales de la materia;
2. La protección de la familia, y en especial del menor;
3. Mejorar las condiciones de vida de la población campesina;
4. La protección de las comunidades indígenas atendiendo a la preservación de su tradición cultural y la conservación de sus derechos sobre su territorio;
5. La educación, en los diversos niveles y modalidades del sistema educativo, de conformidad con las directrices y bases que establezca el Poder Nacional;
6. La cultura en sus diversas manifestaciones, la protección y conservación de las obras, objetos y monumentos de valor histórico o artístico;
7. El deporte, la educación física y la recreación;
8. Los servicios de empleo;
9. La formación de recursos humanos, y en especial los programas de aprendizaje, capacitación y perfeccionamiento profesionales; y, de bienestar de los trabajadores;
10. La promoción de la agricultura, la industria y el comercio;
11. La conservación, defensa y mejoramiento del ambiente y los recursos naturales;
12. La ordenación del territorio del Estado de conformidad con la Ley Nacional;
13. La ejecución de las obras públicas de interés estatal con sujeción a las normas o procedimientos técnicos para obras de ingeniería y urbanismo establecidas por el Poder Nacional y Municipal, y la apertura y conservación de las vías de comunicación estatales;
14. La vivienda popular, urbana y rural;
15. La protección a los consumidores, de conformidad con lo dispuesto en las leyes nacionales;

16. La salud pública y la nutrición, observando la dirección técnica, las normas administrativas y la coordinación de los servicios destinados a la defensa de las mismas que disponga el Poder Nacional;

17. La investigación científica; y

18. La defensa civil.

Siguiendo la misma orientación de estos antecedentes constitucionales y legales, en nuestro criterio pueden distinguirse las siguientes materias como de las competencia concurrente.

B. *El régimen de la seguridad y protección ciudadana: policía y administración de riesgos*

El artículo 55 de la Constitución garantiza el derecho de toda persona a la protección por parte del Estado, a través de los órganos de seguridad ciudadana regulados por ley, frente a situaciones que constituyen amenaza, vulnerabilidad o riesgo para la integridad física de las personas, sus propiedades, el disfrute de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes". La norma asigna al "Estado" la obligación de proteger, y la expresión "Estado" comprende la totalidad de los entes que conforman su organización política como Estado Federal. En consecuencia, esta obligación corresponde, concurrentemente, a la República, a los Estados y a los Municipios, como lo confirma expresamente el artículo 332 de la Constitución, tanto por lo que se refiere a la policía como a la administración de riesgos y emergencias, al indicar que la función de los órganos de seguridad ciudadana constituye una "competencia concurrente". Esto lo confirma, además, el artículo 184 de la Constitución al reconocer como competencia de los Estados y los Municipios la materia de "prevención y protección vecinal".

En cuanto a la policía, además, como se ha visto, el Poder Nacional tiene competencia exclusiva en materia de "policía nacional" (art. 156,6), correspondiendo al Ejecutivo Nacional organizar, de conformidad con la ley, un cuerpo uniformado de policía nacional (art. 332). El Poder Estatal tiene competencia exclusiva para "la organización de la policía y la determinación de las ramas de este servicio atribuidas a la competencia municipal, de conformidad con la Ley" (art. 164,6) y el Poder Municipal tiene competencia exclusiva, "en cuanto concierne a la vida local", en materia de

“prevención y protección vecinal y servicios de policía municipal, conforme a la legislación nacional aplicable” (art. 178,7). Además, se atribuye a los Municipios competencia exclusiva, también en cuanto concierne a la vida local, en materia de servicios de “protección civil” (art. 178,4) y de “servicios prevención y protección, vigilancia y control de los bienes y las actividades relativas a las materias de la competencia municipal” (art. 178,5).

Esto implica, también, una concurrencia de competencias en materia de administración de riesgos y emergencias: el artículo 156, ordinal 9 atribuye al Poder Nacional el régimen de la administración de riesgos y emergencias, y el artículo 332 encarga al Ejecutivo Nacional, de conformidad con la ley, organizar un cuerpo de bomberos y administración de carácter civil y una organización de protección civil y administración de desastres, como parte de los órganos de seguridad ciudadana. La misma norma considera como una competencia concurrente de los Estados y Municipios la función de los órganos de seguridad ciudadana, por lo que aquellos, conforme con el artículo 164,8 y 178,4, 5, y 7, de conformidad con la legislación nacional, pueden establecer los servicios respectivos.

C. *Régimen del desarrollo económico*

La legislación básica en materia de economía, como se ha dicho, es una competencia exclusiva del Poder Nacional (art. 156,11,15,17,18 y 21). Sin embargo, el régimen de ordenación y promoción del desarrollo económico es competencia concurrente de los tres niveles territoriales de gobierno.

a. *Ordenación y promoción del desarrollo económico y social*

En efecto, los artículos 112, 299, 308, 309 y 310 de la Constitución atribuyen competencia al “Estado” para promover la iniciativa privada con facultad para dictar medidas para planificar, racionalizar y regular la economía e impulsar el desarrollo integral del país; promover el desarrollo armónico de la economía nacional; proteger la artesanía e industrias populares; velar por la creación y fortalecimiento del sector turístico nacional; y proteger y promover la pequeña y mediana industria.

De nuevo, la atribución al “Estado” de estas competencias exige precisar que dicha expresión comprende a los diversos niveles territoriales que conforman la organización política del Estado: la República, los Estados y los Municipios. Por tanto, aquí también se trata de una materia de la competencia concurrente que se corrobora en otras normas constitucionales, que atribuyen a los órganos del Poder Público competencia exclusiva en aspectos específicos de esta materia.

En efecto, la Constitución asigna a la Asamblea Nacional la competencia exclusiva para aprobar las líneas generales del plan de desarrollo económico y social (art. 187,8) y atribuye al Presidente de la República competencia exclusiva para formular el Plan *Nacional* de Desarrollo y dirigir su ejecución previa aprobación de la Asamblea Nacional (art. 236,18). Ello implica, por supuesto, que puede y debe haber planes estatales y municipales de desarrollo, para lo cual los Estados y Municipios tienen competencia. Por ello, en cada Estado debe existir un Consejo Estatal de Planificación y Coordinación (art. 166) y en cada Municipio, un Consejo Local de Planificación (art. 182). Los Municipios, además, tienen competencia exclusiva, en cuanto concierne a la vida local, en materia de ordenación y promoción del desarrollo económico y social (art. 178).

Por otra parte, como órgano intergubernamental, el Consejo Federal de Gobierno tiene la misión de planificar y coordinar las políticas y acciones de los tres niveles territoriales para el desarrollo del proceso de descentralización (art. 185).

b. *Turismo*

El artículo 310 de la Constitución regula al turismo como una actividad económica de interés nacional, prioritaria para el país en su estrategia de diversificación y desarrollo sostenido. En tal sentido, como consecuencia, atribuye al “Estado” la obligación tanto de dictar medidas que garanticen el desarrollo del turismo, como de velar por la creación y fortalecimiento del turismo nacional.

El “Estado”, en esa norma, igualmente, es tanto el Estado Nacional (República) como los Estados federados y los Municipios, configurándose la materia como de la competencia concurrente entre los tres niveles territoriales.

Además, debe destacarse que, en particular, en materia turística el Poder Nacional tiene asignada competencia exclusiva para la política *nacional* y legislación en materia de turismo (art. 156,23), por lo que también existe una política estatal y municipal en la materia que corresponde a los Estados y Municipios. En especial, a estos últimos se asigna competencia exclusiva, en cuanto concierne a la vida local, en materia de “turismo local” (art. 178,1).

c. *Promoción del desarrollo rural y seguridad alimentaria*

Los artículos 305, 306 y 307 de la Constitución también atribuyen al “Estado” obligaciones de promover el desarrollo rural integral; promover las condiciones para fomentar la actividad agrícola y la agricultura sustentable, a fin de garantizar la seguridad alimentaria, y alcanzar niveles estratégicos de autoabastecimiento; proteger las comunidades y asentamientos de pescadores artesanales; proteger y promover las formas asociativas y particulares de propiedad, y velar por la ordenación sustentable de las tierras de vocación agrícola. Estas obligaciones del “Estado”, de nuevo, corresponden en forma concurrente a todos los entes que conforman la organización política del mismo, es decir, a la República, a los Estados y a los Municipios.

Por otra parte, como se ha visto, en la materia el Poder Nacional tiene competencia exclusiva para dictar la “legislación agraria” (art. 156,32) y definir la política *nacional* en materia tanto de seguridad alimentaria (art. 156,23) como de producción agrícola, ganadera, forestal y pesquera (art. 25).

Por tanto, los Estados y Municipios tienen competencia, respectivamente, para definir la política *estadal* y *municipal* en materia de seguridad alimentaria y para la producción agrícola, ganadera, pesquera y forestal.

d. *Ciencia y tecnología*

El artículo 110 de la Constitución también atribuye al “Estado” diversas obligaciones y misiones en materia de ciencia, tecnología, conocimiento, innovación y sus aplicaciones y los servicios de información necesarios por ser instrumentos fundamentales para el desarrollo económico, social y

político del país, con obligaciones de fomento y desarrollo de esas actividades.

De nuevo, el “Estado”, en la Constitución comprende a la República, a los Estados y a los Municipios, entidades que, por tanto, tienen competencia concurrente en la materia.

e. *Información económico-social*

El artículo 156, ordinal 18 de la Constitución, como se ha dicho, atribuye al Poder Nacional competencia exclusiva en materia de “censos y estadísticas *nacionales*”.

En consecuencia, los Estados y Municipios tendrían competencia concurrente en materia de censos y estadísticas *estadales* y *municipales*, respectivamente.

f. *Publicidad comercial*

En cuanto a la publicidad comercial, el artículo 178, ordinal 3º de la Constitución, como antes indicamos, atribuye a los Municipios competencia exclusiva en la materia “en cuanto concierne a los intereses y fines específicos *municipales*”.

Por tanto, el Poder Nacional y el Poder Estatal tendrían competencia en la materia en cuanto concierne a los fines específicos *nacionales* o *estadales*, respectivamente.

D. *Régimen del desarrollo social*

En el campo del desarrollo social, conforme a las previsiones constitucionales, puede decirse que todas las materias relativas al mismo, son de la competencia concurrente, de todos a los órganos del Estado, es decir, de la República, de los Estados y de los Municipios.

a. *Asistencia y protección social*

Conforme a los artículos 75 a 81 de la Constitución, el “Estado” tiene un conjunto de obligaciones tendientes a asegurar la protección de las familias y de quienes ejerzan la jefatura de la familia; a garantizar asistencia y protección integral a la maternidad; a proteger el matrimonio entre hombre y mujer; a asegurar protección integral a los niños y adolescentes y a promover su integración progresiva a la ciudadanía activa; a crear oportunidades para estimular el tránsito pro-

ductivo de los jóvenes a la vida adulta, su capacitación y acceso al primer empleo; a garantizar a los ancianos el pleno ejercicio de sus derechos y garantías, así como atención integral; respecto de los discapacitados, a garantizar el respeto a su dignidad humana, la equiparación de oportunidades, condiciones laborales satisfactorias y promover su formación, capacitación y acceso al empleo acorde con sus condiciones.

Todas estas responsabilidades, sin duda, corresponden en forma concurrente tanto a la República como a los Estados y Municipios.

La “legislación nacional” en la materia corresponde en forma exclusiva al Poder Nacional, pero por ejemplo, la Constitución atribuye en forma expresa a los Municipios, competencia exclusiva, en cuanto concierne a la vida local, en materia de servicios de protección a la primera y segunda infancia, a la adolescencia y a la tercera edad, así como en materia de servicios de integración familiar del discapacitado al desarrollo comunitario (art. 178,5).

Estos servicios públicos de asistencia y protección, dado el carácter de materia de competencia concurrente, también serían, en los términos del artículo 164,8 de la Constitución, servicios públicos estatales.

b. *Salud y sanidad*

Las obligaciones públicas en materia de salud, conforme a los artículos 83, 84 y 85 de la Constitución, también se atribuyen al “Estado”, es decir, tanto a la República como a los Estados y Municipios. En consecuencia, se trata de servicios que son de la competencia concurrente de los tres niveles territoriales.

En la materia, sin embargo, como se ha dicho, el artículo 156,23 atribuye al Poder Nacional competencia exclusiva en materia de políticas y servicios *nacionales* de salud y de legislación sobre sanidad nacional y vegetal (art. 156,32). En particular, los artículos 84 y 85 precisan como competencia del Poder Nacional el establecimiento de un Sistema Público *Nacional* de Salud. En consecuencia, los Estados y Municipios tienen competencia en materia de políticas y servicios estatales y municipales de salud.

El Poder Nacional, además, tiene competencia exclusiva para dictar la legislación sobre sanidad animal y vegetal (art.

156, 32) y los Municipios tienen competencia exclusiva expresa, en cuanto concierne a la vida local, en materia de salubridad y atención primaria en salud (art. 178,5).

En cuanto a los Estados, los servicios de salud como materia de la competencia concurrente, serían servicios públicos estatales (art. 164,8). Ello lo confirma además, el artículo 184, al establecer la descentralización de los “servicios de salud” de los Estados y Municipios a las organizaciones comunitarias.

c. *Vivienda*

El artículo 82 asigna al “Estado en todos sus ámbitos” la obligación de satisfacer progresivamente el derecho de toda persona a la vivienda; por lo que se trata de una materia que corresponde, en forma concurrente, a la República, a los Estados y a los Municipios.

Además, la Constitución atribuye como competencia exclusiva del Poder Nacional la política *nacional* y la legislación en materia de vivienda (art. 156, 23), por lo que los Estados y Municipios tienen competencia en materia de políticas estatales y municipales de vivienda, respectivamente. Ello también lo confirma el artículo 184 de la Constitución.

Además, los Municipios tienen competencia expresa exclusiva, en cuanto concierne a la vida local, en materia de vivienda de interés social (art. 178,1) y de aplicación de la política inquilinaria conforme a la delegación prevista en la ley nacional (art. 178).

d. *Educación*

Los artículos 102 a 109 de la Constitución también asignan un conjunto de obligaciones al “Estado” en materia de educación, lo que conlleva a que la competencia en la materia sea concurrente entre la República, los Estados y los Municipios.

Por otra parte, como ya se ha indicado, el artículo 156,24 atribuye al Poder Nacional competencia exclusiva para las políticas y los servicios *nacionales* de educación.

En consecuencia, los Estados y Municipios tienen competencia, respectivamente, para las políticas y los servicios estatales y municipales de educación.

Los servicios de educación, por tanto, también serían servicios públicos estatales en los términos del artículo 164,8; y en cuanto a los Municipios, el artículo 178,5 les atribuye competencia exclusiva, en cuanto concierne a la vida local, en materia de educación preescolar.

La competencia estatal y municipal en “servicios de educación”, también la confirma el artículo 184 de la Constitución.

e. *Cultura y patrimonio histórico*

Los artículos 98 a 191 de la Constitución establecen también un conjunto de obligaciones, asignadas al “Estado”, en materia de cultura y patrimonio histórico, cultural y arquitectónico lo que las configura como una de las materias de competencia concurrente entre la República, los Estados y los Municipios, que se ejerce de acuerdo con la legislación nacional en materia de “patrimonio cultural y arqueológico” (art. 156,32).

Además, como se indicó, el artículo 156,32 de la Constitución le asigna al Poder Nacional competencia exclusiva para dictar la legislación en la materia. El artículo 178, ordinales 1 y 5 le atribuyen en forma expresa competencia exclusiva a los Municipios, en cuanto concierne a la vida local, en materia de actividades e instalaciones culturales y de patrimonio histórico.

Los servicios culturales constituirían servicios públicos estatales, en los términos del artículo 164,8 de la Constitución.

El artículo 184 de la Constitución, además, confirma la competencia de los Estados y Municipios en materia de “servicios culturales”.

f. *Deporte*

El artículo 111 de la Constitución atribuye al “Estado” la responsabilidad de asumir el deporte y la recreación como política de educación y salud, correspondiendo, por tanto, a la República, a los Estados y a los Municipios dicha responsabilidad.

El artículo 178,1, además, atribuye a los Municipios la competencia exclusiva, en cuanto concierne a la vida local, en materia de sitios de recreación; y el artículo 184 confirma la competencia de los Estados y Municipios en materia de “servicios de deporte”.

g. *La protección a las comunidades indígenas*

Los artículos 119 a 125 de la Constitución que regulan el régimen de los derechos de los pueblos indígenas, establecen una serie de obligaciones de protección y atención que corresponden al "Estado", es decir, a la globalidad de las entidades políticas que componen el Estado Federal: la República, los estados y los Municipios.

Se trata, por tanto, de una materia de la competencia concurrente entre los tres niveles territoriales que se ejerce de acuerdo con la legislación nacional en materia de "pueblos indígenas" (art. 156,32), salvo en aspectos que expresamente alguna de dichas normas atribuye al "Ejecutivo Nacional", como la demarcación de las tierras indígenas (art. 119).

h. *La protección del trabajo*

Los artículos 87 y siguientes de la Constitución regulan los derechos laborales, y asignan al "Estado" un conjunto de obligaciones como la adopción de medidas para asegurar empleo, el fomento del empleo, y la protección del trabajo sin discriminación. En todos estos casos, las obligaciones asignadas al "Estado", sin duda, corresponden tanto a la República como a los Estados y Municipios. Se trata, por tanto, de una materia de competencia concurrente que se ejerce de acuerdo con la legislación nacional en materia de trabajo, previsión y seguridad sociales (art. 156,32).

E. *Régimen de la infraestructura y de la ordenación del territorio*

a. *Ordenación del territorio*

El artículo 128 de la Constitución atribuye al "Estado" competencia en materia de ordenación territorial, razón por la cual se trata de una competencia concurrente entre la República, los Estados y los Municipios.

Además, como se ha dicho, el artículo 156,23 de la Constitución le atribuye al Poder Nacional competencia exclusiva en cuanto a las políticas *nacionales* y la "legislación" en materia de ordenación de territorio, por lo que a los Estados y Municipios les corresponde la política estatal y municipal,

respectivamente, en la ordenación del territorio de las respectivas entidades.

Adicionalmente, el artículo 178 le atribuye expresamente a los Municipios competencia exclusiva, en cuanto concierne a la vida local, en materia de “ordenación territorial”, y el artículo 184 confirma la competencia de Estados y Municipios en la materia, por ejemplo, al referirse al “mantenimiento de áreas industriales”.

b. *Ambiente*

En igual forma, los artículos 127 a 129 de la Constitución le asignan al “Estado” competencias en materia ambiental, lo que la configura como una de las materias de competencia concurrente entre la República, los Estados y los Municipios.

Por otra parte, el artículo 156,23 de la Constitución, además, atribuye al Poder Nacional competencia exclusiva en cuanto a las políticas *nacionales* y la “legislación” en materia de ambiente y aguas, por lo que los Estados y Municipios tienen competencia en las políticas estatales y municipales en la materia.

Además, el artículo 178,4 le atribuye en forma exclusiva a los Municipios, en cuanto concierne a la vida local, competencias en materia de “protección del ambiente y cooperación con el saneamiento ambiental”.

El artículo 184 de la Constitución, además, confirma la competencia de Estados y Municipios en materia de “servicios ambientales”.

c. *Urbanismo*

En materia de urbanismo no hay en la Constitución, una disposición que le asigne el carácter de competencia concurrente, salvo su inclusión como un aspecto urbano de la ordenación territorial que corresponde a los tres niveles de gobierno.

El artículo 184 de la Constitución, por otra parte, confirma la competencia tanto de los Estados como de los Municipios en materia de “mantenimiento y conservación de áreas urbanas”.

Además, como se dijo, el Poder Nacional tiene competencia exclusiva para el establecimiento, coordinación y unificación de normas y procedimientos técnicos para obras de

ingeniería, de arquitectura y de urbanismo y la legislación sobre ordenación urbanística, (art. 156,19).

Además, el Poder Municipal tiene competencia exclusiva, en cuanto concierne a la vida local, en materia de ordenación urbanística, parques, jardines, plazas, balnearios, otros sitios de recreación, arquitectura civil, nomenclatura y ornato público (art. 178,1).

Se trata, por tanto, de una materia de la competencia concurrente entre el Poder Nacional, el Poder Estatal y el Poder Municipal.

4. *Las competencias residuales*

Conforme a la tradición de los sistemas federales, los Estados tienen competencia en todo lo que no corresponda de conformidad con la Constitución a la competencia nacional o municipal (art. 164,11). Es lo que se denomina la competencia residual de los Estados.

Sin embargo, en virtud de la competencia implícita a favor del Poder Nacional establecida en el artículo 156,33 de la Constitución, el residuo a favor de los Estados puede resultar aún más exiguo y dependiente del Poder Nacional. Dicha norma, en efecto, atribuye competencia al Poder Nacional en toda otra materia que la Constitución atribuya al Poder Público Nacional, o que le corresponda por sí índole o naturaleza.

Además, como excepcionalmente ocurrió en la Constitución centralista y autoritaria de 1953, la Constitución de 1999 también estableció una competencia residual a favor del Poder Nacional, aun cuando reducida a la materia tributaria, al asignarle competencia en materia de impuestos, tasas y rentas "no atribuidos a los Estados y Municipios" por la Constitución y la ley (art. 156,12).

En consecuencia, en la Constitución de 1999 se estableció una doble competencia residual: a favor del Poder Nacional en materia tributaria; y el resto, a favor de los Estados.

5. *El principio descentralizador en las competencias del Poder Público*

La Constitución de 1999, en su texto, sin duda está impregnada de descentralización: el artículo 4 declara al Estado

como “Federal Descentralizado”; el artículo 6 precisa que el gobierno de la República y de las demás entidades políticas debe ser “descentralizado”; y el artículo 16 garantiza que la Ley Orgánica relativa a la división política del territorio nacional debe garantizar la “descentralización político-administrativa”.

La descentralización, por otra parte, se declara como una política nacional, que debe profundizar la democracia, acercando al poder a la población, creando las mejores condiciones, tanto para el ejercicio de la democracia como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales (art. 158).

Sin embargo, con un esquema de distribución de competencias, en gran parte sometidas a las regulaciones del Poder Nacional, la descentralización como política, queda en manos de los órganos del Poder Nacional. Para ejecutarla, sin embargo, la Constitución prevé mecanismos de transferencias de competencias en cascada, desde el ámbito nacional hacia el ámbito local y hacia las comunidades.

En efecto, el artículo 157 de la Constitución, establece que la Asamblea Nacional, por mayoría de sus integrantes, puede atribuir a los Municipios o a los Estados determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la descentralización. Esta norma, que sigue la línea que se había establecido en el artículo 137 de la Constitución de 1961, permite la descentralización hacia los Estados de competencias nacionales tanto exclusivas como concurrentes. En el primer caso, de llegar a darse, bastaría la decisión de la mayoría de los integrantes de la Asamblea Nacional para producir la modificación constitucional prevista en la norma, lo cual estimamos que no debió regularse así y más bien conservarse el voto calificado que establecía la Constitución de 1961.

Por otra parte, el artículo 165 de la Constitución establece que los Estados, a su vez, descentralizarán y transferirán a los Municipios los servicios y competencias que gestionen y que éstos estén en capacidad de prestar, así como la administración de los respectivos recursos, dentro de las áreas de competencias concurrentes entre ambos niveles del Poder Público. Corresponde a los Consejos Legislativos estatales regular dichos mecanismos de transferencia.

Por último, el artículo 184 de la Constitución precisa que la ley, que puede ser nacional, estatal o municipal, debe crear

mecanismos abiertos y flexibles para que los Estados y los Municipios descentralicen y transfieran a las comunidades y grupos vecinales organizados los servicios que éstos gestionen, previa demostración de su capacidad para prestarlos, promoviendo:

1. La transferencia de servicios en materia de salud, educación, vivienda, deporte, cultura, programas sociales, ambiente, mantenimiento de áreas industriales, mantenimiento y conservación de áreas urbanas, prevención y protección vecinal, construcción de obras y prestación de servicios públicos. A tal efecto, pueden establecer convenios cuyos contenidos deben estar orientados por los principios de interdependencia, coordinación, cooperación y corresponsabilidad.

2. La participación de las comunidades y de ciudadanos o ciudadanas, a través de las asociaciones vecinales y organizaciones no gubernamentales, en la formulación de propuestas de inversión ante las autoridades estatales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión, así como en la ejecución, evaluación y control de obras, programas sociales y servicios públicos en su jurisdicción.

3. La participación en los procesos económicos estimulando las expresiones de la economía social, tales como cooperativas, cajas de ahorro, mutuales y otras formas asociativas.

4. La participación de los trabajadores o trabajadoras y comunidades en la gestión de las empresas públicas mediante mecanismos autogestionarios y cogestionarios.

5. La creación de organizaciones, cooperativas y empresas comunales de servicios, como fuentes generadoras de empleo y de bienestar social, propendiendo a su permanencia mediante el diseño de políticas en las cuales aquellas tengan participación.

6. La creación de nuevos sujetos de descentralización a nivel de las parroquias, las comunidades, los barrios y las vecindades a los fines de garantizar el principio de la corresponsabilidad en la gestión pública de los gobiernos locales y estatales y desarrollar procesos autogestionarios y cogestionarios en la administración y control de los servicios públicos estatales y municipales.

7. La participación de las comunidades en actividades de acercamiento a los establecimientos penales y de vinculación de éstos con la población.

III. LA HACIENDA PÚBLICA Y EL FINANCIAMIENTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN

1. *Las competencias tributarias*

La primera de las fuentes de financiamiento de los entes territoriales en la Federación Venezolana, son los tributos. Sin embargo, en esta materia, la Constitución de 1999 siguió la tendencia constitucional anterior de vaciar a los Estados de competencias tributarias, y centralizó aún más el Estado al atribuir al Poder Nacional potestad para regular y limitar el ejercicio de sus competencias, por los Estados y Municipios, lo que constituye una contradicción con la declaración de los Estados y Municipios como entidades autónomas (art. 159, 168).

A. *Competencias tributarias nacionales*

Como se ha señalado, corresponden al Poder Nacional, conforme al artículo 156 de la Constitución, las siguientes competencias tributarias:

12. La creación, organización, recaudación, administración y control de los impuestos sobre la renta, sobre sucesiones, donaciones y demás ramos conexos, el capital, la producción, el valor agregado, los hidrocarburos y minas, de los gravámenes a la importación y exportación de bienes y servicios, los impuestos que recaigan sobre el consumo de licores, alcoholes y demás especies alcohólicas, cigarrillos y demás manufacturas del tabaco, y los demás impuestos, tasas y rentas no atribuidas a los Estados y Municipios por esta Constitución y la ley.

Se destaca, de esta norma, la asignación de competencia *residual* a favor del Poder Nacional, en toda materia tributaria no atribuida por la Constitución y la ley a los Estados y Municipios, con lo cual se restringió aún más en esta materia, la competencia tributaria estatal.

Además, corresponde al Poder Nacional, conforme al mismo artículo 156 lo siguiente:

14. La creación y organización de impuestos territoriales o sobre predios rurales y sobre transacciones inmobiliarias, cuya recaudación y control corresponda a los Municipios, de conformidad con esta Constitución.

Pero además de estas competencias tributarias propias, como se ha señalado, la Constitución asigna al Poder Nacio-

nal competencia expresa para intervenir en el ejercicio de las competencias tributarias de Estados y Municipios, al disponer, el artículo 156, la competencia del Poder Nacional para dictar:

13. La legislación para garantizar la coordinación y armonización de las distintas potestades tributarias, definir principios, parámetros y limitaciones, especialmente para la determinación de los tipos impositivos o alícuotas de los tributos estatales y municipales, así como para crear fondos específicos que aseguren la solidaridad interterritorial.

Además, corresponde al Poder Nacional, mediante Ley, regular la participación de los Estados en los tributos nacionales (arts. 164,3 y 167,6) y asignar a los Estados impuestos, tasas y contribuciones especiales con el fin de promover el desarrollo de las haciendas públicas estatales (art. 167,5). En este último caso, de leyes que creen o transfieran ramos tributarios a favor de los Estados, las mismas podrán compensar dichas asignaciones con modificaciones de los ramos de ingresos de los Estados, a fin de preservar la equidad interterritorial (art. 167,5).

En todos estos casos de leyes nacionales que se refieren a los Estados, la Asamblea Nacional está obligada a consultarlos a través de los Consejos Legislativos Estadales, antes de la sanción de las mismas (art. 206).

B. *Competencias tributarias estatales*

La Constitución, como también se ha señalado, atribuye a los Estados competencia exclusiva para la organización, recaudación, control y administración, de los ramos tributarios propios, según las disposiciones de las leyes nacionales y estatales (art. 164,4), lo que implica una centralización marcada al sujetar dicha competencia a lo que dispongan las leyes nacionales.

En todo caso, la única competencia en relación con los tributos que se asigna directamente a los Estados, en forma exclusiva, es la creación, organización, recaudación, control y administración de los ramos de papel sellado, timbres y estampillas (art. 164,7). En tal sentido se declaran como ingresos estatales el producto de lo recaudado por venta de especies fiscales (art. 167,3). Sin embargo, como se dijo, conforme al criterio de la Sala Constitucional en la sentencia citada de 13-12-00, se trata de una simple forma de recaudación de im-

puestos, que puede ser creada por todos los entes públicos territoriales, para la cancelación de impuestos, tasas y contribuciones de la entidad respectiva.

De resto, los Estados no tienen otras competencias tributarias que las que le puedan serles asignadas expresamente por ley *nacional*. Así el artículo 167,5 de la Constitución le atribuye a los Estados, como ingresos, los demás impuestos, tasas y contribuciones especiales que se le asignen por ley nacional, con el fin de promover el desarrollo de las haciendas públicas estatales; pudiendo la ley nacional, además asignar a los Estados participación en los tributos nacionales (art. 164,3 y 167,6).

Los Estados, sin embargo, conforme al artículo 183 de la Constitución en ningún caso pueden:

1. Crear aduanas ni impuestos de importación, de exportación o de tránsito sobre bienes nacionales o extranjeros, o sobre las demás materias rentísticas de la competencia nacional.
2. Gravar bienes de consumo antes de que entren en circulación dentro de su territorio.
3. Prohibir el consumo de bienes producidos fuera de su territorio, ni gravarlos en forma diferente a los producidos en él.

Los Estados, además, sólo podrían gravar la agricultura, la cría, la pesca y la actividad forestal en la oportunidad, forma y medida que lo permita la ley nacional.

C. Competencias tributarias municipales

De acuerdo con el artículo 171 de la Constitución, los Municipios tienen los siguientes ingresos tributarios:

1. Los impuestos sobre actividades económicas de industria, comercio, servicios, o de índole similar, con las limitaciones establecidas en esta Constitución (art. 179,2).
2. Los impuestos sobre inmuebles urbanos;
3. Los impuestos sobre vehículos,
4. Los impuestos sobre espectáculos públicos,
5. Los impuestos sobre juegos y apuestas lícitas;
6. Los impuestos sobre propaganda y publicidad comercial (art. 179,2).
7. El impuesto territorial rural o sobre predios rurales (art. 179,2) el cual debe ser creado y organizado por el Poder Nacional, correspondiendo la recaudación y control a los Municipios (art. 156,14).

8. El impuesto sobre transacciones inmobiliarias, el cual también debe ser creado y organizado por el Poder Nacional, correspondiendo la recaudación y control a los Municipios (art. 156,14).

9. La contribución especial sobre plusvalías de las propiedades generadas por cambios de uso o de intensidad de aprovechamiento con que se vean favorecidas por los planes de ordenación urbanística (art. 179,2).

10. La participación en la contribución por mejoras y otros ramos tributarios nacionales o estatales, conforme a las leyes de creación de dichos tributos (art. 179,3).

Por otra parte, el artículo 180 de la Constitución dispuso que:

“La potestad tributaria que corresponde a los Municipios es distinta y autónoma de las potestades reguladoras que esta Constitución o las leyes atribuyan al Poder Nacional o Estatal sobre determinadas materias o actividades.

Las inmunidades frente a la potestad impositiva de los Municipios, a favor de los demás entes políticoterritoriales, (sic) se extiende sólo a las personas jurídicas estatales creadas por ellos, pero no a concesionarios ni a otros contratistas de la Administración Nacional o de los Estados.

Con esta norma se persiguió, por una parte, deslindar de la materia tributaria las potestades reguladoras del Poder Nacional, en el sentido de que las actividades correspondientes a materias que puedan ser objeto de regulación por el Poder Nacional conforme al artículo 156 de la Constitución, no por ello quedan exentas de tributación municipal; y por la otra que la inmunidad tributaria de la República y de los Estados respecto de la tributación municipal, se extiende a las personas jurídicas estatales creadas por la República o por los Estados, pero no respecto de las empresas concesionarias ni a otros contratistas de las administraciones nacional o estatal.

Por otra parte, los Municipios están sometidos a las mismas limitaciones tributarias que los Estados previstas en el artículo 183 de la Constitución

2. El Situado Constitucional

El ingreso más importante de los Estados, está constituido por lo que le corresponda por “Situado Constitucional”.

Conforme al artículo 167,4 de la Constitución, el situado constitucional es una partida del Presupuesto Nacional equivalente a un máximo del veinte por ciento (20%) del total de los ingresos ordinarios estimados anualmente por el Fisco Nacional. En caso de variaciones de los ingresos del Fisco Nacional que impongan una modificación del Presupuesto Nacional, se debe efectuar un reajuste proporcional del situado.

En todo caso, el porcentaje del ingreso nacional ordinario estimado que se destine al situado constitucional, no puede ser menor al quince por ciento (15%) del ingreso ordinario, para lo cual se debe tener en cuenta la situación y sostenibilidad financiera de la Hacienda Pública Nacional, sin menoscabo de la capacidad de las administraciones estatales para atender adecuadamente los servicios de su competencia (art. 167,5).

Esta partida del Situado Constitucional debe distribuirse entre los Estados y el Distrito Capital en la forma siguiente: un treinta por ciento (30%) de dicho porcentaje por partes iguales, y el setenta por ciento (70%) restante en proporción a la población de cada una de dichas entidades. El monto del situado correspondiente al Distrito Capital, conforme a la Ley Especial del Distrito Metropolitano de Caracas de 2000, se asigna a este pero para ser invertido en el territorio del Distrito Capital.

En todo caso, en cada ejercicio fiscal, los Estados deben destinar a la inversión un mínimo del cincuenta por ciento (50%) del monto que les corresponda por concepto de Situado.

A los Municipios de cada Estado les corresponde, en cada ejercicio fiscal, una participación no menor del veinte por ciento (20%) del situado y de los demás ingresos ordinarios del respectivo Estado.

En todo caso, la ley nacional debe establecer los principios, normas y procedimientos que propendan a garantizar el uso correcto y eficiente de los recursos provenientes del situado constitucional y de la participación municipal en el mismo.

3. Las asignaciones económicas especiales

De acuerdo con el artículo 156,16 de la Constitución corresponde al Poder Nacional el régimen y administración de las minas e hidrocarburos; el régimen de las tierras baldías; y

la conservación, fomento y aprovechamiento de los bosques, suelos, aguas y otras riquezas naturales del país.

Sin embargo, prevé dicha norma que la ley nacional debe establecer un sistema de asignaciones económicas especiales en beneficio de los Estados en cuyo territorio se encuentren situados los bienes antes mencionados, sin perjuicio de que también puedan establecerse asignaciones especiales en beneficio de otros Estados. En tal sentido es que se ha dictado la Ley de Asignaciones Económicas Especiales para los Estados derivadas de Minas e Hidrocarburos⁶⁴.

4. *El Fondo de Compensación Interterritorial*

Los Estados también tienen, como ingresos, los recursos provenientes del Fondo de Compensación Interterritorial (art.167,6), el cual depende del Consejo Federal de Gobierno.

Este Fondo esta destinado al financiamiento de inversiones públicas para promover el desarrollo equilibrado de las regiones, la cooperación y complementación de las políticas e iniciativas de desarrollo de las distintas entidades públicas territoriales, y a apoyar especialmente la dotación de obras y servicios esenciales en las regiones y comunidades de menor desarrollo relativo.

El Consejo Federal de Gobierno, con base en los desequilibrios regionales, debe discutir y aprobar anualmente los recursos que se deben destinar al Fondo de Compensación Interterritorial y las áreas de inversión prioritaria a las cuales se deben aplicar dichos recursos.

5. *Las transferencias, subvenciones o asignaciones nacionales*

También se consideran ingresos de los Estados, cualquier transferencia, subvención o asignación especial (art.167,6) de fondos nacionales, como los fondos específicos que aseguren la solidaridad interterritorial (art. 156,13). Entre estos Fondos puede ubicarse el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) establecido desde 1993⁶⁵.

64. Véase Ley N° 2 en G.O. N° 37.066 de 30-10-2000

65. Véase Ley N° 3 en G.O. N° 37.066 de 30-10-2000

6. *El régimen, administración y aprovechamiento de bienes públicos*

A. *Bienes del dominio público*

La Constitución estableció el régimen del dominio público para los hidrocarburos y yacimientos mineros (art. 12), para las costas marinas (art. 12) y para las aguas (art. 304). En cuanto al dominio público minero y de hidrocarburos se declaró como de la República, con lo cual puede decirse que se nacionalizó la titularidad de dicho dominio público, el cual desde la Constitución de 1864 correspondía a los Estados. La misma titularidad de la República se prevé respecto de las costas marinas y de las aguas (Nación).

Ahora bien, conforme a la Constitución, si bien corresponde al Poder Nacional el régimen y administración de las minas e hidrocarburos (art. 156,16); también corresponde a los Estados el régimen y aprovechamiento de minerales no metálicos, no reservados al Poder Nacional, así como las salinas, de conformidad con la ley (art. 164,5).

En cuanto a las aguas, la política *nacional* y la legislación en la materia se atribuye al Poder Nacional (art. 156,23); lo que implica que corresponde a los Estados la política estatal en materia de aguas, y a los Municipios, la política municipal en la materia.

B. *Bienes del dominio privado*

Las tierras baldías, conforme al Código Civil, constituyen bienes del dominio privado de los Estados (art. 542). La Constitución atribuye al Poder Nacional el régimen de las tierras baldías (art. 156,16) y a los Estados “la administración de las tierras baldías” (art. 164,5). La intención del Constituyente fue, así, devolverle a los Estados la administración de las tierras de su dominio privado, lo cual se había nacionalizado desde el Siglo XIX. Sin embargo, la Disposición Transitoria Décima primera estableció que “hasta tanto se dicte la legislación nacional relativa al régimen de las tierras baldías, la administración de las mismas continuará siendo ejercida

por el Poder Nacional, conforme a la legislación vigente”, es decir, conforme a la Ley de Tierras Baldías y Ejidos⁶⁶.

En cuanto a los ejidos, se consideran como bienes del dominio privado de los Municipios, regidos por lo dispuesto en el artículo 181 de la Constitución, en el cual se prevé la competencia para legislar sobre los mismos, de los propios Municipios mediante Ordenanza, y del Poder Nacional mediante “una legislación que se dicte para desarrollar los principios” establecidos en la Constitución.

IV. LOS PRINCIPIOS Y LÍMITES CONSTITUCIONALES SOBRE LA ORGANIZACIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS ESTADALES Y MUNICIPALES

Siguiendo la orientación constitucional del texto de 1961, la Constitución de 1999 establece los principios generales de la organización del Poder Público Estatal, conforme a una separación orgánica en dos Poderes: el Poder Legislativo, a cargo de los Consejos Legislativos Estadales y el Poder Ejecutivo, a cargo de los Gobernadores.

En cuanto al Poder Municipal, al contrario de lo que estaba previsto en la Constitución de 1961, que remitía los principios de organización a lo que determinara la ley orgánica nacional, la Constitución de 1999 estableció rígidamente la separación orgánica de los Poderes Legislativo y Ejecutivo Municipales, a cargo, respectivamente, de los Consejos Municipales y de los Alcaldes.

La Constitución declara a los Estados y a los Municipios como entidades política autónomas, pero en materia de organización, como hemos visto, dicha autonomía está limitada. Respecto de los Estados, porque una *ley nacional* es la llamada a regular la organización y funcionamiento de los Consejos Legislativos Estadales (art. 162); y respecto de los Municipios, porque su organización la debe regular tanto la *ley nacional* como la *ley estatal* (art. 169).

66 Véase Ley de 19-08-36 en G.O. N° Extraordinario de 03-09-1936

1. *La organización del Poder Público Estatal*

A. *La autonomía e igualdad de los Estados*

La distribución territorial del Poder Público, como se ha dicho, implica la estructuración, en forma descentralizada, de las entidades políticas, las cuales por esencia gozan de autonomía.

Por ello, el artículo 159 de la Constitución establece que los Estados son “entidades autónomas e iguales en lo político”, con personalidad jurídica plena, y quedan obligados a mantener la independencia, soberanía e integridad nacional, y a cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes de la República. Su gobierno, en todo caso, debe ser democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables (art. 6).

Esta autonomía, por supuesto, es política (elección de sus autoridades), organizativa (organizan sus Poderes Públicos al dictar su Constitución), administrativa (inversión de sus ingresos), jurídica (no revisión de sus actos sino por los tribunales) y tributaria (creación, administración y control de sus tributos); y sus límites deben ser los establecidos en la Constitución, razón por la cual la ley nacional no puede regular a los Estados.

Sin embargo, como se ha dicho, esta autonomía está limitada puntualmente en la Constitución en una forma desusada y absolutamente inconveniente, al remitir el artículo 162 a la *ley nacional* para establecer “el régimen de la organización y el funcionamiento” de los Consejos Legislativos Estadales, es decir, el órgano que ejerce el Poder Legislativo en los Estados. Esa materia debería ser competencia exclusiva de los Estados a ser regulada en sus respectivas Constituciones (art. 164, ord. 1).

Como también ya se ha indicado, limitaciones similares se establecen en la Constitución en cuanto al ejercicio de las competencias. Por ejemplo, en materia de tributos, en la Constitución no sólo se ha dejado la materia a una legislación nacional futura, (art. 167,5), sino que, en definitiva, el Poder Nacional es el llamado a regular el ejercicio de la potestad tributaria, estatal y municipal (art. 156, ord. 13).

En cuanto a las competencias, las que son de carácter concurrente en muchos casos sólo pueden ejercerse por los

Estados conforme a las “leyes de base” que dicte el Poder Nacional (art. 165); y en otros casos, como en materia de policía, la función de policía estatal sólo puede ejercerse conforme a la legislación *nacional* aplicable (art. 164, ord. 6).

Todo lo anterior configura una autonomía limitada, lo que es lo mismo que una descentralización más nominal que real.

Por otra parte, en cuanto a la igualdad de los Estados, como se señaló anteriormente, la misma ha perdido la garantía que le daba la representación igualitaria en el Senado, al haberse previsto en la Constitución una Asamblea Nacional unicameral.

B. *El Poder Ejecutivo Estatal*

De acuerdo con el artículo 160, el gobierno y administración de cada Estado corresponde a un Gobernador.

a. *Régimen constitucional de los gobernadores*

Todo lo concerniente a la elección de los gobernadores es materia no sólo de derechos políticos, sino de elecciones, las cuales están reservadas al Poder Nacional (art. 41; 63; y 156,32). Por tanto, en las Constituciones de los Estados no se pueden regular aspectos relativos a estas materias.

a'. *Las condiciones de elegibilidad*

Para ser Gobernador se requiere ser venezolano, mayor de veinticinco años y de estado seglar.

En el caso de Estados fronterizos, los Gobernadores deben ser venezolanos por nacimiento, sin otra nacionalidad, como lo establece el artículo 41 de la Constitución; y si se trata de Estados no Fronterizos, los venezolanos por naturalización pueden ser electos Gobernadores, siempre que tengan residencia ininterrumpida en Venezuela por más de 15 años (art. 41).

b'. *La elección popular y período*

Los Gobernadores deben ser elegidos por un período de 4 años por mayoría de las personas que votan. El Gobernador puede ser reelegido de inmediato y por una sola vez, para un período adicional (art. 160).

Lamentablemente la nueva Constitución no estableció la elección por mayoría absoluta y doble vuelta, para asegurar la legitimidad de la representación.

c'. La rendición de cuenta e informe

Los Gobernadores deben rendir, anual y públicamente, cuenta de su gestión ante el Contralor del Estado y deben presentar su informe de la misma ante el Consejo Legislativo y el Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas (art. 161).

La "cuenta", por tanto, no tiene que presentarse ante el Consejo Legislativo; y éste no tiene poder alguno para aprobar o no el Informe de la gestión. En las Constituciones estatales puede, por supuesto, regularse el voto de censura, pero sin ningún efecto formal y sólo con efectos políticos.

En todo caso, son las Constituciones estatales las que deben regular y desarrollar esta norma, para establecer la oportunidad de presentación del Informe y la cuenta.

C. El régimen de organización y funcionamiento de las Gobernaciones de Estado

Todos los otros aspectos relativos al régimen de organización y funcionamiento de las Gobernaciones de Estado, no indicadas y reguladas en los artículos constitucionales 161 y 162, deben ser objeto de regulación en las Constituciones de los Estados y en las leyes de la Administración Estatal.

D. El Poder Legislativo Estatal: el Consejo Legislativo Estatal

a. Régimen de la integración y elección

Corresponde a la legislación nacional, en materia electoral y de derechos políticos, desarrollar los aspectos básicos de la integración, requisitos y períodos de los Consejos Legislativos estatales, conforme a lo previsto en el artículo 162 de la Constitución.

a'. *La integración*

En cuanto al Poder Legislativo estatal, este se ejerce en cada Estado por un Consejo Legislativo conformado por un número no mayor de 15 ni menor de 7 integrantes, quienes proporcionalmente deben representar a la población del Estado y a los Municipios (art. 162).

La representación proporcional, como sistema de escrutinio, como es sabido, tiende a asegurar la representación de los partidos políticos al preverse elecciones plurinominales en circuitos por listas. La referencia a la representación proporcional, por una parte, y por la otra, de la población de los Municipios, realmente no se entiende, particularmente por el número reducido de miembros de los Consejos.

b'. *Condiciones y período*

El mismo artículo 162 establece que los requisitos para ser integrante del Consejo Legislativo; la obligación de rendición anual de cuentas y la inmunidad en su jurisdicción territorial, se deben regir por las normas que la Constitución establece para los diputados a la Asamblea Nacional, en cuanto le sea aplicable. Los legisladores estatales deben ser elegidos por un período de cuatro años pudiendo ser reelegidos solamente por dos períodos.

b. *El régimen legal y las competencias*

El artículo 162, contiene una norma que, como se ha dicho, sin duda, atenta contra la autonomía de los Estados, al establecer que la ley nacional debe regular el régimen de la organización y el funcionamiento del Consejo Legislativo, cuando eso debía corresponder solamente a las Constituciones que deben dictar los Consejos Legislativos de los Estados (art. 164). La *ley nacional* que se dicte, sin embargo, debe ser una ley marco, con regulaciones muy generales que luego deben desarrollarse en cada Estado, de acuerdo a las características de los mismos.

En todo caso, en cuanto a su competencia, los Consejos Legislativos tienen las atribuciones siguientes: 1) Legislar sobre las materias de la competencia estatal; 2) Sancionar la Ley de Presupuesto del Estado; y 3) Las demás que le atribuya la Constitución y la ley (art. 162). La expresión "ley" en

esta norma, sin duda, se refiere a las leyes estatales. Ninguna otra *ley nacional* puede atribuir competencias a los Consejos Legislativos; salvo que así se indique expresamente en la Constitución, como sería el supuesto de transferencias de competencias nacionales (art. 157) y de tributos a los Estados (art. 164,4).

Además, los Consejos Legislativos tienen iniciativa legislativa ante la Asamblea Nacional en cuanto a leyes relativas a los Estados (art. 204,8), y deben ser consultados obligatoriamente por la Asamblea Nacional, cuando esta legisle en materias relativas a los Estados (art. 206).

E. *Las Contralorías Estadales*

Como antes se ha analizado⁶⁷, como parte de los Poderes Públicos estatales, cada Estado debe tener una Contraloría (Poder Contralor) que goce de autonomía orgánica y funcional, a la cual corresponde ejercer, conforme a la Constitución y la ley, el control, la vigilancia y la fiscalización de los ingresos, gastos y bienes Estadales, sin menoscabo del alcance de las funciones de la Contraloría General de la República (art. 163). Como se ha dicho “la ley” que indica el artículo 163 no puede ser otra que la ley estatal.

La Contraloría Estatal debe actuar bajo la dirección y responsabilidad de un Contralor, cuyas condiciones para el ejercicio del cargo son las que determine la ley estatal, la cual debe garantizar su idoneidad e independencia; así como la neutralidad en su designación, que debe ser mediante concurso público.

Debe insistirse en que esta norma, ciertamente, no precisa cuál es “la ley” que ha de regular a las Contralorías Estadales, por lo que, como se ha dicho, evidentemente que tiene que ser la “ley estatal”, que dicten los Consejos Legislativos, sin perjuicio de lo que pueda establecerse en la ley nacional que regule el *sistema nacional de control fiscal* (art. 290). La Constitución no especifica a qué autoridad corresponde la designación del Contralor de cada Estado y la realización del concurso público, lo que debe ser regulado, precisamente, en la ley que dicte cada Estado⁶⁸.

67 Véase lo expuesto en páginas 36 y siguientes de este libro.

68 Véase lo expuesto sobre este tema en pág. 39 y siguientes de este libro

F. *El Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas*

En cada Estado, y conforme a la orientación de las reformas descentralizadoras, debe crearse un Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, presidido por el Gobernador e integrado por los Alcaldes, los directores estatales de los Ministerios y una representación de los legisladores elegidos por el Estado a la Asamblea Nacional, del Consejo Legislativo, de los Concejales y de las comunidades organizadas, incluyendo las indígenas donde las hubiere.

Este Consejo debe funcionar y debe organizarse de acuerdo con lo que determine la ley, la cual también debe ser la que dicte cada Consejo Legislativo Estatal. No tiene fundamento constitucional alguno pretender que esa "ley" pueda ser una ley nacional, lo cual sería contrario a la distribución vertical del Poder Público que regula el artículo 136 de la Constitución.

2. *La organización del Poder Público Municipal*

A. *Régimen General*

a. *Carácter*

De acuerdo con el artículo 168 de la Constitución, los Municipios constituyen la unidad política primaria de la organización nacional.

En todo caso, son personas jurídicas de derecho público, y su organización municipal debe ser democrática y debe responder a la naturaleza propia del gobierno local (art. 169). Además, su gobierno debe ser democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralismo y de mandatos revocables (art. 6).

b. *La autonomía*

La autonomía municipal comprende, conforme al artículo 168, lo siguiente: 1. La elección de sus autoridades; 2. La gestión de las materias de su competencia; y 3. La creación, recaudación e inversión de sus ingresos. Esta autonomía, salvo por lo que se refiere al sistema electoral, el cual es una competencia reservada al Poder Nacional (art. 156,32) está sometida con carácter general a los límites que establezca la

Constitución y la ley, lo cual es una negación de la garantía de la autonomía política, pues la misma queda a la merced de la autoridad legislativa nacional y estatal.

Sin embargo, conforme lo establecía el artículo 29 de la Constitución de 1961 y ahora lo establece el artículo 168 de la Constitución de 1999, los actos de los Municipios no pueden ser impugnados sino ante los tribunales competentes, de conformidad con la Constitución y la ley; por lo que no pueden ser revisados, en forma alguna, por los órganos del Poder Nacional ni de los Estados. La "ley" que se indica, por supuesto, tratándose del régimen del Poder Judicial, no es otra que la *ley nacional* (art. 156,31)

c. *La participación ciudadana*

De acuerdo con el mismo artículo 168, las actuaciones de los Municipios en el ámbito de sus competencias se deben cumplir incorporando la participación ciudadana al proceso de definición y ejecución de la gestión pública y en el control y evaluación de sus resultados, en forma efectiva, suficiente y oportuna, conforme a la ley. Esta "ley", por supuesto, puede ser tanto la *ley nacional* como la estatal y la propia ley municipal (ordenanzas).

d. *Las fuentes legales del régimen municipal*

El artículo 169, en el mismo sentido que el artículo 26 de la Constitución de 1961, dispone que la organización de los Municipios y demás entidades locales se debe regir por la Constitución, por las normas que para desarrollar los principios constitucionales establezcan las leyes orgánicas *nacionales*, y por las disposiciones legales que en conformidad con aquellas dicten los Consejos Legislativos de los Estados. Los Municipios, por tanto, no tienen potestad de auto organización, sino que su organización debe regularse en las leyes nacionales y estatales.

e. *Los diferentes regímenes municipales*

Como se ha dicho anteriormente, una de las críticas más importantes que se habían formulado respecto de nuestro régimen municipal, era el excesivo uniformismo en la organización municipal, que ha hecho prácticamente inaplicable la Ley Orgánica de Régimen Municipal en muchos de los Muni-

cipios actuales. Por ello, el artículo 169 establece que la legislación que se dicte para desarrollar los principios constitucionales relativos a los Municipios y demás entidades locales, que puede ser tanto la *ley* nacional como la ley estatal debe obligatoriamente establecer diferentes regímenes para su organización, gobierno y administración, incluso en lo que respecta a la determinación de sus competencias y recursos, atendiendo a las condiciones de población, desarrollo económico, capacidad para generar ingresos fiscales propios, situación geográfica, elementos históricos y culturales y otros factores relevantes. En particular, dicha legislación nacional o estatal debe establecer las opciones para la organización del régimen de gobierno y administración local que debe corresponder a los Municipios con población indígena.

Lamentablemente, sin embargo, la incorporación al texto constitucional de la separación orgánica entre el Consejo Municipal y el Alcalde, ha constitucionalizado un ingrediente organizativo que, por su rigidez y uniformismo, podría impedir establecer la diferenciación de regímenes que se busca, sobre todo si se multiplica el número de Municipios en el ámbito rural y con territorios más pequeños.

B. *El régimen de organización de otras entidades locales*

Además de los Municipios, la Constitución regula expresamente a otras entidades locales como las Mancomunidades, los Distritos Metropolitanos y las Parroquias. Además, conforme al texto constitucional aprobado por la Asamblea Nacional Constituyente y publicado el 30 de diciembre de 2000, también existen los Distritos Municipales, no sólo los Metropolitanos, sino particularmente los que se puedan establecer en ámbitos rurales.

a. *Los Distritos*

En efecto, la previsión constitucional expresa respecto de otras entidades locales no excluye que mediante ley orgánica nacional puedan regularse otras entidades municipales, como los Distritos. En efecto, en la versión original de la Constitución sancionada por la Asamblea Nacional Constituyente, aprobada en el referéndum consultivo del 15-12-99 y publicada en la *Gaceta Oficial* N° 36.860 del 30-12-99, el artícu-

lo 170 de la Constitución permitía la “agrupación de dos o más Municipios en distritos”, pura y simplemente, sin calificarlos Metropolitanos o rurales, por lo que la intención del Constituyente fue la posibilidad de que una de las entidades locales mencionadas en la Constitución fueran los distritos. Sin embargo, en la “revisión” del texto constitucional que apareció publicada en la *Gaceta Oficial* N° 5.453 Extraordinaria del 24-03-00, apareció agregado a la norma el calificativo de “metropolitano” para los distritos lo que, sin duda, es una limitación ilegítimamente introducida en el texto constitucional.

En todo caso, estimamos que la expresión constitucional “demás entidades locales” (art. 169) permite al legislador nacional regular a los Distritos Municipales en áreas no urbanas o rurales, diferenciados de los Distritos Metropolitanos que la Constitución regula expresamente para áreas urbanas, pero en forma no excluyente.

b. *Las Mancomunidades y otras asociaciones*

Las Mancomunidades, de acuerdo con lo establecido en el artículo 170, son personas jurídicas asociativas, producto del derecho de asociación entre Municipios. Además, la Constitución admite que los Municipios pueden acordar entre sí o con los demás entes públicos territoriales, la creación de otras modalidades asociativas intergubernamentales para fines de interés público relativos a materias de su competencia. Se le dió rango constitucional así, a las “corporaciones asociativas de derecho público” que se establecieron en los Reglamentos de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público en 1993⁶⁹.

c. *Los Distritos Metropolitanos*

a'. *El establecimiento*

En cuanto a los Distritos Metropolitanos, el artículo 171 dispone que cuando dos o más Municipios pertenecientes a una misma entidad federal tengan relaciones económi-

69 Véase Art. 23 del Reglamento Parcial N° 6 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público sobre el Consejo de Gobiernos del Área Metropolitana de Caracas, G.O. N° 35.301 de 21-09-93.

cas, sociales y físicas que den al conjunto características de un área metropolitana, pueden organizarse como tales.

Sin embargo, cuando los Municipios que deseen constituirse en un distrito metropolitano pertenezcan a entidades federales distintas, corresponde a la Asamblea Nacional su creación y organización (art. 172).

Los Distritos Metropolitanos, en todo caso, como toda organización municipal de áreas metropolitanas, son los que deben establecerse en áreas urbanas. La Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en la citada sentencia del 13-12-00 (Interpretación de las leyes del Distrito Metropolitano de Caracas), ha sostenido en este sentido que “tratándose de Distritos Metropolitanos” “uno de los significados de la voz metrópolis, el de ciudad, lo entiende esta Sala por *lo urbano* (de la ciudad), en contraposición a lo rural”, concluyendo, por tanto, que los Distritos Metropolitanos no pueden tener impuestos territoriales rurales o sobre predios rurales, (pág. 36 de 61). Sin embargo, a pesar del carácter esencialmente urbano de los Distritos Metropolitanos, la misma Sala ha señalado que “no es requisito para la creación de estos Distritos, la conurbación de sus centros urbanos capitales” (pág. 35 de 61), lo que si exigía el artículo 24 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

Ahora bien, en todos los casos de creación de un Distrito Metropolitano, la ley *orgánica* (que en todo caso es nacional) que al efecto se dicte, debe garantizar el carácter democrático y participativo del gobierno metropolitano y establecer sus competencias funcionales, así como el régimen fiscal, financiero y de control. También debe asegurar que en los órganos de gobierno metropolitano tengan adecuada participación los respectivos Municipios, y debe señalar la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de estos últimos al distrito metropolitano.

La Constitución regula expresamente un solo Distrito Metropolitano, y ese es el Distrito Metropolitano de Caracas (art. 18), el cual ha sido desarrollado por la Ley Especial del Distrito Metropolitano de Caracas de 2000. Dicho régimen se estudia más adelante.

b'. *Los regímenes diferenciados*

A los efectos de evitar el uniformismo, el artículo 171 dispone que la ley, que puede ser la ley orgánica nacional o

las leyes estatales de desarrollo del régimen Municipal, puede establecer diferentes regímenes para la organización, gobierno y administración de los distritos metropolitanos atendiendo a las condiciones de población, desarrollo económico y social, situación geográfica y otros factores de importancia. En todo caso, la atribución de competencias para cada distrito metropolitano debe tener en cuenta esas condiciones.

c'. Los límites

De acuerdo con el artículo 172, el Consejo Legislativo estatal, mediante ley estatal, obviamente, previo pronunciamiento favorable mediante consulta popular de la población afectada, debe definir los límites del distrito metropolitano y lo debe organizar según lo establecido en la ley *orgánica* nacional, determinando cuáles de las competencias metropolitanas deben ser asumidas por los órganos de gobierno del respectivo distrito metropolitano.

d. Las parroquias

Todos los Municipios pueden crear parroquias conforme a las condiciones que determine la ley, tanto la nacional como la que se dicte en el Estado respectivo. Sin embargo, el artículo 173 precisa que en ningún caso las Parroquias deben ser asumidas como divisiones exhaustivas o imperativas del territorio del Municipio.

En todo caso, es la legislación nacional y estatal que se dicte para desarrollar los principios constitucionales sobre régimen municipal, la que debe establecer los supuestos y condiciones para la creación de otras entidades locales dentro del territorio municipal, así como los recursos de que deben disponer, concatenados a las funciones que se les asignen, incluso su participación en los ingresos propios del Municipio.

La creación de las parroquias y otras entidades locales en todo caso, debe atender a la iniciativa vecinal o comunitaria, con el objeto de promover a la desconcentración de la administración del Municipio, la participación ciudadana y la mejor prestación de los servicios públicos.

C. *El Poder Ejecutivo Municipal: el Alcalde*

El gobierno y administración del Municipio corresponde al Alcalde, quien además, y en los términos del Código Civil (art. 446 y siguientes) tiene el carácter de la primera autoridad civil (art. 174) y, por tanto, competencia, por ejemplo, en materia de registro civil, las cuales ya no pueden ser ejercidas por los Prefectos designados por los Gobernadores, que no son órganos municipales.

a. *Los requisitos*

Para ser Alcalde se requiere ser venezolano mayor de 25 años y de estado seglar. El artículo 41 de la Constitución, sin embargo, exige que en los Estados Fronterizos, para ser Alcalde se requiere ser venezolano por nacimiento, sin otra nacionalidad.

Por otra parte, el artículo 177 precisa que es la ley *nacional* la que puede establecer principios, condiciones y requisitos de residencia, prohibiciones, causales de inhabilitación e incompatibilidades para la postulación y ejercicio de las funciones de Alcaldes y concejales.

b. *La elección y carácter*

El Alcalde debe ser elegido por un período de 4 años por mayoría de las personas que votan, conforme a la normativa nacional sobre elecciones (art. 156,32), y puede ser reelegido de inmediato y por una sola vez, para un período adicional. Lamentablemente, tampoco se estableció, en este caso, el principio de la elección por mayoría absoluta, como se había planteado en la discusión constitucional.

D. *El Poder Legislativo Municipal*

El artículo 175 de la Constitución, atribuye la función legislativa del Municipio al Concejo Municipal, integrado por concejales elegidos en la forma establecida en la Constitución, en el número y condiciones de elegibilidad que determine la ley electoral nacional (art. 156,32).

Lamentablemente no se estableció, en la Constitución, el principio de la elección uninominal de concejales, para asegurar la efectiva representatividad de las comunidades y sus

electores, remitiéndose el sistema electoral al principio de la representación proporcional destinado a permitir la representatividad de partidos.

E. *Las Contralorías Municipales*

En cuanto a las Contralorías Municipales, de acuerdo con el artículo 176, les corresponde el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes municipales, así como las operaciones relativas a los mismos, sin menoscabo del alcance de las atribuciones de la Contraloría General de la República.

Cada Contraloría debe ser dirigida por el Contralor, designado por el Concejo Municipal mediante concurso público que garantice la idoneidad y capacidad de quien sea designado para el cargo, de acuerdo con las condiciones establecidas por la ley orgánica de régimen municipal y en las leyes estatales que la desarrollen.

F. *Los Concejos Locales de Planificación Pública*

Por último, el artículo 182 de la Constitución crea los Consejos Locales de Planificación Pública, presidido en cada Municipio por el Alcalde e integrado por los Concejales, los Presidentes de la Juntas Parroquiales y representantes de organizaciones vecinales y otras de la sociedad organizada, de conformidad con las disposiciones que establezca la ley. Esta ley, puede ser la Ley Orgánica de Régimen Municipal, las leyes estatales y las propias Ordenanzas Municipales.

VI. A MANERA DE CONCLUSIÓN: EL PROBLEMA DEL ESTADO FEDERAL DESCENTRALIZADO CON UN MARCO CENTRALISTA Y LOS ESFUERZOS INSTITUCIONALES QUE DEBEN HACERSE PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS ESTADOS

Como hemos dicho anteriormente, uno de los grandes cambios políticos que debió propugnar la nueva Constitución, era transformar definitivamente la Federación Centralizada que hemos tenido durante los últimos cien años, por una Federación Descentralizada, con una efectiva distribución territorial del poder hacia los Estados y Municipios. En tal sentido debió apuntar la reforma constitucional, no sólo al

concebirse la forma del Estado como un Estado Federal Descentralizado (art. 4), sino al preverse a la descentralización política de la Federación como una política nacional de carácter estratégico (art. 158).

Sin embargo, el resultado final del esquema constitucional de distribución territorial del Poder, no significó avance sustancial alguno respecto del proceso de descentralización que se venía desarrollando durante la última década en el país, al amparo de la Constitución de 1961⁷⁰; y más bien, en muchos aspectos ha significado un retroceso institucional. Por ello, la denominación de “Estado Federal Descentralizado”, en definitiva, no pasa de ser el mismo “desideratum” inserto en la Constitución de 1961, hacia el cual se puede ir, pero que no se consolidó en el Texto Constitucional⁷¹.

En este caso, incluso, el régimen se concibe en forma contradictoria, pues institucionalmente se limita en forma amplia la autonomía de los Estados y Municipios, al remitirse su regulación a la Ley, y se lesiona la igualdad de los Estados, al eliminarse el Senado y, con ello, la posibilidad de la participación política igualitaria de los Estados en la conducción de las políticas nacionales.

En efecto, en la Constitución se estableció una organización unicameral de la Asamblea Nacional (art. 186) que no sólo rompe una tradición que se remonta a 1811, sino que es contradictoria con la forma federal del Estado, que exige una Cámara Legislativa con representación igualitaria de los Estados, cualquiera que sea su población, y que sirva de contrapeso a la Cámara de Representación popular según la población del país. La “eliminación” del Senado o Cámara Federal es, por tanto, un atentado contra la descentralización política efectiva, al extinguir el instrumento para la igualación de los Estados en el tratamiento de los asuntos nacionales en la Asamblea Nacional; y, además, un retroceso tanto en el pro-

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

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

ceso de formación de las leyes nacionales, como en el ejercicio de los poderes de control parlamentario sobre el Ejecutivo.

Por otra parte, la autonomía de los entes territoriales, Estados y Municipios, exige su garantía constitucional, en el sentido de que no puede ser limitada por ley nacional posterior. De ello se trata al establecerse una distribución constitucional del Poder en el territorio. En la Constitución, sin embargo, la regulación del funcionamiento y la organización de los Consejos Legislativos Estadales se remite a la ley nacional (art. 162), lo cual, además de contradictorio con la atribución de los Estados de dictarse su Constitución para organizar sus poderes públicos (art. 164, ord. 1), es 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 encuentra interferida, al señalarse que los Municipios gozan de la misma, no sólo “dentro de los límites” establecidos en la Constitución, sino en la ley nacional (art. 168), con lo cual el principio descentralizador básico, que es la autonomía, queda minimizado.

En cuanto a la distribución de competencias del Poder Público, los Estados materialmente carecen de materias que globalmente sean de la competencia exclusiva de los mismos, a pesar de que el artículo 164 hable, precisamente, de “competencias exclusivas”. Las pocas indicadas en el artículo 164, en realidad, son materias de competencia parcial de los Estados en algunos casos concurrentes con el Poder Nacional o con el Poder Municipal.

En materia de competencias concurrentes, indudablemente que los Estados podrían y deberían asumir un conjunto de ellas, lo cual podrían hacer mediante ley estatal, salvo que las mismas estén siendo ejercidas en su totalidad por el Poder Nacional, en cuyo caso debería producirse una transferencia de competencias conforme al artículo 157 de la Constitución.

Pero en cuanto a estas materias objeto de competencias concurrentes, no sólo la Constitución exige que sean reguladas mediante *leyes de bases* dictadas por el Poder Nacional (Asamblea Nacional), lo que implica la posibilidad de su condicionamiento por ese nivel (art. 165), sino que, en general, casi todas las materias de competencias concurrentes, en una forma u otra, están sujetas a lo que disponga la ley na-

cional. Consideramos, sin embargo, que los Estados, independientemente de que se dicten las leyes de base, tienen competencia para desarrollar legislativamente las materias de su competencia concurrente, siempre que no afecten el ejercicio de las competencias por los otros Poderes.

Por otra parte, en cuanto a la distribución de competencias entre los entes territoriales, el proceso de descentralización exigía, ante todo, 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 el Proyecto de Constitución tenía en esta materia, fueron abandonados en la primera discusión, y en la segunda discusión se le quitaron a los Estados todas las competencias tributarias que se le habían asignado, con lo que se retrocedió aún más respecto del esquema que existía en la Constitución de 1961.

Así, puede decirse que la Constitución de 1999 terminó de vaciar totalmente a los Estados de competencias tributarias. En efecto, conforme a la competencia residual a favor de los Estados prevista en la Constitución de 1961 (art. 17,7), podía sostenerse que existía una competencia tributaria originaria de los Estados en materia de impuestos al consumo, salvo si el Poder Nacional, mediante ley, los creaba como contribuciones nacionales (art. 136,8)⁷². Esto desapareció en la Constitución de 1999, estableciendo, como en general lo había hecho la Constitución 1953 (art. 60,29), una competencia residual a favor del Poder Nacional, contraria al principio federal, 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, los Estados sólo tienen 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, y nada más.

De resto, los Estados podrían llegar a tener otras competencias tributarias pero dependiendo totalmente del Poder Nacional, el cual tendría que asignárselas mediante ley (art. 167,5).

72 Véase Allan R. Brewer-Carías, *Instituciones Políticas y Constitucionales*, Tomo II, *cit.*, pág. 383 y sigs.

En esta forma, los Estados siguen dependientes del Situado Constitucional, el cual puede incluso disminuirse, además de que se le fijó un tope máximo (20% de los ingresos nacionales) que en la Constitución de 1961 no tenía (sólo había un mínimo); y si bien se crea en la Constitución el Consejo Federal de Gobierno (art. 185) como órgano intergubernamental, su organización por ley nacional puede conducir a su control por los órganos nacionales.

Todo lo anterior muestra un cuadro poco alentador para el reforzamiento de los Estados, pues ello depende de que la descentralización política sea asumida como una política nacional. Lamentablemente, en la práctica, lo que se aprecia es lo contrario: una tendencia centralista en las ejecutorias de los órganos nacionales del gobierno que no permiten fundamentar el proceso en decisiones nacionales.

Los Estados, sin embargo, a través de sus órganos, pueden y deben tomar iniciativas y decisiones para actualizar la Federación Descentralizada. Por ejemplo, no sólo deben organizar sus Poderes Públicos en sus respectivas Constituciones, incluidos los Consejos Legislativos Estadales sin esperar que se dicte la legislación nacional prevista en la Constitución, sino que deben exigir el cumplimiento de las normas constitucionales que garantizan la participación previa de los Estados en el proceso de elaboración de leyes nacionales que los afecten. No debe olvidarse, que los Consejos Legislativos Estadales tienen la iniciativa de leyes relativas a los Estados (art. 204,8); y que el artículo 206 de la Constitución exige, imperativamente, que los Estados sean consultados por la Asamblea Nacional, a través de los Consejos Legislativos, cuando se legisle en materias relativas a los Estados (art. 206). Además, la Constitución dispone que la ley, que debería ser una ley estatal, debe establecer los mecanismos de consulta a la sociedad civil y demás instituciones de cada Estado, por parte del Consejo, en las materias de legislación nacional relativas a los Estados.

En definitiva, en gran parte, el futuro del proceso de descentralización y, consecuentemente, de democratización, está en manos de los propios Estados y de sus instituciones.

Conforme a lo anterior, en líneas generales, el esquema de Federación Centralizada de la Constitución de 1961 no logró ser totalmente superado en la nueva Constitución, y si

bien se habla de descentralización, sigue siendo un desideratum, no actualizado.

La gran reforma del sistema político, necesaria e indispensable para perfeccionar la democracia, en todo caso, era desmontar el centralismo del Estado y distribuir el Poder Público en el territorio; única vía para hacer realidad la participación política. Ello, sólo, justificaba el proceso constituyente; pero su decisión se pospuso y con ello, se perdió la gran oportunidad de comenzar a sustituir el Estado Centralizado por un Estado Descentralizado. La Asamblea Constituyente, para superar la crisis política, debió diseñar la transformación del Estado, descentralizando el poder y sentar las bases para acercarlo efectivamente al ciudadano. Al no hacerlo, ni transformó el Estado ni dispuso lo necesario para hacer efectiva la participación, quedando, como tarea pendiente, el perfeccionamiento de la democracia.

Todo ello, sin embargo, fue puesto de lado con las propuestas para establecer el Estado Comunal o del Poder Popular a partir de 2006, con el cual lo que se busca es eliminar pura y simplemente la democracia representativa y desconstitucionalizar el Estado Federal, sin reformarlo ni perfeccionarlo, eliminando todo principio de descentralización política.

TERCERA PARTE

LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2007 PARA CREAR UN ESTADO DEL PODER POPULAR PARALELO AL ESTADO FEDERAL QUE FUE RECHAZADA POR EL PUEBLO

I. EL PROCESO DE “REFORMA CONSTITUCIONAL” Y EL ROL DE LOS “ASESORES ESPAÑOLES”

En enero de 2007, apenas fue reelecto Presidente de la República en diciembre de 2006, Hugo Chávez Frías anunció que propondría una serie de reformas a la Constitución de 1999⁷³, para cuya elaboración designó una *Consejo Presidencial para la Reforma de la Constitución*.⁷⁴ presidida por la Presidenta de la Asamblea Nacional e integrada, entre otros, por los siguientes altos funcionarios del Estado: el Segundo Vicepresidente de la Asamblea Nacional y otros cuatro diputados; la Presidenta del Tribunal Supremo de Justicia; el Defensor del Pueblo; el Ministro del Trabajo; la Procuradora General de la República y el Fiscal General de la República. Entre las dispo-

⁷³ Véase en *Gaceta Oficial* N° 36.860 de 30-12-1999.

⁷⁴ Véase Decreto N° 5138 de 17-01-2007, *Gaceta Oficial* N° 38.607 de 18-01-2007

siciones del Decreto estaba la expresa indicación de que el trabajo del Consejo debía realizarse “de conformidad con los lineamientos del Jefe de Estado en estricta confidencialidad” (art. 2)⁷⁵, lo que de por sí es contrario a los principios de cualquier reforma constitucional en un país democrático.

Las pautas que en diversos discursos y alocuciones fue dando el Presidente de la República para la reforma constitucional, apuntaban, por una parte, a la conformación de un *Estado del Poder Popular o del Poder Comunal, o Estado Comunal*, estructurado desde los Consejos Comunales como unidades políticas primarias u organizaciones sociales *no electas mediante sufragio universal, directo y secreto*, supuestamente dispuestos para canalizar la participación ciudadana, pero conforme a un sistema de *conducción centralizado* desde la cúspide del Poder Ejecutivo Nacional, donde *no había autonomías territoriales*; y por la otra, a la estructuración de un *Estado socialista*, sustituyendo al sistema de libertad económica y Estado de economía mixta que existe en Venezuela, por un sistema de economía estatista y colectivista, sometido a una planificación centralizada, minimizando el rol del individuo y eliminando todo vestigio de libertad económica y de propiedad privada.

Dicha propuesta la diseñó Chávez con la asesoría directa de un grupo de profesores españoles, entre los cuales destacaron Rubén Martínez Dalmau y Roberto Viciano Pastor agrupados en torno a la Fundación CEPS (Centro de Estudios Políticos y Sociales) de la Universidad de Valencia, del cual surgió el partido Podemos,⁷⁶ y otros como Francisco Palacios

⁷⁵ Ello también lo declaró públicamente, además, la Presidenta de la Asamblea Nacional al instalarse el Consejo. Véase en *El Universal*, 20-02-2007.

⁷⁶ Como se ha reportado recientemente: “En junio de 2014, seis meses después de la fundación de Podemos, diarios españoles publicaron que la Fundación CEPS, en cuyo consejo ejecutivo aparecieron los tres principales dirigentes de la colectividad de izquierda (Pablo Iglesias, Íñigo Errejón y Luis Alegre) *recibió desde 2002 hasta ese año al menos 3,7 millones de euros del Gobierno de Hugo Chávez*, de acuerdo con las cuentas depositadas en el registro de fundaciones del Ministerio de Cultura.” [...] Tras analizar las cuentas de 2002 a 2012, los ingresos de CEPS revelan varias constantes: *en esa década el Gobierno de Hugo Chávez fue siempre su mejor y a veces casi su único cliente*; buena parte de los pagos (1,6 millones) fueron por asesorar directamente a Chávez; cobró año tras año por la implantación de un sistema de seguridad so-

Romero de la Universidad de Zaragoza, quienes desde 1998 propugnaron en Venezuela la implementación del llamado “nuevo constitucionalismo” “insurgente” o “nuevo paradigma constitucional,” materializada entonces en la fórmula de convocar una Asamblea Constituyente no regulada en la Constitución, que le vendieron a Chávez; proceso en el cual, el país, de su mano, sirvió de especie “conejiillo de indias,” a nuevos “adelantados” españoles,⁷⁷ propagándose el experimento luego hacia Ecuador y Bolivia.⁷⁸

Como lo expresó en 2019 el mismo Martínez Dalmau en su trabajo “El Centro de Estudios Políticos y Sociales (CEPS) y América Latina: Una experiencia de mutuo aprendizaje,” los profesores de la Universidad de Valencia, después de haber establecido desde 1996 estrecha relación con Universidades en Cuba, y de haber participado en el proceso constituyente venezolano a partir de 1998, después de la toma de posesión de Chávez:

cial en Venezuela; y además facturó a una decena más de organismos gubernamentales, desde la cadena televisiva Telesur al Ministerio del Interior, para dar clases sobre ‘globalización’, pasando por el Banco Central de Venezuela para medir la ‘percepción socioeconómica’ de los venezolanos”, detalló *El País*. Véase en Emily Avendaño, “El abogado de Podemos, que asesoró la constitución de Hugo Chávez, y que ahora busca influir en el proceso chileno a través de la CUT,” en *el libero*, Santiago de Chile, 1 marzo, 2021, disponible en: <https://ellibero.cl/actualidad/el-abogado-de-podemos-que-asesoro-la-constitucion-de-hugo-chavez-y-que-ahora-busca-influir-en-el-proceso-chileno-a-traves-de-la-cut/>

⁷⁷ Véanse los reportajes de Maye Primera, “Asesores constituyentes. Juristas y politólogos españoles colaboraron con el Ejecutivo bolivariano de Venezuela,” en *El País*, Madrid 17 de junio de 2014, en https://elpais.com/politica/2014/06/18/actualidad/1403055722_556213.html?rel=mas; y de Ester Blanco, “La huella de Podemos en Venezuela. La relación de la formación morada en el gobierno chavista incluye cobros de dinero público e influencia política,” en *ABCEspaña*, 21 de febrero de 2018, en https://www.abc.es/espana/abci-huella-podemos-venezuela-201608111345_noticia.html.

⁷⁸ Véase, por ejemplo, lo que expresamos cuando se pretendió aplicar el mismo esquema en Honduras: Allan R. Brewer-Carías, *Reforma Constitucional, Asamblea Constituyente, y control judicial: Honduras (2009), Ecuador (2007) y Venezuela (1999)*, Serie Derecho Administrativo N° 7, Universidad Externado de Colombia, Bogotá 2009, 144 pp.

“A partir de 2000 la colaboración entre diferentes instituciones venezolanas y CEPS intensificó, lo que permitió una afluencia importante de expertos europeos trabajando e diferentes órganos públicos venezolanos” [...] En 2002 “se intensificó la relación al constituir un equipo de asesores de la presidencia de la República que trabajaba con acceso directo al Palacio de Miraflores, sede del Ejecutivo, junto con otros equipos presidenciales [...] El equipo CEPS estaba formado por tres expertos fijos (un jurista, un economista y un político) además de otros asesores itinerantes [...]”.⁷⁹

Como también se explicó en un reportaje en el cual se entrevistó al profesor Francisco Palacios Romeo, la Fundación Centro de Estudios Políticos y Sociales:

“estaba compuesta por un nutrido grupo de profesores españoles de izquierdas -entre ellos los propios Monedero y Palacios-, a los que gobiernos latinoamericanos contrataban para que les asesoraran sobre todo en procesos constituyentes [...]”.

“La idea era dinamizar los movimientos alternativos en Sudamérica, es decir, ayudarles a organizarse de forma seria para que pudieran pasar del activismo a lo institucional” cuenta Francisco Palacios. CEPS participó en el proceso constituyente de 1999, aunque Palacios no formó parte de ese grupo.”

Desde 2001 y luego, durante el segundo gobierno de Chávez, en 2007, Palacios, contratado por la Presidencia de la República y por la Procuraduría General de la República que entonces dirigía Gladys Gutiérrez, - y cuya tesis de grado dirigió en 2011-⁸⁰ trabajó en la preparación del proyecto de la

⁷⁹ Véase Rubén Martínez Dalmau, “El Centro de Estudios Políticos y Sociales (CEPS) y América Latina: Una experiencia de mutuo aprendizaje,” en el libro: Manuel Alcántara Sáez y José Manuel Rivas Otero (Directores), *Los orígenes Latino-Americanos de Podemos*, Editorial Tecnos, Madrid 2019, pp. 116-122.

⁸⁰ Véase Carlos Larroy y Pablo López Hurtado, “El 'brazo judicial' de Maduro se doctoró en tres visitas a Zaragoza. El tribunal que juzgó la tesis de Gladys Gutiérrez, presidenta del Tribunal Supremo de Venezuela, contaba con dos profesores de Podemos. El director de su doctorado defiende que fue un tribunal plural porque también había profesores de derechas,” en *El Español*, 29 de mayo de 2016, en https://www.elespanol.com/reportajes/20160528/128237338_0.html

fallida Reforma Constitucional de ese año 2007⁸¹ que pretendía transformar radicalmente al Estado democrático y social de derecho y convertirlo en un Estado Comunal del Poder Popular, en el cual desaparecía el sufragio y por tanto la democracia representativa, eliminándose el principio de la alternabilidad republicana.⁸²

⁸¹ El profesor Francisco Palacios Romeo, antes de dirigir la Tesis de la magistrada Gutierrez Alvarado, había trabajado en Venezuela como contratado por el gobierno de Venezuela, asesorado entre 2001 y 2008, tanto a la Presidencia de la República como a la Procuraduría General de la República, cuando la doctoranda fue Procuradora General (desde 2006 hasta 2010). Véase, la información en la “hoja de vida” del profesor Francisco Palacios Romeo publicada en: <https://redestudioscomparadosdfshh.files.wordpress.com/2017/02/cv-francisco-palacios-romeo.pdf>. Véase sobre algunas circunstancias que rodearon la presentación, defensa y aprobación de dicha Tesis, el reportaje de Rocío Galván y Mariza Recuero: “Profesores de Podemos doctoraron a la juez clave de Nicolás Maduro. La presidenta del Supremo venezolano no tenía el título de doctora para formar parte del Tribunal. Lo obtuvo en Zaragoza gracias a Monedero y a otros dos profesores que luego liderarían Podemos,” en *El Mundo*, Madrid 23 de mayo de 2016, disponible en <http://www.elmundo.es/espana/2016/05/23/574-2103422601d56508b4647.html>; el reportaje: “El ‘brazo judicial’ de Maduro se doctoró en tres visitas a Zaragoza,” en *El Español*, 29 de mayo de 2018, en https://www.elespanol.com/reportajes/20160528/128237338_0.html; y el reportaje: “Miembros del partido español Podemos doctoraron a la presidenta del TSJ de Venezuela. Gladys Gutiérrez, presidenta del Supremo de Venezuela, ha estado vinculada al chavismo desde sus inicios. Su gestión como juez siempre ha estado rodeada de polémica, al ser considerada por la oposición como una persona poco objetiva,” en *Diario Las Américas*, 23 de mayo de 2016, en <https://www.diariolasamericas.com/miembros-del-partido-espanol-podemos-doctoraron-la-presidenta-del-tsj-venezuela-n3830174>.

⁸² Palacios formalizó su colaboración con sendos contratos celebrados con el “Despacho de la Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela, por intermediación de la Fundación CEPS (Centro de Estudios Políticos y Sociales)” entre “1 enero de 2001-12 diciembre 2006,” para “Asesoría general referente a elaboración, discusión y divulgación de materiales jurídicos relativos al bloque de constitucionalidad,” y con la “Procuraduría General de la República de Venezuela,” entre “1 diciembre 2007-12 diciembre 2008,” para “Asesoría sobre materiales teóricos, redacción de articulado y participación en foros

En esos mismos años Juan Carlos Monedero también fue contratado por el gobierno de Chávez para asesorías en temas vinculados.⁸³ En relación con todo ello, el mismo profesor Palacios declaró a la prensa en 2016 que había asesorado a Hugo Chávez en su propuesta de reforma constitucional de 2007, en particular la propuesta de la reelección presidencial indefinida expresando que “no apoyar esta reforma hubiera sido dar paso a “una democracia tutelada.” Esa iniciativa, calificada por Palacios como “un ejercicio de amplitud democrática,”⁸⁴ en definitiva se adoptó en 2009 mediante una Enmienda constitucional, eliminándose la limitación que imponía la Constitución a los mandatos presidenciales, permitiendo al presidente de turno que pudiera volver a presentarse a nuevas elecciones.

Sobre el papel de los “asesores” españoles, la periodista Maye Primera, en un reportaje sobre “Asesores constituyentes. Juristas y politólogos españoles colaboraron con el Ejecutivo bolivariano de Venezuela,” publicado en *El País*, el 17 de junio de 2014, expresó entre otras cosas que:

“Los juristas y politólogos españoles que desde hace casi tres lustros han asesorado a las Asambleas Constituyentes y a los Gobiernos de Venezuela, Ecuador y Bolivia son ahora el

de discusión en el marco del Anteproyecto de Reforma Constitucional de 2007. Véase la información en la “hoja de vida” del profesor Francisco Palacios Romeo publicada en: <https://redestudioscomparadosfshh.files.wordpress.com/2017/02/cv-francisco-palacios-romeo.pdf>

⁸³ Véase en Maye Primera, “Asesores constituyentes. Juristas y politólogos españoles colaboraron con el Ejecutivo bolivariano de Venezuela,” en *El País*, Madrid 17 de junio de 2014, en https://elpais.com/politica/2014/06/18/actualidad/1403055722_556213.html. Por otra parte, como lo informó el diario *El Nacional* de Caracas, desde 2005 y hasta 2010 Monedero lo asesoró políticamente [a Hugo Chávez]. Véase el reportaje: “Juan Carlos Monedero se aleja de la controversia,” en *El Nacional*, Caracas 30 de abril de 2015, en http://www.el-nacional.com/noticias/mundo/juan-carlos-monedero-aleja-controversia_59081.

⁸⁴ Véase en Mariza Recuero, “El ‘profesor’ de la juez de Nicolás Maduro asesoró la reelección de Hugo Chávez,” en *El Mundo*, Madrid 25 de mayo de 2016, disponible en <http://www.elmundo.es/espana/2016/05/25/5744b9aa46163f3d0b8b45b4.htm>.

músculo intelectual de Podemos [...] “en Venezuela, la idea original de llamar a una constituyente para refundar el Estado es de Chávez. Y Viciano [Pastor] y Martínez Dalmau dieron cierto apoyo y mucha asesoría. Llegaron a Caracas en 1999, en pleno debate constituyente y no fueron los ideólogos del proceso, pero sí aportaron muchas ideas que fueron incluidas en la Constitución,” afirma a El País un abogado venezolano que trabajó con ambos durante la Asamblea Nacional Constituyente. Una vez vencido el mandato constituyente, los catedráticos de la Universidad de Valencia se convirtieron en asesores de la bancada *chavista* que aún domina el poder legislativo venezolano y en 2007, aconsejaron a Hugo Chávez cuando intentó llevar adelante un primer intento de reforma constitucional, que fue negada en un referéndum.”⁸⁵

II. EL PROCESO DE “REFORMA CONSTITUCIONAL” EN FRAUDE A LA CONSTITUCIÓN PARA ESTABLECER UN ESTADO CENTRALIZADO, SOCIALISTA, POLICIAL Y MILITARISTA

En todo caso, con esa “asesoría española,” lo que se planteaba con la propuesta de reforma constitucional de 2007 era *transformar radicalmente al Estado y crear un nuevo ordenamiento jurídico*, para lo cual, conforme al artículo 347 de la Constitución, ineludiblemente que se requería la convocatoria y elección de una Asamblea Nacional Constituyente conforme al artículo 347 de la Constitución, no pudiendo pretenderse hacer dicha modificación mediante una “reforma constitucional”. Lo que en ella se planteaba, excepción hecha de las que se refieren a los derechos laborales

⁸⁵ Véase en *El País*, el 17 de junio de 2014, en https://elpais.com/politica/2014/06/18/actualidad/1403055722_556213.html. Véase además, el reportaje: “Profesores españoles diseñan en la sombra la Venezuela de Chávez,” en *PeriodistaLatino*, 25 de noviembre de 2007, en <http://blogs.periodistadigital.com/periodistalatinophp/2007/11/25/profesores-espanoles-disenan-en-la-sombr>; y el reportaje de Javier Chicote: “Chávez pagaba 7.000 euros al mes por cada asesor de la fundación CEPS. La ONG de Iglesias, Errejón, Monedero, Bescansa y Alegre gastaba en Caracas el 25 por ciento de los fondos,” en *ABC.España*, actualizado 17 de febrero de 2015, disponible en <https://www.abc.es/espana/20150217/abci-chavez-dinero-asesor-podemos-201502162145.html>

(arts. 87 y 90) que no justifican reforma constitucional alguna pues lo que se propuso podía establecerse mediante ley, definitivamente no consistía sólo en “una revisión parcial de la Constitución y la sustitución de una o varias de sus normas que no modifiquen la estructura y principios fundamentales del texto Constitucional”, que es lo que conforme al artículo 342 de la Constitución se podía realizar mediante el procedimiento de la “reforma constitucional”, que sólo exigía la discusión y sanción del proyecto por la Asamblea Nacional y un referendo aprobatorio.

Sin embargo, a pesar de las previsiones constitucionales, lamentablemente y una vez más, se repitió en este caso la táctica política que ha sido un común denominador del régimen instalado en el país a partir de 1999, que es actuar en fraude a la Constitución, es decir, utilizando las instituciones existentes aparentando respetar las formas y procedimientos constitucionales, para proceder, conforme lo ha advertido el Tribunal Supremo, “a la creación de un nuevo régimen político, de un nuevo ordenamiento constitucional, sin alterar el sistema de legalidad establecido.”⁸⁶ Eso ocurrió en febrero de 1999, mediante la convocatoria del referendo consultivo sobre la Asamblea Constituyente no prevista en la Constitución entonces vigente de 1961; ocurrió con el decreto del régimen transitorio de los Poderes Públicos a la Constitución de 1999, que no fue sometido al referendo aprobatorio de la misma; y siguió ocurriendo en los años subsiguientes, con la destrucción progresiva de la democracia desde el ejercicio del poder y el sucesivo secuestro de los derechos y libertades públicas, supuestamente utilizando previsiones legales y constitucionales.

En 2007, una vez más se pretendió utilizar fraudulentamente las previsiones constitucionales para fines distintos a los establecidos en ellas, pues se pretendió mediante el procedimiento de reforma constitucional previsto en la Constitución, producir una transformación radical del Estado, y *trastocar el Estado Social y Democrático de Derecho y de Justicia de orden civil, para convertirlo en un Estado Socialista, Centralizado y Militarista*, donde desaparecía la democracia representativa,

⁸⁶ Véase la sentencia de la sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia N° 74 de 25-01-2006, en *Revista de Derecho Público*, N° 105, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2006, pp. 76 y ss.

la alternabilidad republicana y toda idea de descentralización del poder, y donde todo se concentraba en la decisión del Jefe de Estado. Ello no era posible constitucionalmente, y como lo reseñó el Tribunal Supremo de Justicia en la sentencia antes citada, en sentido similar, ello ocurrió “con el uso fraudulento de los poderes conferidos por la ley marcial en la Alemania de la Constitución de Weimar, forzando al Parlamento a conceder a los líderes fascistas, en términos de dudosa legitimidad, la plenitud del poder constituyente, otorgando un poder legislativo ilimitado”⁸⁷.

Todo este fraude constitucional comenzó a evidenciarse con las propuestas de reforma elaboradas por el *Consejo Presidencial para la Reforma de la Constitución* cuya divulgación se efectuó en junio de 2007 y cuya autenticidad a pesar del “pacto de confidencialidad” ordenado por el Presidente, era indudable⁸⁸ (en lo adelante: *Propuestas de Reforma del CPRC*, junio 2007), en las que se formularon proyectos de cambios radicales respecto de una serie de artículos de la Constitución⁸⁹, y que si bien, en algunos casos, el Presidente de la Re-

⁸⁷ Véase la sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia N° 74 de 25-01-2006, en *Revista de Derecho Público*, N° 105, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2006, pp. 76 y ss.

⁸⁸ El documento circuló en junio de 2007 con el título Consejo Presidencial para la Reforma de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, “Modificaciones propuestas”. El texto completo fue publicado como *Proyecto de Reforma Constitucional. Versión atribuida al Consejo Presidencial para la reforma de la Constitución de la república Bolivariana de Venezuela*, Editorial Atenea, Caracas 01 de julio de 2007, 146 pp.

⁸⁹ En el documento del Consejo Presidencial, se formularon propuestas de reforma respecto de los siguientes artículos de la Constitución: 12, 13, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, , 24, 25, 28, 29, 31, 35, 36, 44, 47, 50, 52, 55, 57, 59, 60, 61, 62, 67, 65, 70, 71, 72, 73, 74, 79, 81, 83, 84, 85, 86, 87, 89, 90, 96, 98, 99, 100, 102, 103, 104, 106, 108, 109, 110, 111, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 126, 127, 128, 129, 133, 140, 141, 143, 148, 149, 150, 152, 153, 156, 159, 160, 162, 163, 164, 165, 166, 168, 174, 175, 176, 178, 179, 181, 183, 184, 185, 187, 186, 188, 189, 191, 192, 193, 198, 206, 207, 208, 209, 211, 212, 222, 223, 224, 225, 226, 229, 230, 231, 232, 233, 236, 237, 238, 239, 240, 241, 242, 243, 246, 253, 254, 255, 258, 259, 260, 261, 262, 263, 264, 265, 266, 267, 268, 269, 270, 271, 272, 279, 280, 284, 285, 287, 288, 289, 290, 291, 293, 294, 295, 296, 297, 299, 300, 301, 302, 303, 304, 305, 306, 307, 310, 311, 312, 313, 314, 315, 316, 317, 318, 320, 337, 338, 341, 342, 344, 348 y 350.

pública no repitió en el *Anteproyecto para la primera reforma constitucional*, que presentó ante la Asamblea Nacional el 15 de agosto de 2007 (en lo adelante: *Anteproyecto para la 1era. Reforma Constitucional PR, agosto 2007*), el mismo mostraba cual era el pensamiento y la intención de los más altos funcionarios del gobierno y el Estado, junto con sus asesores españoles, que formaron dicho Consejo, por lo que debían tomarse en cuenta, ya que en definitiva, en su mayoría, eran consecuencia de las propuestas formuladas por el Presidente, o eran las orientaciones futuras para las próximas reformas constitucionales que ya habían sido anunciadas.⁹⁰

En efecto, en el texto de las *Propuestas de Reforma del CPRC, junio 2007*, se evidencia que una serie de artículos fundamentales de la transformación del Estado no fueron siquiera mencionados, a los efectos, precisamente de que fuera el Presidente de la República el que formulara las propuestas de reforma sobre los mismos, como en efecto ocurrió en el texto del *Anteproyecto* que presentó ante la Asamblea Nacional el 15 de agosto de 2007.⁹¹ En el documento presentado por el Presidente, además, claramente se anunció que se trata de un *Anteproyecto* para una *primera* reforma constitucional, con lo que se anunciaba que en el futuro vendrían otras reformas.

Por tanto, con el anteproyecto para la primera reforma constitucional presentado por el Presidente de la República (en lo adelante *Anteproyecto para la 1era. Reforma Constitucional PR, agosto 2007*) ante la Asamblea Nacional en agosto de 2007, y con las propuestas de reforma de la Constitución elaboradas por el Consejo Presidencial para la Reforma de la Constitución (en lo adelante *Propuestas de Reforma del CPRC, junio 2007*) y publicitadas en junio de 2007, que complementan el *Anteproyecto*, si se analizan en su conjunto, se evidencia, excepción hecha de las que se refieren a los derechos laborales (arts. 87 y 90) que no justifican reforma constitucional alguna pues lo que se propone puede establecerse mediante ley, que lo que se buscaba efectuar era una radical transformación del

⁹⁰ Recuérdese que la propuesta del Presidente de la República en su *Anteproyecto* fue para una “primera reforma constitucional”.

⁹¹ En el *Anteproyecto* presentado por el Presidente de la República a la Asamblea Nacional, se formulan propuestas respecto de los artículos 11, 16, 18, 67, 70, 87, 90, 100, 112, 113, 115, 136, 141, 156, 167, 168, 184, 185, 225, 230, 236, 251, 252, 300, 302, 305, 307, 318, 320, 321, 328 y 329.

Estado y la creación de un nuevo ordenamiento jurídico para:

PRIMERO, transformar el Estado en un *Estado Centralizado, de poder concentrado bajo la ilusión del Poder Popular, lo que implicaba la eliminación definitiva de la forma federal del Estado, imposibilitando la participación política y degradando la democracia representativa*; todo ello, mediante la supuesta organización de la población para la participación en los Consejos del Poder Popular, como los Consejos Comunales, que son instituciones sin autonomía política alguna, *cuyos miembros se declaraba que no eran electos*, y que son controlados desde la Jefatura del gobierno y para cuyo funcionamiento, el instrumento preciso ha sido el partido único que el Estado estaba comenzando a crear en esos últimos meses.

SEGUNDO, transformar el Estado en un *Estado Socialista, que implicaba la eliminación de la libertad económica y de la iniciativa privada, así como la casi desaparición de la propiedad privada, dándosele al Estado la propiedad de los medios de producción, la planificación centralizada y la posibilidad de confiscar bienes de las personas materialmente sin límites, configurándolo como un Estado del cual todo dependía, y a cuya burocracia quedaba sujeta la totalidad de la población*; lo que chocaba con las ideas de libertad y solidaridad social que se proclamaban en la propia Constitución, sentando las bases para que el *Estado sustituyera a la propia sociedad y a las iniciativas particulares, minimizándoselas*.

TERCERO, transformar el Estado en un *Estado Militarista*, dado el rol que se le daba a la “Fuerza Armada Bolivariana” en su configuración y funcionamiento, toda sometida al Jefe de Estado, y con la creación del nuevo componente de la *Milicia Popular Bolivariana*.

Además, en particular, conforme a las *Propuestas de Reforma del CPRC, junio 2007* formuladas por el Consejo Presidencial, dado el carácter acentuadamente *regresivo y represivo* que contenían en materia de protección y garantía de derechos humanos, la intención de sus redactores fue buscar configurar al Estado como *Estado Policial*, lo que sin duda orientaba el sentido de las futuras reformas anunciadas.

En esta forma, siete años después de la sanción de la Constitución de 1999, el mismo Presidente de la República que en aquel momento motorizó la concepción y sanción de dicha Constitución a través de sus seguidores quienes controlaron totalmente la Asamblea Constituyente; en 2007 anunció el propósito de cambiar de nuevo la Constitución de 1999,

pero con el objeto, de transformar, entonces si, radicalmente, el sistema político constitucional venezolano, estableciendo un Estado Centralizado del Poder Popular, como Estado Socialista, de economía estatal y centralizada, y como Estado Militarista, lo que se apartaba radicalmente de la concepción del Estado civil social y democrático de derecho y de justicia, de economía mixta que reguló la Constitución de 1999. Con las reformas propuestas, además, materialmente desaparecía la democracia representativa y las autonomías político territoriales, sustituyéndose por una supuesta democracia "participativa y protagónica" controlada total y centralizadamente por el Jefe de Estado, en la cual quedaba proscrita toda forma de descentralización política y autonomía territorial.

Por ello, era obligante analizar ambas propuestas, pues las formuladas por el Presidente de la República en su Anteproyecto, si bien sólo se referían formalmente a 33 artículos de los 350 de la Constitución, lo que en ellas se propuso conllevaba necesariamente modificaciones en casi todos los otros artículos a los que se referían las propuestas de reforma formuladas por el Consejo Presidencial. Por ello, el anuncio oficial que hizo el Presidente de la República de que su propuesta de reforma sólo modificaba "menos de 10% del articulado de la Constitución vigente,"⁹² en definitiva era un fraude más, para engañar al pueblo, pues el carácter sustancial de las mismas afectaba casi todo el texto constitucional, de manera que de haberse aprobado el anteproyecto muchas otras normas debía ajustarse a dichas reformas, tal como lo "reconoció" la Presidenta del Tribunal Supremo de Justicia, correspondiendo a la Asamblea realizar las modificaciones,⁹³ preci-

⁹² Véase *El Universal*, Caracas 16-08-2007 (Política). Por lo demás, ese es el titular de una de las notas de "Prensa Presidencial/Marynés Ladera", Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información, Caracas 16-08-2007.

⁹³ En este sentido llama la atención lo afirmado el 17-08-2007 por la Presidenta del Tribunal Supremo de Justicia, Presidenta de la Sala Constitucional y miembro del Consejo Presidencial para la Reforma Constitucional en el sentido de que, según reseñó Juan Francisco Alonso: "los diputados de la Asamblea Nacional no están facultados para realizar ninguna modificación distinta a las 33 que planteó el jefe del Estado, salvo que alguno de los cambios contenidos en el proyecto de reforma altere otras normas." La reforma fue planteada por el Presidente, por lo tanto es lo que presentó el Presidente lo que debe ser estudiado

samente conforme a las Propuestas ya elaboradas por el Consejo Presidencial. Además, se insiste, se trataba de una “primera reforma”, por lo que sin duda podían venir otras.

La orientación de las reformas constitucionales que se propusieron en 2007, en todo caso, derivaban de ambos documentos, que se complementaban, por lo que era un engaño más en el que no se podía caer, analizar sólo y aisladamente lo que formalmente propuso el Presidente en agosto de 2007 y no lo que propuso su Consejo Presidencial en junio de 2007, integrado por los más altos funcionarios del Estado. Tanto el Presidente de la República como su Consejo, dada la trascendencia de los cambios propuestos, debieron haber recurrido al procedimiento de la “Asamblea Nacional Constituyente” regulado en los artículos 347 y siguientes de la Constitución y no al procedimiento de “reforma constitucional” previsto en los artículos 342 y siguientes del texto fundamental. Al hacerlo, comenzaron el proceso de reforma violando la Constitución.⁹⁴

(...) Si (algún artículo) tuviese *conexión con los que se van a reformar, entonces por técnica legislativa deberían adecuarse, porque no puede haber artículos contradictorios*”, afirmó, al ser consultada sobre la posibilidad de que el Parlamento cambie alguna de las normas referidas a la estructura y funcionamiento del Poder Judicial”. Véase en *El Universal*, 18-08-07.

⁹⁴ En este sentido el Rector del Consejo Nacional Electoral, Sr. Vicente Díaz, el día 16-08-2007 indicó “que la propuesta presidencial para reformar el texto constitucional modifica las disposiciones fundamentales y por ello sería necesario convocar una Asamblea Constituyente para su aprobación”. Véase en Unión Radio, 16 de agosto de 2007, <http://www.unionradio.com.ve/Noticias/Noticia.aspx?noticiaid=212503>. El inicio del procedimiento de reforma ante la Asamblea Nacional, por tanto, podría ser impugnado ante la Jurisdicción Constitucional, por inconstitucionalidad. Sin embargo, el día 17-08-2007, adelantándose a cualquier impugnación y emitiendo opinión impunemente prejuzgando cualquier asunto, la Presidenta del Tribunal Supremo de Justicia, Presidenta de la Sala Constitucional (es decir de la Jurisdicción Constitucional) y miembro del Consejo Presidencial para la Reforma Constitucional, según reseñó el periodista Juan Francisco Alonso: “dejó en claro que la Sala Constitucional no tramitará ninguna acción relacionada con las modificaciones al texto fundamental, hasta tanto éstas no hayan sido aprobadas por los ciudadanos en el referendo. “Cualquier acción debe ser presentada después del referendo cuando la reforma ya sea norma,

Por otra parte, el Presidente de la República en la presentación del Anteproyecto ante la Asamblea Nacional, fue marcadamente explícito en anunciar que se trataba de un *Anteproyecto para la 1era. Reforma Constitucional*, lo que sugería que vendrían otras reformas futuras, cuyo contenido podía desde entonces deducirse de las propuestas de reforma de la Constitución elaboradas por el *Consejo Presidencial para la Reforma de la Constitución*. Las reformas que se proponían se podía agrupar en siete segmentos: 1. *Cambios en los principios fundamentales de la organización del Estado*, que buscan transformar el Estado democrático descentralizado en un Estado socialista centralizado; 2. *Cambios en el sistema político*, que buscan transformar la democracia representativa en una supuesta participación popular conducida por el Poder Central; 3. *Cambios en la forma del Estado*, que buscan eliminar definitivamente los vestigios de Federación centralizada mediante la centralización total del Estado; 4. *Cambios en la organización del Poder Nacional*, que buscan acentuar el presidencialismo; 5. *Cambios en la Constitución económica*, que buscan transformar un Estado social y promotor de la economía mixta, en un Estado socialista de economía estatal centralizada y confiscatoria; 6. *Cambios en los derechos laborales: una "reforma" constitucional inútil*; y 7. *Cambios en el régimen de la Fuerza Armada*, que buscan transformar el Estado civil en un Estado Militarista.

De allí, además, lo indispensable que resultaba el análisis de estas, como en efecto lo hicimos en el documento publicado en el libro:

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, 157 pp.

A continuación, por ello, nos limitaremos a analizar las propuestas de reforma que fueron la formuladas en el proyecto presentado por el Presidente ante la Asamblea Nacional, y sancionado por esta, y cuyo estudio dio origen al libro:

La Reforma Constitucional de 2007 (Comentarios al Proyecto

porque no podemos interpretar una tentativa de norma. Después de que el proyecto sea una norma podríamos entrar a interpretarla y a conocer las acciones de nulidad", precisó". Véase en *El Universal*, 18-08-07.

inconstitucionalmente sancionado por la Asamblea Nacional el 2 de noviembre de 2007), Colección Textos Legislativos, No.43, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007, 224 pp.

Y también en el libro:

Proyectos constitucionales del chavismo: Para dismantelar la democracia y establecer un Estado socialista en Venezuela (Del principio al fin: 1999-2019), (Con prólogo de Carlos Ayala Co-rao), Editorial Temis, Editorial Jurídica Venezolana, Bogotá 2019, 704 pp.

En efecto, el 2 de noviembre de 2007, luego de haberle dado tres discusiones en algo más de un mes, la Asamblea Nacional sancionó un proyecto de reforma a la Constitución de 1999,⁹⁵ a los efectos de someterlo a referendo aprobatorio fijado para el 2 de diciembre de 2007.⁹⁶ En el mismo, a pesar de todas las solicitudes y argumentos que se habían formulado para que los artículos reformados se votaran en diversos bloques, el Consejo Nacional Electoral había resuelto que se verificaría un solo bloque.

Sin embargo, en sesión extraordinaria de la Asamblea Nacional realizada al día siguiente a la sanción del proyecto de reforma constitucional, el día 3 de noviembre de 2007, luego que el Presidente de la República, seguramente al tomar conciencia de los efectos negativos de las reformas sancionadas, señalara que la votación en el referendo debía hacerse en dos bloques, uno referido a "sus" propuestas de reforma y otro a las reformas introducidas por la Asamblea Nacional, este cuerpo muy diligentemente procedió a cambiar de criterio, y pasar, según dijo la Presidenta del cuerpo, "de 'la regla' que es considerar la iniciativa de manera integral a 'la excepción' partirla en segmentos,"⁹⁷ resolviendo que la pregunta se

⁹⁵ *Gaceta Oficial* N° 36.860 de 30-12-1999, republicada en *Gaceta Oficial* N° 5453 Extraordinaria de 24-03-2000. Véase los comentarios a la Constitución en Allan R. Brewer-Carías, *La Constitución de 1999. Derecho Constitucional Venezolano*, 2 volúmenes, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2004.

⁹⁶ Este libro se terminó de escribir el 6 de Noviembre de 2007. Por ello, cuando en el texto nos referimos a la "reforma constitucional sancionada", estamos haciendo alusión al proyecto de reforma constitucional sancionada por la Asamblea Nacional el 2 de noviembre de 2007, cuya entrada en vigencia está supeditada a los resultados del referendo.

⁹⁷ Véase en *El Universal*, Caracas, 04-11-2007.

formularía en el referendo convocado para el 2 de diciembre de 2007 sobre el proyecto de reforma constitucional, para ser votada en dos segmentos⁹⁸, en la forma siguiente:

“¿Está usted de acuerdo con aprobar el proyecto de reforma constitucional sancionado por la Asamblea Nacional, con la participación del pueblo, y basado en la iniciativa del presidente Hugo Chávez, con sus respectivos títulos, capítulos y disposiciones transitorias, derogatoria y final, distribuido en los siguientes bloques:?”.

Los dos bloques se conformaron sin lógica alguna en relación con las materias que abarcaba la reforma, sólo referidos a los artículos cuya reforma propuso el Presidente y los artículos reformados por iniciativa de la Asamblea Nacional así:

El "A" contenía el Anteproyecto original presentado por el Presidente y 13 artículos más, que eran los artículos: 11, 16, 18, 64, 67, 70, 87, 90, 98, 100, 103, 112, 113, 115, 136, 141, 152, 153, 156, 157, 158, 167, 168, 184, 185, 225, 230, 236, 251, 252, 272, 299, 300, 301, 302, 303, 305, 307, 318, 320, 321, 328, 329, 341, 342 y 348.

El "B" contenía los artículos reformados incorporados en la Asamblea Nacional, que eran los artículos: 21, 71, 72, 73, 74, 82, 109, 163, 164, 173, 176, 191, 289, 264, 265, 266, 279, 293, 295, 296, 337, 338 y 339.⁹⁹

Se trataba, en todo caso, de una reforma constitucional que transforma aspectos esenciales y fundamentales del Es-

⁹⁸ La Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en sentencia No. 2087 de 06-11-2007, interpretó el artículo 344 de la Constitución en el sentido de considerar que la Asamblea Nacional tiene en todo caso, la potestad de decidir si la votación en el referendo se hace en forma total o parcial “al momento de la sanción” del proyecto de reforma constitucional (Exp. 07-1282/07-1362).

⁹⁹ *Idem*. En esa oportunidad, sin embargo, nada se estableció sobre la votación de las Disposiciones Transitorias propuestas por la Asamblea Nacional, que se entiende pertenecen al segmento “B”. En los subtítulos de todas las partes de este trabajo, se destacan en tipo mayor los artículos cuya reforma propuso el Presidente de la República; y en tipo menor se destacan los artículos reformados por la Asamblea Nacional.

tado, por lo que podía considerarse como una de las más sustanciales que se hubiera producido en toda la historia constitucional de Venezuela.

Con ella, en efecto, se proyectaba cambiar radicalmente el modelo de Estado descentralizado, democrático, pluralista y social de derecho que se había venido construyendo y consolidando desde la segunda guerra mundial, por el de un Estado Socialista, centralizado, policial y militarista, con una doctrina oficial "bolivariana," que se identificaba como "el Socialismo del Siglo XXI"¹⁰⁰ y un sistema económico de capitalismo de Estado. Esa reforma se sancionó, sin embargo, conforme a la propuesta que durante 2007 formuló el Presidente de la República, Hugo Chávez Frías, burlando el procedimiento que la Constitución requería para un cambio tan fundamental. Se trataba, por tanto, de una reforma fraudulenta o realizada en fraude a la Constitución, pues se había utilizado para ello un procedimiento previsto para otros fines, engañando al pueblo.

La consecuencia de esta reforma a la Constitución en relación con los ciudadanos, era que con la misma se buscaba establecer en Venezuela, formalmente, una ideología y doctrina oficial, del Estado, de corte socialista y supuestamente "bolivariana," la cual en consecuencia, a pesar de su imprecisión -y he allí lo más peligroso-, siendo doctrina "oficial", no admitía disidencia alguna. No se olvide que todos los ciudadanos tienen un deber constitucional esencial y es cumplir y hacer cumplir la Constitución (art. 131), por lo que al aprobarse estas reformas, todos los ciudadanos hubieran tenido el deber de contribuir activamente en la implementación de la doctrina oficial del Estado. En ello no se admitía ni siquiera la neutralidad. Por tanto, todo pensamiento, toda expresión del pensamiento, toda acción o toda omisión que pudiera ser considerada como contraria a la doctrina oficial socialista y "bolivariana," o que simplemente la "autoridad" no considerase que estaba contribuyendo a la construcción y siembra del socialismo, constituiría una violación a un deber constitucional y podía, por tanto, ser criminalizada, es decir, podía dar lugar a sanciones

¹⁰⁰ Véase el *Proyecto de Exposición de Motivos para la Reforma Constitucional*, Presidencia de la República, *Proyecto Reforma Constitucional. Propuesta del presidente Hugo Chávez Agosto 2007*, p. 19.

incluso penales. Se trataba de crear un pensamiento único, que constitucionalmente no admitía disidencia.

Este proyecto de reforma constitucional tuvo su origen en el anuncio efectuado por el Presidente Chávez en enero de 2007, al tomar posesión de su segundo mandato presidencial, en el sentido de que propondría una serie de reformas a la Constitución de 1999, para cuya elaboración, como indicamos, designó un Consejo Presidencial para la Reforma de la Constitución¹⁰¹, que trabajaría “*de conformidad con los lineamientos del Jefe de Estado en estricta confidencialidad*” (art. 2).¹⁰² Es decir, el Consejo no tenía libertad alguna de pensamiento, siendo ello contrario a los principios que debían guiar cualquier reforma constitucional en un país democrático y “participativo.”

Las orientaciones para la reforma constitucional, como se dijo, fueron expresadas en diversos discursos por el Presidente de la República, apuntando, por una parte, a la conformación de un Estado del Poder Popular o del Poder Comunal, o Estado Comunal, estructurado desde los Consejos Comunales que ya habían sido creados al margen de la Constitución en 2006¹⁰³, como unidades políticas primarias u organizaciones sociales no electas mediante sufragio universal, directo y secreto, supuestamente dispuestos para canalizar la participación ciudadana, pero conforme a un sistema de conducción centralizado desde la cúspide del Poder Ejecutivo Nacional, donde no hay autonomías territoriales; y por la otra, a la estructuración de un Estado socialista, con una doctrina socialista y “bolivariana” como doctrina oficial, sustituyendo al sistema plural de libertad de pensamiento y acción que siempre ha existido en el país, y en particular, sustituyendo la libertad económica y el Estado de economía mixta que ha existido en Venezuela, por un sistema de economía estatista y colectivista, de capitalismo de Estado, sometido a una planificación centralizada, minimizando el rol del indivi-

¹⁰¹ Véase Decreto N° 5138 de 17-01-2007, *Gaceta Oficial* N° 38.607 de 18-01-2007

¹⁰² Ello también lo declaró públicamente, además, la Presidenta de la Asamblea Nacional al instalarse el Consejo. Véase en *El Universal*, 20-02-2007.

¹⁰³ Ley de Consejos Comunales *Gaceta Oficial*, N° 5.806 Extraordinario, 10-04-2006.

duo y eliminando todo vestigio de libertad económica y de propiedad privada.

Es decir, el objetivo definido por el Presidente era transformar radicalmente al Estado y crear un nuevo ordenamiento jurídico, lo que no podía realizarse mediante el mecanismo de “reforma constitucional” que regula la Constitución, sino que exigía, conforme a su artículo 347, que se convocara y eligiera una Asamblea Nacional Constituyente, lo que, por supuesto, podía implicar que la reforma se le escapara de su control férreo.

Debe destacarse, sin embargo, que la Sala Constitucional del Tribunal Supremo, el mismo día en que la Asamblea Nacional sancionó la reforma constitucional, mediante sentencia N° 2042 de 2 de noviembre de 2007, declaró la inadmisibilidad de una acción de amparo que había sido intentada contra el Presidente de la República y la propia Asamblea Nacional por “pretender tramitar” como “reforma constitucional” un conjunto de modificaciones fundamentales a la Constitución, que exigían la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente. Para ello, la Sala se basó en la consideración de que:

“en el asunto bajo examen, el accionante no señaló cuál es la situación jurídica subjetiva lesionada o amenazada por las actuaciones que denunció como lesivas. En efecto, la denuncia planteada está referida a la supuesta amenaza de infracción constitucional producida por la inclusión en el contenido del Proyecto de Reforma presentado ante la Asamblea Nacional por iniciativa del Presidente de la República, de normas que, en opinión del accionante, modifican la estructura y principios fundamentales del Texto Constitucional, en contravención a los límites establecidos en el artículo 342 de la Constitución vigente. Sin embargo, no expuso de qué forma su situación jurídica personal se vería afectada por las actuaciones denunciadas, ya que sólo se limitó a señalar la presunta inconstitucionalidad del aludido proyecto de reforma”.

La Sala Constitucional además, consideró que la norma del artículo 342 supuestamente no contenía derecho constitucional alguno, concluyendo que el accionante “no tiene legitimación activa alguna para incoar la presente acción de amparo constitucional, por cuanto no señaló, ni se evidencia de autos, de qué manera las actuaciones denunciadas como lesivas son susceptibles de vulnerar sus derechos constitucionales”, por lo cual declaró inadmisibile la acción de conformidad

con lo dispuesto en el artículo 19,5, de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, “por la falta de legitimación del accionante.” Olvidó la Sala Constitucional que el derecho más importante de los ciudadanos es el derecho a la supremacía de la constitución, y a que los cambios a la misma se hagan de acuerdo con sus previsiones.

Por ello, el magistrado Pedro Rafael Rondón Haaz, salvó su voto por considerar, básicamente, que la norma del artículo 342

“[...] entraña un evidente derecho de rango constitucional y alcance general para todos los ciudadanos, en el sentido de que, sólo por su condición de tales, en cuanto suscriptores del pacto social que es, en definitiva, una Constitución, que determina la directa afectación de su esfera jurídica constitucional cuando dicho pacto es alterado, lo cual les proporciona legitimación para la defensa de dicha esfera jurídica y título jurídico suficiente para exigir a los destinatarios directos de la norma (la Asamblea Nacional -mediante acuerdo aprobado por el voto de la mayoría de sus integrantes-, el Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros; o un número no menor del quince por ciento de los electores inscritos y electoras inscritas en el Registro Civil y Electoral, que son quienes tienen iniciativa para solicitarla), como conducta determinada de la cual es acreedor aquél, el estricto cumplimiento o apego a ella. En el peor de los casos, se trataría, en términos análogos, de un interés -por oposición a derecho propiamente dicho- igualmente legitimador.”

El Magistrado salvante del voto ratificó entonces su criterio de que no cabe duda de que:

“[...] el artículo 342 entraña un derecho de todos - como miembros de la sociedad suscriptora del pacto social- a que la reforma constitucional proceda - y solo proceda- para “una revisión parcial de esta Constitución y la sustitución de una o varias de sus normas que no modifiquen la estructura y principios fundamentales del Texto Constitucional”, de manera que, cuando el demandante alegó la supuesta vulneración de esta norma ante una eventual reforma constitucional que incluya modificaciones en la estructura y principios fundamentales del Estado, está, ciertamente, haciendo referencia a la supuesta lesión a derechos constitucionales difusos, los cuales tienen expresa protección constitucional según dispone el artículo 26 de la Constitución de la República Bolivariana de

Venezuela.”

En todo caso, lo que planteó el Presidente como “reforma constitucional,” lo que propuso su Consejo Presidencial y lo que sancionó la Asamblea Nacional en noviembre de 2007, evidentemente que no constituía “una revisión parcial de la Constitución y la sustitución de una o varias de sus normas que no modifiquen la estructura y principios fundamentales del texto Constitucional,” que es lo que conforme al artículo 342 podía realizarse mediante el procedimiento de la “reforma constitucional,” que se desarrolla mediante la sola discusión y sanción del proyecto por la Asamblea Nacional y posterior sometimiento a referendo aprobatorio. Lo que se había sancionado como proyecto de reforma constitucional, en realidad, requería la convocatoria de una Asamblea Constituyente, y al no hacerlo, lo que el Presidente de la República y la Asamblea Nacional cometieron fue un fraude a la Constitución, como ya se había advertido reiteradamente por las instituciones más representativas del país.¹⁰⁴ Incluso, sobre el

¹⁰⁴ En tal sentido se han pronunciado, por ejemplo, las Academias de Medicina, Ciencias Políticas y Sociales, y de Ingeniería y el Hábitat (23-10-2007, *El Universal*); la Conferencia Episcopal Venezolana (19-10-2007, *El Nacional*), el Instituto de Previsión Social del Abogado, los Colegios de Abogados de Distrito Capital, de los Estados Miranda, Aragua, Cojedes, Falcón, Lara, Guárico, Carabobo y de Confederación de Profesionales Universitarios de Venezuela (02-11-2007). Incluso, es significativo que el día 5 de noviembre de 2007, el general Raúl Baduel, quien fuera Ministro de la Defensa del Presidente Chávez hasta julio de 2007, se hubiera pronunciado públicamente sobre el tema advirtiendo sobre el proceder de los Poderes Ejecutivo y Legislativo “que innecesariamente y de forma atropellada, mediante procedimientos fraudulentos, quieren imponer una propuesta que requiere una consulta más amplia a través de una Asamblea Nacional Constituyente”; que con ello, ambos Poderes “le están quitando poder al pueblo alterando los valores, los principios y la estructura del Estado sin estar facultados para ello, ya que el Poder Constituyente reside en el pueblo y es el único capaz de llevar a cabo un cambio de esa magnitud”, que “esta propuesta de reforma sólo le está quitando poder al pueblo por dos vías, primero, porque usurpa de manera fraudulenta el Poder Constituyente del pueblo y segundo, porque las autoridades de la nueva geometría del poder que se crearía no serían elegidas por el pueblo”; y que “de culminar este proceso con la aprobación del mismo por las vías propuestas y la Asamblea Nacional, se estaría consumando en la práctica un golpe de Estado, violando de

tema se había referido en términos precisos el Magistrado Jesús Eduardo Cabrera, en su Voto salvado a misma sentencia N° 2042 de la Sala Constitucional de 2 de noviembre de 2007, antes citada:

“1. En sentencia de 24 de enero de 2002, con ponencia de quien suscribe esta Sala expreso: “Las directrices del Estado Social de Derecho, inciden sobre las libertades económicas y sobre el derecho de propiedad...”.

Igualmente el fallo citado acotó: “No es que el Estado Social de Derecho propende a un Estado Socialista, o no respete la libertad de empresa o el derecho de propiedad...”; sin embargo puede “restringir la propiedad con fines de utilidad pública o interés general, o limitar legalmente la libertad económica por razones de desarrollo humano, seguridad, sanidad, protección del ambiente u otros de interés social (artículo 112 Constitucional)”.

Apuntó igualmente el fallo citado que el Estado Social persigue mantener un equilibrio entre clases, o entre el Estado y los ciudadanos. Ahora bien, los artículos 70, 113, 158, 168, 184, 300, 318 y 321 del Anteproyecto para la primera reforma constitucional propuesta por el Presidente de la República, plantea la construcción del socialismo, de la democracia socialista.

En criterio de quien disiente, un sistema de organización social o económico basado en la propiedad y administración colectiva o estatal de los medios de producción, como lo es básicamente el socialista, en sus distintas concepciones, cual es el propuesto en el Proyecto de Reforma, chocaría con lo que quien suscribe, y la propia Sala, era considerado Estado Social, y ello -en criterio del disidente- puede afectar toda la estructura y los principios fundamentales del Texto Constitucional, hasta el punto que un nuevo ordenamiento jurídico tendría que ser creado para desarrollar la construcción del socialismo.

No es que Venezuela no puede convertirse en un Estado Socialista. Si ello lo decide el pueblo, es posible; pero a juicio del voto salvante, tal logro sería distinto al que la Sala ha sostenido en el fallo de 24 de enero de 2002 (Caso: Créditos Indexados) y ello conduciría no a una reforma de la Constitu-

manera descarada el texto constitucional y sus mecanismos e introduciendo cambios de manera fraudulenta”. Caracas, *El Universal*, 6-11-07.

ción sino a una nueva Constitución, la cual debería ser votada por el Poder Constituyente Originario. Al menos, en nuestro criterio esto es la consecuencia del fallo N° 85 de 24 de enero de 2002.”

Y es que, en efecto, el proyecto de reforma constitucional sancionada el 2 de noviembre de 2007 era de tal trascendencia, que así, incluso lo reconocieron quizás sin darse cuenta, los propios diputados de la Asamblea Nacional cuando dispusieron que con la misma *se sustituía completamente la Constitución de 1999*, ordenando a tal efecto en la Disposición Final que la Constitución se imprimiera:

“íntegramente en un solo texto... con la reforma aquí sancionada y en el correspondiente texto único corrijanse los artículos *aplicando la nueva terminología señalada en esta Reforma Constitucional*, en cuanto sea aplicable suprimiéndose y sustituyéndose de acuerdo al contenido de esta Reforma *así como las firmas, fechas y demás datos de sanción y promulgación*”.

Es decir, se haberse aprobado la reforma por referendo, la Constitución hubiera tenido que conocerse como la “*Constitución de 2007*,” es decir, una Constitución diferente, como efectivamente resultaba de su contenido. Por lo demás, con esa Disposición final se le estaba dando carta blanca, no se sabe a quien, para que cambiase otras normas constitucionales sin procedimiento constitucional alguno, como ya había ocurrido con la “reimpresión” de la Constitución de 1999 en marzo de 2000.¹⁰⁵

En todo caso, fue la voluntad de llevar adelante la reforma contrariando la Constitución y con la sola participación de una Asamblea Nacional, totalmente controlada y dominada por el Presidente y sus seguidores, y evitar los “riesgos” que podían derivar de la elección de una Asamblea Nacional Constituyente, lo que llevó al Presidente de la República y a sus seguidores, a repetir una vez más la táctica política del fraude a la Constitución, que ya era un común denominador del régimen instalado en el país a partir de 1999¹⁰⁶, es decir,

¹⁰⁵ *Gaceta Oficial* N° 5453 Extraordinaria de 24-03-2000.

¹⁰⁶ La Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en la sentencia N° 74 de 25-01-2006 señaló que un *fraude a la Constitución* ocurre cuando se destruyen las teorías democráticas “mediante el procedimiento de cambio en las instituciones existentes aparentando respetar las formas y procedimientos constitucionales”, o cuando se utiliza

como se dijo, utilizar las instituciones existentes aparentando respetar las formas y procedimientos constitucionales (en este caso el procedimiento de "reforma constitucional"), para en cambio proceder a una radical transformación del Estado, es decir, como lo advirtió el Tribunal Supremo al definir el fraude constitucional, a pretender realizar "la creación de un nuevo régimen político, de un nuevo ordenamiento constitucional, sin alterar el sistema de legalidad establecido"¹⁰⁷.

En esta forma, siete años después de la sanción de la Constitución de 1999, el mismo Presidente de la República que en aquél momento motorizó la concepción y sanción de aquella, a través de sus seguidores, quienes controlaron totalmente la Asamblea Constituyente; en 2007 ha conducido el proceso de cambiar de nuevo la Constitución, esta vez por una Asamblea Nacional también totalmente controlada por sus seguidores, pero con el objeto, ahora sí, de transformar radicalmente el sistema político constitucional venezolano, estableciendo un Estado Centralizado del Poder Popular, como Estado Socialista, de economía estatal y centralizada, y como Estado Militarista y Policial de ideología única oficial, lo que se aparta radicalmente de la concepción del Estado descentralizado, civil, social, democrático y pluralista de derecho y de justicia, y de economía mixta que reguló la Constitución de 1999.

Con las reformas aprobadas, además, materialmente des-

"del procedimiento de reforma constitucional para proceder a la creación de un nuevo régimen político, de un nuevo ordenamiento constitucional, sin alterar el sistema de legalidad establecido, como ocurrió con el *uso fraudulento de los poderes* conferidos por la ley marcial en la Alemania de la Constitución de *Weimar*, forzando al Parlamento a conceder a los líderes fascistas, en términos de dudosa legitimidad, la plenitud del poder constituyente, otorgando un poder legislativo ilimitado"; y que un *falseamiento de la Constitución* ocurre cuando se otorga "a las normas constitucionales una interpretación y un sentido distinto del que realmente tienen, que es en realidad una modificación no formal de la Constitución misma", concluyendo con la afirmación de que "Una reforma constitucional sin ningún tipo de límites, constituiría un fraude constitucional". Véase en *Revista de Derecho Público*, Editorial Jurídica Venezolana, N° 105, Caracas 2006, pp. 76 ss.

¹⁰⁷ Véase la sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia N° 74 de 25-01-2006, en *Revista de Derecho Público*, N° 105, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2006, pp. 76 y ss.

aparecía la democracia representativa y las autonomías político territoriales, sustituyéndosela por un esquema estatal centralizado supuestamente montado sobre una democracia “participativa y protagónica” que estaba controlada total y centralizadamente desde arriba, por el Jefe de Estado, en la cual quedaba proscrita toda forma de descentralización política y autonomía territorial, y que a la vez, restringía los mecanismos de participación política que estaban directamente regulados en la Constitución, como son los referendos y la participación de la sociedad civil en los Comité de Postulaciones de altos funcionarios.

A continuación analizaremos el sentido y alcance del proyecto de reforma constitucional sancionado por la Asamblea Nacional en noviembre de 2007,¹⁰⁸ para imponerle a los venezolanos un Estado Socialista, las cuales afectaban los aspectos más fundamentales del Estado y de la Sociedad.

III. LOS CAMBIOS EN LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO Y DE LA SOCIEDAD DERIVADOS DE LA CREACIÓN DE UN ESTADO SOCIALISTA CENTRALIZADO

El Presidente de la República, durante todo el año 2007, y en particular en su “Discurso de Presentación del Anteproyecto de reforma a la Constitución ante la Asamblea Nacional” en agosto de 2007,¹⁰⁹ señaló con toda claridad que el ob-

¹⁰⁸ Después de las discusiones efectuadas en la Asamblea Nacional, la reforma constitucional sancionada en noviembre de 2007, incidió en los siguientes artículos: 11, 16, 18, 21, 64, 67, 70, 71, 72, 73, 74, 82, 87, 90, 98, 100, 103, 109, 112, 113, 115, 136, 141, 152, 153, 156, 157, 158, 163, 164, 167, 168, 173, 176, 184, 185, 191, 225, 230, 236, 251, 252, 264, 265, 266, 272, 279, 289, 293, 295, 296, 299, 300, 301, 302, 303, 305, 307, 318, 320, 321, 328, 329, 337, 338, 339, 341, 342, y 348.

¹⁰⁹ Véase *Discurso de Orden pronunciado por el ciudadano Comandante Hugo Chávez Frías, Presidente Constitucional de la República Bolivariana de Venezuela en la conmemoración del Ducentésimo Segundo Aniversario del Juramento del Libertador Simón Bolívar en el Monte Sacro y el Tercer Aniversario del Referendo Aprobatorio de su mandato constitucional*, Sesión especial del día Miércoles 15 de agosto de 2007, Asamblea Nacional, División de Servicio y Atención Legislativa, Sección de Edición, Caracas

jetivo central de la reforma que estaba proponiendo era “**la construcción de la Venezuela bolivariana y socialista**”¹¹⁰; es decir, como lo expresó, sembrar “**el socialismo en lo político y económico**,”¹¹¹ lo que -dijo- no se había hecho en la Constitución de 1999. Cuando ésta se sancionó -dijo entonces el Jefe de Estado- “no proyectábamos el socialismo como camino”, agregando, que “así como el candidato Hugo Chávez repitió un millón de veces en 1998, “Vamos a Constituyente”, el candidato Presidente Hugo Chávez dijo: “*Vamos al Socialismo*”, y todo el que votó por el candidato Chávez, votó por ir al socialismo.”¹¹²

Por ello, el Anteproyecto de Constitución que presentó ante la Asamblea Nacional, era para “la construcción del *Socialismo Bolivariano, el Socialismo venezolano, nuestro Socialismo, nuestro modelo socialista*”¹¹³, cuyo “núcleo básico e indivisible” era “la comunidad”, “donde los ciudadanos y las ciudadanas comunes, tendrán el poder de construir su propia geografía y su propia historia”¹¹⁴. Y todo ello bajo la premisa de que “*sólo en el socialismo será posible la verdadera democracia*”¹¹⁵, pero por

2007.

¹¹⁰ Idem, p. 4

¹¹¹ Idem, p. 33.

¹¹² Idem, p. 4. Es decir, se pretende imponer al 56% de los votantes que no votaron por la reelección presidencial, la voluntad expresada por sólo el 46% de los votantes inscritos en el Registro Electoral que votaron por la reelección del Presidente. Según las cifras oficiales del CNE, en las elecciones de 2006, de un universo de 15.784.777 votantes inscritos en el Registro Electoral, sólo 7.309.080 votaron por el Presidente.

¹¹³ Véase *Discurso...* p. 34

¹¹⁴ Idem, p. 32.

¹¹⁵ Idem, p. 35. Estos conceptos se recogen igualmente en la *Exposición de Motivos* para la Reforma Constitucional, Agosto 2007, donde se expresa la necesidad de “ruptura del modelo capitalista burgués” (p. 1), de desmontar la superestructura que le da soporte a la producción capitalista” (p. 2); de “dejar atrás la democracia representativa para consolidar la democracia participativa y protagónica” (p. 2); de “crear un enfoque socialista nuevo” (p. 2) y “construir la vía venezolana al socialismo” (p. 3); de producir “el reordenamiento socialista de la geopolítica de la Nación” (p. 8); de la “construcción de un modelo de sociedad colectivista” y “el Estado sometido al poder popular” (p. 11); de “extender la revolución para que Venezuela sea una República so-

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

Todas estas propuestas que se han materializado en la reforma sancionada en noviembre de 2007, las resumió el Presidente en su Discurso del 15 de agosto de 2007, así:

“[...] en el terreno político, profundizar la democracia popular bolivariana; en el terreno económico, preparar las mejores condiciones y sembrarlas para la construcción de un modelo económico productivo socialista, nuestro modelo, lo mismo en lo político la democracia socialista; en lo económico, el modelo productivo socialista; en el campo de la Administración Pública incorporar novedosas figuras para aligerar la carga, para dejar atrás el burocratismo, la corrupción, la ineficiencia administrativa, cargas pesadas del pasado, que todavía tenemos encima como rémoras, como fardos en lo político, en lo económico, en lo social”¹¹⁶.

Y todas estas propuestas de construcción del socialismo, además, el Presidente las vinculó al proyecto que Simón Bolívar había elaborado en plena guerra de independencia en 1819, el cual -dijo- “es perfectamente aplicable a un proyecto socialista: perfectamente se puede tomar la ideología bolivariana originaria, como elemento básico de un proyecto socialista.”¹¹⁷ Sin

cialista, bolivariana”, y para “construir la vía venezolana al socialismo; construir el socialismo venezolano como único camino a la redención de nuestro pueblo” (p. 19).

¹¹⁶ Idem, p. 74

¹¹⁷ Idem, p. 42. Debe recordarse que solo un mes antes del Discurso del Presidente de la República con motivo de la presentación de su Anteproyecto de reforma de la Constitución, quien fuera su Ministro de la Defensa hasta el 18-07-2007, General en jefe, Raúl Baduel, en su discurso al dejar el Ministerio del Poder Popular para la Defensa, había dicho que el llamado del Presidente “a construir el Socialismo del Siglo XXI, implica la necesidad imperiosa y urgente de formalizar un modelo teórico propio y autóctono de Socialismo que esté acorde a nuestro contexto histórico, social, cultural y político”, pero que “este

embargo, basta leer el “Discurso de Angostura” del Libertador Simón Bolívar, al presentar el proyecto de Constitución de 1819 en Congreso reunido en aquella ciudad (Angostura), para captar que nada de lo que allí expresó tiene que ver con proyecto socialista alguno.¹¹⁸

Las reformas constitucionales sancionadas conforme a estas propuestas, sin duda, han tocado las bases fundamentales del Estado, en particular, en relación con la ampliación constitucional de la llamada “doctrina bolivariana”; con la sustitución del Estado democrático y social de derecho por el Estado Socialista; con la eliminación de la descentralización como política de Estado supuestamente en aras de la participación política, la cual por otra parte se limita; con la desarticulación de la organización de la Administración Pública, y con la eliminación definitiva de la disciplina presupuestaria y del principio de la unidad del tesoro.

modelo teórico hasta los momentos, ni existe ni ha sido formulado”. Véase *Discurso de Raúl Baduel*, Caracas 18-07-2007. Ello lo reiteró en su declaración del día 5 de noviembre de 2007 al oponerse a la reforma constitucional, en la cual señaló que “la motivación de la reforma constitucional, tal como se ha presentado es llevar al pueblo venezolano hacia un proceso de transición, hacia algo que se denomina de manera genérica “socialismo” sin indicar claramente a que se refiere este término. Como ya indique en otra ocasión cuando entregue el Ministerio de la Defensa, la palabra socialismo no tiene un significado uniforme y puede incluir regímenes como el de Pol Pot en Camboya y la Unión Soviética Estalinista, hasta el llamado Socialismo Nórdico o el Socialismo Democrático Europeo. ¿A que socialismo se nos quiere llevar? ¿Por qué no se le dice al pueblo claramente hacia donde se piensa conducir a la nación? Tenemos como pueblo que exigir que se nos diga claramente el destino de nuestro futuro y no se nos mienta con un supuesto socialismo a la venezolana”. Véase en *El Universal*, Caracas 06-11-07. Esta “disidencia” del general Baduel, después de haber contribuido desde el Ministerio de la Defensa con la destrucción de las Fuerzas Armadas e impuesto en ellas el lema “Patria socialismo o muerte,” entre otras cosas, le costó la cárcel, y eventualmente, su muerte en prisión (2021).

¹¹⁸ Véase Simón Bolívar, *Escritos Fundamentales*, Caracas, 1982. Véase también, Pedro Grases (Ed), *El Libertador y la Constitución de Angostura de 1819*, Caracas, 1969; y José Rodríguez Iturbe (Ed.), *Actas del Congreso de Angostura*, Caracas, 1969.

1. La “doctrina bolivariana” como doctrina del Estado socialista (Artículos 100, 103, 156, 236, 328)

Una de las innovaciones de la Constitución de 1999, fue el cambio de la denominación de la República de Venezuela por el de “República Bolivariana de Venezuela” (art. 1), conforme a la propuesta del Presidente de la República.¹¹⁹

Ello, si bien fue rechazada por la mayoría oficialista de los constituyentes en la primera discusión del proyecto de Constitución, luego estos cambiaron radicalmente su parecer, aprobándola en segunda discusión¹²⁰.

El anterior nombre de “República de Venezuela”, había sido el que había tenido la República entre 1811-1821 y luego, desde 1830 hasta 1999, con la sola excepción del período de nueve años entre 1821 y 1830, cuando Venezuela desapareció como Estado independiente al ser integrada a la República de Colombia, precisamente a propuesta de Simón Bolívar. Por tanto, en realidad, esta última organización política fue la que respondió a lo que podría considerarse una concepción “bolivariana” del Estado, donde Venezuela simplemente desapareció y no existió como Estado.

El cambio de nombre de la República en 1999, por tanto, puede decirse que nada tenía que ver con Simón Bolívar y su pensamiento, y ni siquiera con la idea de construcción del socialismo -pues incluso, como lo dijo el Presidente en su discurso del 15 de agosto de 2007, en ese momento no estaba planteado-¹²¹, y realmente puede decirse que obedeció a una motivación político partidaria, partisanista o partidista¹²² que inicialmente derivó de la denominación del Movimiento político que había sido establecido por el Presidente de la Repú-

¹¹⁹ Véase Hugo Chávez Frías, *Ideas Fundamentales para la Constitución Bolivariana de la V República*, Caracas 05-08-99 (Presentado a la Asamblea Nacional Constituyente).

¹²⁰ *Gaceta Constituyente (Diario de Debates)*, Noviembre 1999-Enero 2000, Sesión de 12-11-99, N° 42, pp. 4 a 6. Véase nuestro voto salvado a esa propuesta en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente (Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente)*, Tomo III (18 Octubre-30 Noviembre), Fundación de Derecho Público, Caracas 1999, pp. 251-252.

¹²¹ Véase *Discurso...*, citado *supra*, nota 16, p. 4.

¹²² Véase lo que expusimos en Allan R. Brewer-Carías, *La Constitución de 1999*, Editorial Arte, Caracas 1999, pp. 44 ss.

blica que, como partido político, sin embargo no podía funcionar con esa denominación de “bolivariano”, por utilizar el nombre del Libertador.¹²³ De manera que fue el “partido bolivariano” el que le dio el nombre a la República.

En la Constitución se hizo referencia, además, al tema “bolivariano”, en el artículo 107, al establecerse la obligatoriedad de la enseñanza en las instituciones públicas y privadas, hasta el ciclo diversificado, de los principios del ideario bolivariano.

Pero en 2007, el Presidente de la República al formular su propuesta de reforma constitucional identificó la “doctrina bolivariana” con otra cosa distinta al pensamiento del Libertador, que era el modelo socialista de sociedad y Estado, y así se dispuso en el proyecto de reforma constitucional sancionado. En la Constitución, con la reforma, el ideario bolivariano y la doctrina bolivariana adquirieron un nuevo contenido, aún impreciso, pero que en todo caso se identificaba con el modelo socialista como ideología política y económica del Estado.

Y es en tal sentido que debía interpretarse la incorporación de la denominación de la República, de nuevo, como “República Bolivariana” al precisarse en el artículo 100, que “es el producto histórico de la confluencia de varias culturas” (art. 100) y, además, la utilización del término para calificar a la Fuerza Armada, que ahora es “Fuerza Armada Bolivariana” (art. 156,8; 236,6; 328 y 329); así como para calificar a todos sus componentes militares, que ahora son el “Ejército Nacional Bolivariano”, la “Armada Nacional Bolivariana”, la “Aviación Nacional Bolivariana”, la “Guardia Nacional Bolivariana” y la “Milicia Nacional Bolivariana”¹²⁴ (Art. 329).

Además, en el artículo 328 se dispuso que las funciones de la Fuerza Armada Bolivariana para garantizar la indepen-

¹²³ De acuerdo con la Ley de Partidos Políticos, *Gaceta Oficial* N° 27.725, de 30-04-1965, los partidos políticos no pueden usar los nombres de los próceres ni los símbolos de la patria. La organización política que el Presidente había formado antes de la campaña presidencial de 1998, se llamó el Movimiento Bolivariano 2000, nombre que no podía ser usado. Por ello, el partido político que fundó se denominó Movimiento V República.

¹²⁴ En el Anteproyecto presidencial se denominaba “Milicia Popular Bolivariana”.

dencia y soberanía de la Nación, preservarla de cualquier ataque externo o interno y asegurar la integridad del espacio geográfico, se debían realizar “mediante el estudio, planificación y ejecución de la doctrina militar bolivariana.”¹²⁵

Además, en la reforma al artículo 103 de la Constitución, se completó el concepto de vinculación de lo bolivariano con el socialismo, al disponerse en el artículo 103 que la inversión prioritaria que debía realizar el Estado en materia educativa, es “de acuerdo a los principios humanísticos **del socialismo bolivariano**, y tomando en cuenta las recomendaciones de la Organización de las Naciones Unidas”.

2. *La sustitución del Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia por el Estado Socialista (Artículos 16, 70, 112, 113, 158, 168, 299, 300, 318, 321)*

El artículo 2 de la Constitución define a Venezuela como un Estado democrático y social de derecho y de justicia, con lo que se sigue la tradición del constitucionalismo contemporáneo construido, precisamente, para diseñar un *Estado no socialista*, es decir, contrario al Estado Socialista, tal como se recogió en la post-guerra, por ejemplo, en la Constitución de la República Federal de Alemania de 1949 (art. 20,1), y luego, con el advenimiento de la democracia, en la Constitución española de 1978 (art. 1º) y en América Latina, por ejemplo, en la Constitución de Colombia de 1991 (art. 1º).

En esta concepción de Estado social y democrático de derecho, liberal y de economía mixta, no socialista, la idea de *Estado social* es la de un Estado con obligaciones sociales, de procura de la justicia social, lo que lo lleva a intervenir en la actividad económica y social, como Estado prestacional. Tal carácter social deriva principalmente del valor fundamental de la igualdad y no discriminación (arts. 2 y 21); y de la declaración del principio de la justicia social como base del sistema económico (art. 299). En cuanto al concepto de *Estado democrático*, es el que fundamenta toda la organización política de la

¹²⁵ En este mismo sentido, el Consejo Presidencial para la Reforma Constitucional llegó a proponer que en el artículo 152 sobre los principios que deben guiar las relaciones internacionales de la República, se agregara que “se rigen por la Doctrina Bolivariana”, lo que sin embargo, no fue acogido por la Asamblea Nacional.

Nación en el principio democrático representativo, que deriva del Preámbulo (sociedad democrática) y de los artículos 2, 3, 5 y 6 de la Constitución, al identificar como valor fundamental del constitucionalismo a la democracia, que se tiene que ejercer mediante representantes (democracia representativa) además de mediante elementos de democracia directa. Respecto de la noción de *Estado de derecho* es el Estado sometido al imperio de la Ley o legalidad como lo señala el Preámbulo, lo que implica el sometimiento de la actuación del Estado a controles judiciales independientes (arts. 7, 137, 258, 334 y 336); lo que implica también que se lo defina como un *Estado de justicia*, que tiene que tender a garantizar la justicia por encima de la legalidad formal (art. 26).

El proyecto de reforma constitucional sancionado para crear un *Estado Socialista* en sustitución del tradicional Estado democrático y Social de derecho y de justicia, sin duda, generaba una contradicción con el contenido del artículo 2 de la Constitución, que continuaba definiendo un modelo de "Estado democrático y Social de derecho y de justicia" que es absolutamente incompatible con el de Estado Socialista, que se está estableciendo con la reforma. Por ello, sancionar un proyecto de reforma constitucional para establecer un Estado Socialista sin que se cambiase el artículo 2 de la Constitución, lo menos que era, es que era una incongruencia, o un engaño más, pues con la reforma se han tocaban los aspectos fundamentales del Estado definidos en dicha norma.¹²⁶ Ello sólo podía tener justificación para fraudulentamente eludir tener que recurrir al procedimiento de la Asamblea Nacional Constituyente para reformar la Constitución.

En todo caso, lo cierto es que a pesar de las contradicciones, el Estado que se reguló con el proyecto de la reforma constitucional sancionada, era un *Estado Socialista* tal como se evidenciaba de las reformas efectuadas al artículo 16, donde se creaban las comunas y comunidades como "el núcleo territorial básico e indivisible del *Estado Socialista Venezolano*"; al artículo 70, donde al definirse los medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio directo de

¹²⁶ A pesar de lo declarado en contra por la Presidenta de la Asamblea Nacional el 23 de agosto de 2007 al aprobarse el Anteproyecto de Reforma Constitucional, en bloque, en primera discusión. Véase *El Universal*, Caracas, 24-08-2007.

su soberanía mediante todo tipo de consejos, se indicaba que era “para la *construcción del socialismo*”, haciéndose mención a las diversas asociaciones “constituidas para desarrollar los valores de la mutua cooperación y la **solidaridad socialista**,” al artículo 112 donde se indicaba, en relación con el modelo económico del Estado, que era para crear “las mejores condiciones para la construcción colectiva y cooperativa de una *economía socialista*”; y al artículo 113 que precisaba la necesidad de la constitución de “empresas mixtas o unidades de *producción socialistas*”.

Además, con el proyecto de reforma constitucional se derogaba y sustituía el artículo 158 de la Constitución de 1999 que definía a la descentralización como política nacional, para “profundizar la democracia, acercando el poder a la población y creando las mejores condiciones, tanto para el ejercicio de la democracia como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales,” y se ha establecía, en cambio, sólo que “El Estado promoverá como política nacional, la participación protagónica del pueblo, restituyéndole el poder y creando las mejores condiciones para la construcción de una *Democracia Socialista*”.

Por otra parte, en la reforma del artículo 168 relativo al Municipio, se precisó que en sus actuaciones “estará obligado a incorporar, dentro del ámbito de sus competencias, la participación ciudadana a través de los Consejos del Poder Popular y de los *medios de producción socialista*.” En la reforma del artículo 184 sobre la descentralización de Estados y Municipios hacia los entes del Poder Popular se dispuso la necesidad de estimular las expresiones de la economía social y el desarrollo endógeno sustentable, mediante mecanismos “que permitan la construcción de la *economía socialista*”.

En cuanto al artículo 299 que regula el régimen socio-económico de la República Bolivariana de Venezuela, se expresó que “se fundamenta en los *principios socialistas*,” y en el artículo 300 que se refería a la creación de empresas públicas, precisó que en lugar de que las mismas debían realizar “actividades sociales o empresariales” como indicaba la Constitución de 1999, solo se establecían “para la promoción y realización de los fines de la *economía socialista*.” En el artículo 318, sobre el sistema monetario nacional se indicó que debía “propender al logro de los fines esenciales del *Estado Socialista*,” todo de acuerdo con el Plan de Desarrollo *Integral de la*

Nación “para alcanzar los objetivos superiores del Estado Socialista.” Y el artículo 321 sobre el régimen de las reservas internacionales, se dispuso el establecimiento con las reservas excedentarias, de los fondos que dispusiera el Ejecutivo Nacional para entre otros objetivos, “el desarrollo integral, endógeno, humanista y socialista de la Nación”.

3. La eliminación de la descentralización como política de Estado (Artículos 16, 157, 158, 272, 295, 300)

La Constitución de 1999 en su artículo 4 precisa que “La República Bolivariana de Venezuela es un *Estado federal descentralizado* en los términos consagrados por esta Constitución;” incorporando algunos aspectos que se habían establecido en la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público de 1989, relativos a la transferencia a los Estados de competencias que eran del Poder Nacional.

La descentralización, en esta forma, como política de Estado, se reflejó en varias normas de la Constitución, como sucedió, por ejemplo, en el artículo 6, que define al gobierno como *descentralizado*; en el artículo 16, cuando hablaba de “la autonomía municipal y la *descentralización* político-administrativa;” en el artículo 84, que se refiere al sistema público nacional de salud *descentralizado*; en los artículos 269 y 272, sobre la administración de justicia y penitenciaria *descentralizada*; en el artículo 285, sobre la administración electoral *descentralizada*; y en el artículo 300, sobre organización administrativa económica del Estado funcionalmente *descentralizada*.

Pero además, respecto de todas las actividades públicas, la Constitución de 1999, como se dijo, al establecer los principios de la *política nacional de descentralización*, exigía que la misma debía “profundizar la democracia, acercando el poder a la población y creando las mejores condiciones, tanto para el ejercicio de la democracia como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales” (art. 158). Por ello, el artículo 185 identificó al Consejo Federal de Gobierno como “el órgano encargado de la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de *descentralización* y transferencia de competencias del Poder Nacional a los Estados y Municipios;” y el artículo 166 de la Constitución

dispuso que los Estados “*descentralizarán* y transferirán a los Municipios los servicios y competencias que gestionen y que éstos estén en capacidad de prestar, así como la administración de los respectivos recursos, dentro de las áreas de competencias concurrentes entre ambos niveles del Poder Público;” y en general, el artículo 184 exigió que mediante ley, el Estado cree “mecanismos abiertos y flexibles para que los Estados y los Municipios *descentralicen* y transfieran a las comunidades y grupos vecinales organizados los servicios que éstos gestionen previa demostración de su capacidad para prestarlo”, entre otros aspectos, promoviendo “la creación de nuevos sujetos de *descentralización* a nivel de las parroquias, las comunidades, los barrios y las vecindades a los fines de garantizar el principio de la corresponsabilidad en la gestión pública de los gobiernos locales y estadales y desarrollar procesos autogestionarios y cogestionarios en la administración y control de los servicios públicos estadales y municipales”(art. 184,6).

Toda esta concepción descentralizadora que subyace en la Constitución, se eliminó con el proyecto de reforma constitucional sancionado en 2007, en la cual siguiendo la orientación de la práctica política centralista de los últimos años, definitivamente se *centralizó completamente el Estado, eliminándose todo vestigio de descentralización como organización y política pública, de autonomía territorial y de democracia representativa a nivel local*, es decir, de la unidad política primaria en el territorio. Ello, sin duda, trastocaba un aspecto fundamental y medular del Estado venezolano, que es la forma federal, que no se podía cambiar mediante una reforma constitucional.¹²⁷

¹²⁷ Con toda precisión, la periodista Sara Carolina Díaz, en una nota publicada (“6 artículos sobre descentralización son susceptibles a modificación”) en el diario “*El Universal*” observó, con razón, que “al menos 6 artículos de la Carta Magna referidos a la descentralización, que no fueron mencionados en la propuesta de reforma, son susceptibles de sufrir modificaciones, luego de que el Presidente propusiera modificar el artículo 158 de manera tal de sustituir la descentralización como política nacional por la participación protagónica, entre otros. Esos artículos son el 84, 157, 165, 269, 272 y 294. La palabra descentralización aparece de modo explícito en 14 artículos del texto constitucional de 1999 y en 5 de ellos el Presidente propone eliminar dicha palabra. De los otros 9 artículos, que se supone no serán tocados, estos 6 mencionan la descentralización en distintos ámbitos como

Con el proyecto de reforma constitucional sancionado, sin embargo, se eliminó todo vestigio de “descentralización política”, comenzando por el principio fundamental de *descentralización y autonomía territorial* que estaba en el artículo 16 de la Constitución de 1999 que exigía que la división político territorial de la República garantizase siempre “*la autonomía municipal y la descentralización político administrativa*”, como elementos básicos de la democracia de participación (autonomía y descentralización). En la reforma desapareció todo vestigio de autonomía y descentralización políticas, disponiéndose una “nueva geometría del poder” donde no había ni podía haber autonomías, con la creación de nuevas instancias territoriales, todas sometidas al poder central, mediante las cuales “el Poder Popular desarrollará formas de agregación comunitaria política territorial” que debían constituir formas de autogobierno, pero sin democracia representativa alguna, sino sólo como “expresión de democracia directa” (art. 16).

Además, con el proyecto de reforma constitucional se derogó y eliminó el artículo 158 de la Constitución de 1999, que como se indicó, definía la *política nacional de descentralización* para “profundizar la democracia, acercando el poder a la población y creando las mejores condiciones, tanto para el ejercicio de la democracia como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales.” En lugar de esta norma, con el proyecto de reforma constitucional lo que se ha esta-

cárceles, salud y funciones de la Asamblea Nacional, y los otros 3 están contenidos en el preámbulo y en parte de los 9 de los principios fundamentales de la Carta Magna. Estos principios son considerados intocables por el oficialismo para no justificar una Constituyente. Sin embargo fueron, al menos en lo referente a la descentralización, trastocados (y eliminados) en la reforma que plantea el presidente Chávez a los artículos 16, 184, 185, 300 y el mencionado 158. El artículo 4 parte de estos principios fundamentales “intocables”, establece que Venezuela es un estado federal descentralizado. La presidenta de la AN, Cilia Flores, ha insistido en que estos principios no serán modificados. Sin embargo, ha reconocido que es probable que modifiquen artículos más allá de los 33 propuestos. La justificación es que otros artículos pueden verse afectados. La presidenta del TSJ, Luisa E. Morales, dijo que sólo deben cambiar los artículos de la propuesta y los que tengan relación directa con estos artículos”. Véase en *El Universal*, Caracas 24, 08-2007.

bleció en el artículo 158 fue que “*El Estado promoverá como política nacional, la participación protagónica del pueblo, restituyéndole el poder y creando las mejores condiciones para la construcción de una democracia socialista*”, constituyendo esta nueva redacción, tal y como lo indicó el Presidente de la República en su Discurso de presentación del Anteproyecto:

“el desarrollo de lo que nosotros entendemos por descentralización, porque el concepto cuatrorpublicano de descentralización es muy distinto al concepto que nosotros debemos manejar. Por eso, incluimos aquí la participación protagónica, la transferencia del poder y crear las mejores condiciones para la construcción de la democracia socialista.”¹²⁸

Por lo anterior, la norma del artículo 157 de la Constitución de 1999 que disponía que “*La Asamblea Nacional, por mayoría de sus integrantes, podrá atribuir a los Municipios o a los Estados determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la descentralización,*” con el proyecto de reforma constitucional de noviembre de 2007 se sustituyó por una norma que dispuso que “*La Asamblea Nacional, por mayoría de sus Diputados y Diputadas integrantes, podrá atribuir a los órganos del Poder Popular, al Distrito Federal, a los estados y a los municipios, determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la democracia protagónica y participativa y el ejercicio directo de la soberanía.*” Como todos estos órganos estarían controlados por el Poder Central, el proyecto de reforma constitucional lo que hizo fue sustituir una política general de descentralización política, por la posibilidad de que las competencias nacionales se pudieran “desconcentrar” en entidades periféricas controladas por el Poder Central.

Por otra parte, en cuanto a las referencias que se hacen en el artículo 272 sobre la administración penitenciaria descentralizada, y en el artículo 295 sobre la administración electoral descentralizada, con el proyecto de reforma constitucional sancionado se eliminó de dichas normas la palabra “descentralización,” la cual incluso, también se eliminó del artículo 300 que se refiere a las empresas públicas.

¹²⁸ Véase *Discurso....*, citado *supra*, nota 16.

4. La fragmentación de la Administración Pública del Estado (Artículo 141)

Una de las innovaciones más importantes de la Constitución de 1999 fue el haber incorporado una normativa específica destinada a regular los principios fundamentales de la Administración Pública del Estado, buscando su racionalización, disponiendo en especial en el artículo 141, como principios fundamentales que debían regirla, primero, que la Administración Pública *está al servicio de los ciudadanos*; segundo, que se fundamenta en los principios de *honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública*, y tercero, que debe actuar con *sometimiento pleno a la ley y al derecho*, lo que implica la formulación constitucional del *principio de legalidad*.

A pesar de que en el Anteproyecto presentado ante la Asamblea Nacional, el Presidente de la República propuso eliminar todos los principios fundamentales relativos al funcionamiento de la Administración Pública, tal propuesta, sin embargo no fue acogida por la Asamblea Nacional, y en la reforma del artículo 141 si bien repitió la enumeración de algunos de los principios (*“honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley”*), sin embargo, se eliminó quizás el principio más importante que establecía la Constitución de 1999 en relación con la Administración Pública, que es su carácter servicial, en el sentido de que como una universalidad de entes, debe estar siempre al *servicio de los ciudadanos*. Con la reforma se sustituyó dicho principio, y al contrario lo que se estableció es que la Administración *está sólo al servicio del Estado*, eliminándose el derecho de los ciudadanos a que la Administración esté a su servicio. Por ello, en el artículo 141 lo que se estableció fue que *“Las administraciones públicas son las estructuras organizativas destinadas a servir de instrumento a los poderes públicos para el ejercicio de sus funciones, y para la prestación de los servicios.”*

Con el nuevo artículo 141, por otra parte, se fragmentó a la Administración Pública, pasándose de un régimen universal de *“la Administración Pública,”* a regularse varias *“administraciones públicas,”* las cuales, incluso, contra toda técnica legislativa, se las *“clasificó”* en la Constitución en las siguientes

tes 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 proyecto de reforma constitucional sancionado en 2007, en lugar de corregirse el descalabro administrativo que se había producido en los años precedentes por la indisciplina presupuestaria derivada de fondos asignados a programas específicos del gobierno denominados “misiones”, concebidos fuera de la organización general del Estado, lo que se hizo fue constitucionalizar el 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. Y todo ello, dejando la organización de la Administración Pública a la sola voluntad del Presidente de la República mediante reglamentos (artículos 141; 236,22).

5. El abandono de la disciplina presupuestaria y de la unidad del Tesoro (Artículo 16, 164, 167, 141, 184, 318, 321)

En el proyecto de reforma constitucional, aún cuando no se modificaron formal y expresamente los artículos 313 y 314 de la Constitución que establecen el principio general de la disciplina presupuestaria, con la reforma sancionada respecto del artículo 321, lo que se produjo fue la eliminación de la disciplina presupuestaria como principio fundamental de la administración económica y financiera del Estado.

En efecto, conforme a los artículos 313 y 314 de la Constitución, la administración económica y financiera del Estado se tiene que regir por un presupuesto aprobado anualmente por la Asamblea Nacional mediante ley, en el cual deben indicarse las estimaciones de ingresos públicos y los gastos públicos anuales que puede efectuar el Ejecutivo Nacional, de

manera tal que en el artículo 314 se declara que “no se hará ningún tipo de gasto que no hay sido previsto en la ley de Presupuesto,” siendo la excepción, sólo, los casos en los cuales se decreten créditos adicionales al presupuesto para gastos no previstos o con partidas insuficientes, que también deben ser aprobados por la Asamblea Nacional.

Todo este sistema de disciplina presupuestaria que exige que en el presupuesto estén la totalidad de los ingresos estimados y de los gastos proyectados, se ha desquiciado formalmente con la reforma que se ha sancionado respecto del artículo 321 de la Constitución, en el cual, en lugar de establecer, como lo hace la Constitución de 1999, que la ley debe establecer “un fondo de estabilización macroeconómica destinado a garantizar la estabilidad de los gastos del Estado en los niveles municipal, regional y nacional, ante las fluctuaciones de los ingresos ordinarios,” el cual debe funcionar bajo los “principios básicos la eficiencia, la equidad y la no discriminación entre las entidades públicas que aporten recursos al mismo;” lo que se estableció fue, en relación con la administración de las reservas internacionales (art. 318), que el Jefe del Estado era el que debía establecer, “en coordinación con el Banco Central de Venezuela y al final de cada año, el nivel de las reservas necesarias para la economía nacional, así como el monto de las reservas excedentarias, las cuales se destinarán a fondos que disponga el Ejecutivo Nacional para inversión productiva, desarrollo e infraestructura, *financiamiento de las misiones* y, en definitiva, el desarrollo integral, endógeno, humanista y socialista de la Nación,” con lo que se buscó formalizar la ruptura definitiva del principio de la unidad del Tesoro y la indisciplina fiscal.

En esta forma, con el proyecto de reforma constitucional sancionado se buscó constitucionalizar el nocivo mecanismo de financiamiento paralelo al presupuesto, mediante *fondos creados con la sola decisión del Ejecutivo Nacional*, destinados a las misiones, que como se dijo, también se establecieron como organizaciones administrativas públicas estructuradas en paralelo a la “Administración Pública burocrática y tradicional”.

En la reforma sancionada respecto de los artículos 164 y 184 de la Constitución, sin embargo, se estableció la exigencia de una ley para la creación de “un Fondo Nacional del Poder Popular” para transferir fondos del Situado Constitucional a

las comunidades, consejos comunales, comunas y entes del Poder Popular.

IV. LOS CAMBIOS EN EL SISTEMA POLÍTICO CON LA CREACIÓN DEL PODER POPULAR Y LA SUSTITUCIÓN DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA A NIVEL LOCAL POR UNA SUPUESTA "DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y PROTAGÓNICA" CONTROLADA POR EL PODER CENTRAL

1. *La eliminación de la democracia representativa a nivel local y su sustitución por una supuesta "participación protagónica" (Artículo 16, 70, 136, 184)*

El artículo 5º de la Constitución de 1999 establece 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 esta norma se siguió la tradición republicana de la soberanía popular iniciada en 1811, en particular, en la Constitución de 1999, vinculada al concepto de representatividad política, es decir, de democracia indirecta (democracia representativa) conforme a la cual todos los órganos del Poder Público tienen que tener su origen en elección popular. Esa democracia representativa se complementó con la previsión en la Constitución del ejercicio directo de la democracia, mediante los mecanismos de participación previstos en el artículo 62 que consagra el derecho de todos los ciudadanos "de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes."

La democracia, por tanto, para ser tal, tiene que ser representativa, pudiendo *además*, establecerse mecanismos de democracia directa; y por ello, en la Constitución de 1999 se exige que la representatividad democrática *siempre tiene que tener su fuente en elecciones de los cargos públicos* (art. 70), es decir, los titulares de los órganos que ejercen el Poder Público que, por supuesto, son los que establece la Constitución conforme a los principios de distribución y separación del Poder Público (art. 136). Y esa elección de los cargos públicos, es un derecho político que conforme al artículo 63, siempre debe ejercerse mediante votaciones libres, *universa-*

les, directas y secretas (art. 63). En el texto de la Constitución de 1999 si bien es cierto que se eliminó la palabra “representativo” para calificar al gobierno en el artículo 6, se precisó en dicha norma que debe ser “democrático, participativo, *electivo*, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables.”

Por ello, en la Constitución no existe ni puede existir democracia que no sea representativa, siendo de la esencia del régimen político democrático la idea de que el pueblo, titular de la soberanía, no la ejerce directamente, sino a través de representantes. Esa democracia representativa, por supuesto, no se opone a democracia participativa; ambas se complementan y se diferencian de los mecanismos de democracia directa como la que deriva de los referendos (consultivas, aprobatorios, abrogatorios y revocatorios) (arts. 71 ss.) que perfeccionan la democracia, al igual que de las consultas populares, la revocatoria del mandato, la iniciativa legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas, y ahora los diversos Consejos del poder popular (art. 70), todas reguladas como formas de participación política (art. 62) en la Constitución.

Sin embargo, la democracia representativa no puede pretender ser sustituida por una supuesta “democracia participativa.” La democracia, para que sea participativa, además de esencialmente representativa, lo que tiene es que permitir al ciudadano participar en los asuntos públicos, *teniendo acceso al poder lo que puede ocurrir sólo cuando lo tiene cerca*. Ello implica necesariamente un bien arraigado y desarrollado sistema de gobierno local, en cada lugar, asentamiento urbano o rural, que goce de autonomía política, lo que sólo puede estar *basado en la descentralización política, es decir, en la creación de entidades políticas autónomas que permitan el autogobierno local*. En ese sentido, participar es sólo posible cuando mediante la descentralización, se crean autoridades locales en los niveles territoriales más pequeños, lo que implica desparramar el poder.

Ello, por supuesto, es contrario a la concentración del Poder y al centralismo que es lo que se encubrió con el proyecto de reforma constitucional sancionado en 2007, destinada a la construcción del socialismo, de una sociedad colecti-

vista y de supuesta “participación protagónica.”¹²⁹

Con ello, lo que se buscó fue eliminar de la Constitución toda referencia a la descentralización política y, por tanto, de efectiva posibilidad de participación. Lo que se dispuso con la reforma constitucional, en definitiva, fue la sustitución de la democracia representativa por una supuesta “democracia participativa,” pero acabando con la propia democracia como régimen político, tratando de sustituirla por un régimen autoritario, centralizador y concentrador del Poder que impide la real participación política, al no existir entidades locales autónomas, y depender los consejos comunales de la cúspide del poder ejecutivo nacional.

Ello se buscó lograr con la *eliminación de todo vestigio de autonomía territorial y de descentralización política, sin las cuales no puede haber efectivamente democracia participativa*. Como se dijo, la participación democrática exige la existencia de *entes políticos territoriales autónomos*, sin los cuales aquella no pasa de ser una *simple movilización controlada desde el Poder Central*. Ello fue lo que ocurrió, precisamente, con los Consejos Comunales creados por Ley en 2006,¹³⁰ cuyos miembros *no son electos mediante sufragio sino designados por Asambleas de ciudadanos controladas por el propio Poder Ejecutivo Nacional*. Ello, en 2007, se buscó consolidar constitucionalmente con la reforma del artículo 16 al referirse a la división territorial como “nue-

¹²⁹ En la *Exposición de Motivos del Proyecto de Reforma Constitucional* presentado por el Presidente de la República en agosto 2007, se lee que el Poder Popular “es la más alta expresión del pueblo para la toma de decisiones en todos sus ámbitos (político, económico, social, ambiental, organizativo, internacional y otros) para el ejercicio pleno de su soberanía. Es el poder constituyente en movimiento y acción permanente en la construcción de un modelo de sociedad colectivista de equidad y de justicia. Es el poder del pueblo organizado, en las más diversas y disímiles formas de participación, al cual está sometido el poder constituido. No se trata del poder del Estado, es el Estado sometido al poder popular. Es el pueblo organizado y organizando las instancias de poder que decide las pautas del orden y metabolismo social y no el pueblo sometido a los partidos políticos, a los grupos de intereses económicos o a una particularidad determinada”, *cit.*, p. 11.

¹³⁰ Véase los comentarios sobre ello en Allan R. Brewer-Carías et al, *Ley Orgánica del Poder Público Municipal*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007, pp. 75 y ss.

va geometría del poder” para que el Poder Popular desarrollase formas de agregación comunitaria político-territorial como expresión de democracia directa.

En efecto, conforme al texto del artículo 16 de la reforma constitucional sancionada, el Poder Popular que se creó en el artículo 136, supuestamente se desarrollaba de abajo hacia arriba, a partir de las *comunidades*, “cada una de las cuales debía constituir el núcleo territorial básico e indivisible del *Estado Socialista Venezolano*, donde los ciudadanos y las ciudadanas comunes tendrán el poder para construir su propia geografía y su propia historia”. Estas *comunidades*, se dispone en la misma norma, estarán agrupadas en *comunas*,¹³¹ que debían ser “áreas o extensiones geográficas” que constituían “células sociales del territorio”; y éstas, a su vez, estaban agrupadas en *ciudades* que se concebían -en sustitución del Municipio- como “la unidad política primaria de la organización territorial nacional”, entendidas “como todo asentamiento poblacional dentro del Municipio”.

En esta forma, dispuso la misma norma del artículo 16, que era a partir de la *comunidad* y la *comuna*, que “el Poder Popular desarrollará formas de agregación comunitaria político-territorial, las cuales serán reguladas en la Ley nacional, y que constituyan formas de autogobierno y cualquier otra expresión de democracia directa.”

Conforme a ello, la reforma del artículo 136 de la Constitución, tenía por objeto crear el Poder Popular como una división vertical más del Poder Público; como se afirmó en el *Informe de la Asamblea Nacional para la tercera discusión* de la reforma: se crea el “Poder Popular dentro del ámbito territorial ... como uno de los componentes del Estado,” resultando esta incorporación, “el pilar fundamental para el fortalecimiento de una democracia protagónica y participativa”, e incrustando “en el alma de la Constitución, el Poder Popular.”

¹³¹ En la *Exposición de Motivos* del Proyecto de Reforma Constitucional presentado por el Presidente de la República en agosto 2007, a las comunas se las califica como “comunas socialistas”, y se la define como “Es un conglomerado social de varias comunidades que poseen una memoria histórica compartida, usos, costumbres y rasgos culturales que los identifican, con intereses comunes, agrupadas entre sí con fines político-administrativos, que persiguen un modelo de sociedad colectiva de equidad y de justicia”, *cit.*, p. 12.

En consecuencia, el artículo 136 de la reforma rezó así: “El Poder Público se distribuye territorialmente en la siguiente forma: el Poder Popular, el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional;” indicándose que el Poder Popular:

“se expresa constituyendo las comunidades, las comunas y el autogobierno de las ciudades, a través de los consejos comunales, consejos de trabajadores y trabajadoras, consejos estudiantiles, consejos campesinos, consejos artesanales, consejos de pescadores y pescadoras, consejos deportivos, consejos de juventud, consejos de adultos y adultas mayores, consejos de mujeres, consejos de personas con discapacidad, y otros que señale la ley”.

Debe decirse que en la propuesta presidencial, se hacía referencia básicamente a los consejos comunales, pues el artículo 136 lo que dispone es una distribución vertical (territorial) del poder; pero con la reforma sancionada por la Asamblea Nacional en 2007, lo que resultó fue una mezcla de consejos territoriales y consejos sectoriales.

En todo caso, en el mismo artículo 136 de la reforma se estableció el principio general de que siendo el pueblo “el depositario de la soberanía”, el mismo solo “la ejerce directamente a través del Poder Popular,” precisándose que “éste no nace del sufragio ni de elección alguna, sino que nace de la condición de los grupos humanos organizados como base de la población;” es decir, buscando eliminarse definitivamente la democracia representativa.

En otras palabras, lo que se buscó con la reforma, fue poner fin en Venezuela a la democracia representativa a nivel local, y con ello, de todo vestigio de autonomía política territorial que es la esencia de la descentralización.¹³²

¹³² Esto es lo mismo que se había formulado en las propuestas de reforma presentadas por el Consejo Presidencial para la reforma Constitucional en junio de 2007, en relación con el artículo 62, que buscaba agregar a la misma que “La participación del pueblo en forma efectiva, suficiente y oportuna en el proceso de definición y ejecución de la gestión pública y en el control y evaluación de sus resultados constituye la esencia del ejercicio directo de la soberanía por parte del pueblo y de su protagonismo en función del desarrollo social integral para la construcción de la sociedad socialista”; sin garantizar que ello fuera mediante entes político territoriales autónomos, lo que hacía la propuesta vacía de democracia representativa. Estas propuestas de reforma de los artículos 61 y 62, sin embargo, no fueron acogidas ni

Por otra parte, en el proyecto de reforma constitucional sancionado respecto del artículo 70 relativo a los medios de participación política, se los identifica como medios del pueblo "en ejercicio *directo* de su soberanía y *para la construcción del socialismo*", agregándose entre los medios de participación de orden político, además, a los *Consejos del Poder Popular*, que no solo son los *Consejos Comunales*, sino los "consejos de trabajadores y trabajadoras, consejos estudiantiles, consejos campesinos, consejos artesanales, consejos de pescadores y pescadoras, consejos deportivos, consejos de la juventud, consejos de adultos y adultas mayores, consejos de mujeres, consejos de personas con discapacidad". La reforma sancionada, además, agregó a los medios de participación en lo social y económico, "la *gestión democrática* de los trabajadores y trabajadoras de cualquier empresa de propiedad social directa o indirecta, la autogestión comunal, las organizaciones financieras y microfinancieras comunales, las cooperativas de propiedad comunal, las cajas de ahorro comunales, las redes de productores libres asociados, el trabajo voluntario, las empresas comunitarias y demás formas asociativas constituidas para desarrollar los valores de la mutua cooperación y la solidaridad socialista"

Por otra parte, en cuanto a la eliminación de la *democracia representativa a nivel local*, ello derivaba de la reforma del artículo 184 que dispuso que los consejos comunales, que debían constituir el órgano ejecutor de las decisiones de las asambleas de ciudadanos, articulando e integrando diversas organizaciones comunales y grupos sociales, debían asumir "la *Justicia de Paz* y la prevención y protección vecinal." Con ello, se estaba reformando, sin decirlo, la previsión del artículo 258 de la Constitución que dispone que la designación de los jueces de paz garantiza que sea siempre "por votación universal, directa y secreta."

En definitiva, en nombre de la "democracia participativa y protagónica" lo que se buscó fue eliminar la democracia representativa a nivel local, y sustituirla por una supuesta "democracia directa" de "participación" en asambleas de ciudadanos, consejos del poder popular, comunidades, comunas y ciudades, que no son entes políticos territoriales autónomos, todas

en el Anteproyecto presidencial ni por la Asamblea Nacional, lo que no significa que no se haya logrado el mismo efecto, sin embargo, con la reforma efectuada de los artículos 16 y 136.

controladas desde el Poder Central; y si bien en las reformas introducidas a los artículos 16 y 136 se habló de “formas de autogobierno” y del “autogobierno de las ciudades,” de ello no se derivaba que los mismos debían ser el resultado de una elección popular como lo exige una democracia representativa. Al contrario, como se indicó en el “nuevo” artículo 136 del proyecto de reforma constitucional, *el Poder Popular “no nace del sufragio ni de elección alguna, sino que nace de la condición de los grupos humanos organizados como base de la población”*.

2. La ampliación del derecho a votar (Artículo 64)

En el proyecto de reforma constitucional sancionado, el ejercicio del derecho al sufragio activo, es decir, a votar en las elecciones y votaciones, se le otorgó a los mayores de 16 años, en lugar de los 18 años que establece la Constitución de 1999 (Art. 64), eliminándose por tanto su carácter de derecho político.

3. La eliminación del principio de la alternabilidad republicana con la posibilidad de reelección indefinida del Presidente de la República (Artículo 230)

Conforme al artículo 4 de la Constitución, el gobierno de la República y de todas las entidades políticas que la componen tiene que ser democrático *alternativo*, y de allí las limitaciones que la Constitución de 1999, siguiendo una tradición constitucional que se remonta a casi dos siglos, estableció respecto de la posibilidad de la reelección de los funcionarios electos.

En efecto, en cuanto al Presidente de la República, el artículo 230 de la Constitución de 1999, cambiando radicalmente las previsiones constitucionales anteriores que prohibían toda reelección, había dispuesto la posibilidad de la reelección inmediata del Presidente de la República por una sola vez, para un nuevo período; el artículo 192 dispuso que los diputados a la Asamblea Nacional podían ser reelegidos sólo “por dos periodos consecutivos como máximo;” el artículo 160 dispuso que los Gobernadores de Estado podían ser “reelegidos, de inmediato y por una sola vez, para un nuevo período;” el artículo 162 dispuso que los legisladores a los Consejos Legislativos de los Estados podían ser reelegidos sólo “por dos periodos consecutivos como máximo;” y el artículo

174 dispuso que los Alcaldes podían ser “reelegidos, de inmediato y por una sola vez, para un nuevo período”.

El proyecto de reforma constitucional sancionado en esta materia, sólo incidió en el artículo 230, no sólo aumentando el período constitucional del Presidente de la República de seis a siete años (ya en 1999 se había aumentado de cinco a seis años), sino estableciendo expresamente que el Presidente de la República “puede ser reelegido o reelegida”. En la Constitución de 1999 sólo se establecía que podía ser reelegido “de inmediato y por una sola vez, para un nuevo período.”

En esta forma, el principio de la alternabilidad republicana, cuyo objeto central es la consolidación del pluralismo político, base de los regímenes democráticos, materialmente desapareció con el proyecto de la reforma constitucional sancionado.¹³³

Esto sin embargo, a pesar de que la reforma constitucional se rechazó por el pueblo en diciembre de 2007, dos años después se incluyó en la Enmienda Constitucional de 2009, que reguló la reelección indefinida para todos los cargos electivos.

4. Las contradictorias restricciones al derecho a la participación política de los ciudadanos

En cuanto al principio de la participación política, si bien la Constitución de 1999, en general, remitió su desarrollo a la labor del Legislador, en algunos casos lo reguló directamente imponiendo en forma expresa diversos mecanismos de participación, los cuales, contradictoriamente, en nombre de una supuesta “democracia participativa y protagónica,” en la reforma de 2007 se eliminaron o restringieron. Es decir, los únicos supuestos en los cuales está constitucionalmente regulada la participación política de la sociedad civil en asuntos públicos, con la reforma se eliminaron o restringieron.

¹³³ En la *Exposición de Motivos de la Propuesta de Reforma Constitucional* del Presidente de la República del Proyecto de Reforma Constitucional, agosto de 2007, se afirmó, pura y simplemente, sin fundamento, ni argumento, ni lógica alguna, que “la propuesta de la reelección presidencial profundiza el principio de alternabilidad republicana”, basándose sólo, en el derecho del Presidente de la República a ser electo en el cargo, y en el derecho del pueblo de elegir su candidato, *cit.*, p. 7.

Ello sucedió con los mecanismos de participación de la sociedad civil dispuesto para la elección de los altos funcionarios públicos que no son electos por votación popular (Poder Judicial, Poder Ciudadano, Poder Electoral); con el derecho a la participación política de la población mediante referendos; y con el derecho a la participación política de los ciudadanos en materia de reformas a la Constitución.

A. *La eliminación de los supuestos constitucionales de participación de representantes de diversos sectores de la sociedad civil en la postulación de los candidatos a altos cargos estatales (Artículos 264, 279, 295)*

El proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007, en efecto, eliminó las formas de participación política de la sociedad civil en los asuntos públicos que directamente había establecido la Constitución de 1999, como una novedad institucional, para la postulación de los candidatos a los cargos de Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, de Miembros del Consejo Nacional Electoral, del Defensor del Pueblo, del Contralor General de la República y del Fiscal General de la República. Esa postulación debía hacerse ante la Asamblea Nacional por sendos *Comités de Postulaciones* que necesariamente debían estar integrados por “representantes de los diferentes sectores de la sociedad” (arts. 264, 279, 295).

Estas previsiones de la Constitución de 1999 habían sido distorsionadas por la práctica política y legislativa desarrollada desde que se sancionó la propia Constitución, tanto por parte de la entonces Asamblea Nacional Constituyente (1999), como por la Asamblea Nacional (2000), que fueron convirtiendo dichos Comités de Postulaciones en violación de la Constitución, en simples Comisiones parlamentarias ampliadas (2002-2004), limitando el derecho a la participación política de la sociedad civil.¹³⁴ Esa tendencia fue la que insólitamente se buscó constitucionalizar con el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007, cuando al

¹³⁴ 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

regularse los Comités de Postulaciones para la elección de los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia y de los titulares de los órganos del Poder Electoral y del Poder Ciudadano, se eliminó su integración exclusiva por representantes de los diversos sectores de la sociedad, pasando a estar integrados mayoritariamente por funcionarios del Estado.

En cuanto al Comité de Postulaciones Judiciales para la designación de los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, que conforme al artículo 264 de la Constitución debe estar integrado por representantes de los diversos sectores de la sociedad, con la reforma constitucional, se buscó constitucionalizarlo como una "Comisión parlamentaria ampliada," como ya lo había hecho la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de 2004,¹³⁵ disponiendo que "la Asamblea Nacional convocará un Comité de Postulaciones Judiciales el cual estará integrado por Diputados y Diputadas, voceros y voceras del Poder Popular y representantes de los sectores vinculados con la actividad jurídica." Se agregó en la norma que "podrán postular ante el Comité, los Consejos del Poder Popular, sectores sociales y organizaciones vinculadas con la actividad jurídica."

En cuanto al Comité de Postulaciones Electorales de candidatos a integrar el Consejo Nacional Electoral, el artículo 295 de la Constitución de 1999 dispone que debe estar "integrado por representantes de los diferentes sectores de la sociedad, de conformidad con lo que establezca la ley;" norma que se reformó para establecer, en su lugar, que "para la designación de los Rectores y las Rectoras del Consejo Nacional Electoral, la Asamblea Nacional convocará un Comité de Postulaciones Electorales, el cual estará integrado por Diputados y Diputadas, voceros y voceras del Poder Popular y representantes de organizaciones y sectores sociales;" es decir, integrado básicamente por órganos del Estado (Poder Legislativo y Poder Popular), abandonándose la exclusiva participación de los diferentes sectores de la sociedad, y previéndose solo, una participación evidentemente minoritaria de "representantes de organizaciones y sectores sociales".

Por otra parte, en cuanto los miembros del Consejo Nacional Electoral, la Constitución de 1999 dispone que los mismos deben ser cinco personas no vinculadas a organiza-

¹³⁵ Véase Allan R. Brewer-Carías, *Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia*, Editorial jurídica venezolana, Caracas, 2006, pp. 32 ss.

ciones con fines políticos; de las cuales “tres de ellos o ellas serán postulados o postuladas por la sociedad civil, uno o una por las facultades de ciencias jurídicas y políticas de las universidades nacionales y uno o una por el Poder Ciudadano” (art. 295). Esto se reformado en 2007, eliminándose la participación de las facultades de ciencias jurídicas y políticas de las universidades nacionales en el proceso, y sustituyéndose la norma por una que estableció que los miembros del Consejo debían ser postulados “por Consejos del Poder Popular, representantes de instituciones, sectores educativos y otros sectores sociales”.

En cuanto a la integración del Comité de Evaluación del Poder Ciudadano, la reforma del artículo 279 cambió su naturaleza y configuración, estableciendo que debía ser la Asamblea Nacional la que debía convocar “un Comité de Evaluación de Postulaciones, el cual estará integrado *por diputados y diputadas de la Asamblea Nacional y otros voceros de los diferentes sectores del Poder Popular*”, eliminándose toda referencia a la sociedad civil.

B. *La limitación al derecho a la participación política mediante referendos y la restricción a la democracia directa (Artículos 71, 72, 73, 74)*

Tanto en el artículo 5 como en el 62 de la Constitución de 1999 se prevé que el derecho a la participación política se realiza indirectamente mediante la elección de representantes, o directamente a través de los mecanismos previstos en la Constitución y en la ley, en particular, además de los previstos en el artículo 70, mediante la realización de referendos. Estos son de cuatro tipos, tal como se regulan en los artículos 71 a 74 de la Constitución, y son el referendo consultivo, el referendo revocatorio, el referendo aprobatorio, y el referendo abrogatorio.

Lo importante de estas previsiones, además de regular directamente en la propia Constitución mecanismos concretos de democracia directa, es *la consagración de la iniciativa popular* como medio de participación democrática para la formulación de la solicitud de la convocatoria a los referendos, y que se fijaba en el 10% de los inscritos en la circunscripción correspondiente para los referendos consultivos (art. 71); en el 20% de los inscritos en la circunscripción correspondiente

para los referendos revocatorios (art. 72); en el 15% de los inscritos en el registro electoral para los referendos aprobatorios de ciertos tratados internacionales (art. 73); en el 10% de los inscritos en el registro electoral para los referendos abrogatorios de leyes (art. 74); y en el 5% de los inscritos en el registro electoral para los referendos abrogatorios de decretos leyes (art. 74).

El proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007 en relación con los artículos 71 a 74, lo que hizo fue limitar el derecho político de participación de los ciudadanos mediante referendos, al aumentar el número de firmas requeridas para la iniciativa en la convocatoria de los referendos (y por tanto hacerla más dificultosa), así: al 20%, en lugar del 10% de los inscritos en la circunscripción correspondiente para los referendos consultivos (art. 71); al 30%, en lugar del 20% de los inscritos en la circunscripción correspondiente para los referendos revocatorios (art. 72); al 30%, en lugar del 25% de los inscritos en el registro electoral para los referendos aprobatorios de leyes (art. 73); al 30%, en lugar del 15% de los inscritos en el registro electoral para los referendos aprobatorios de tratados internacionales (art. 73); al 30%, en lugar del 10% de los inscritos en el registro electoral para los referendos abrogatorios de leyes (art. 74); y al 30%, en lugar del 5% de los inscritos en el registro electoral para los referendos abrogatorios de decretos leyes (art. 74).

Por otra parte, específicamente en cuanto al *referendo revocatorio*, con el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007 respecto del artículo 72, se *cambió el sistema del mismo para hacerlo menos participativo y más dificultoso, al establecerse, en primer lugar, en vez de que la solicitud de convocatoria del mismo corresponda directamente, como un derecho popular, a un número no menor del 20% de los electores inscritos en la correspondiente circunscripción, se estableció que "se podrá solicitar al Consejo Nacional Electoral la activación del mecanismo para que los electores y electoras inscritos e inscritas en la correspondiente circunscripción del Registro Electoral, en un número no menor del treinta por ciento, soliciten la convocatoria de un referendo para revocar su mandato"*, distorsionando la iniciativa popular; en segundo lugar, en lugar de exigirse que sólo concurren al referendo un número de electores igual o superior al 25% de los electores inscritos para que se considere válido el referendo, se requirió que concurren al referendo el 40% de los electores

inscritos; y en tercer lugar, adicionalmente a la exigencia de que se considere revocado el mandato cuando voten a favor de la revocatoria “igual o mayor número de electores que eligieron al funcionario,” en 2007 se exigió que fuera “mayor el total de votos a favor que el total de votos en contra,” así hubieran votado por la revocatoria más electores que los que eligieron al funcionario, con lo cual el referendo revocatorio se distorsionaba constitucionalmente convirtiéndolo en un “referendo ratificatorio,” que fue lo que había ocurrido en 2004, mediante una mutación constitucional efectuada por la sala Constitucional del Tribunal Supremo.

C. *La limitación al derecho a la participación política en materia de revisión de la Constitución (Artículos 341, 342, 348)*

En la Constitución de 1999 se establecieron tres mecanismos institucionales para la revisión constitucional que se distinguen *según la intensidad de las transformaciones* que se proponen, y que son las Enmiendas constitucionales, las Reformas Constitucionales y la Asamblea Nacional Constituyente.

El procedimiento de las *Enmiendas Constitucionales* para la revisión constitucional, tiene por objeto la *adición o modificación de uno o varios artículos de la Constitución, sin alterar su estructura fundamental* (art. 340). De acuerdo con el artículo 341,1 la iniciativa para la Enmienda puede partir del 15% de los ciudadanos inscritos en el registro civil y electoral; o de un 30% de los integrantes de la Asamblea Nacional o del Presidente de la República en Consejo de Ministros. Con el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007 se buscó restringir *la iniciativa popular* para las enmiendas, *aumentándose*, en el artículo 341, *el porcentaje* de ciudadanos que la requieran de 15% al 20%.

Por otra parte, en la regulación sobre el referendo aprobatorio de las Enmiendas (art. 341,3 y 4), en la Constitución se dispone que al mismo deben concurrir al menos el 25% de los electores inscritos, bastando para la aprobación que haya mayoría de votos afirmativos (art. 73). En el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007, sin embargo, se aumentó al 30% los electores inscritos que deben concurrir al referendo (art. 73), y se agregó en el artículo 341,3 de la Constitución, que “el Poder Electoral someterá a referendo el

proyecto de enmienda aprobado por la Asamblea Nacional, a los 30 días siguientes a su recepción formal,” lo que podía dar lugar a interpretar que todo proyecto de enmienda, incluso el que se propusiera por iniciativa popular, debía ser previamente aprobado por la *Asamblea Nacional*, lo que era contrario a la participación popular mediante la iniciativa de los electores.

Por otra parte, la Constitución exige que las enmiendas sean numeradas consecutivamente, y se publiquen a continuación de la Constitución sin alterar el texto de ésta, pero anotando al pie del artículo o artículos enmendados la referencia de número y fecha de la enmienda que lo modificó. En el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007, se *modificó la formalidad de publicar las enmiendas* al final del texto con indicación al pie de los artículos enmendados, y en su lugar, se dispuso que el texto del artículo 341,5 fuera pura y simplemente que “las enmiendas serán numeradas y se incorporarán como un solo cuerpo al texto constitucional.”

En cuanto a las *Reformas constitucionales*, conforme al artículo 342 de la Constitución de 1999, la misma tiene por objeto sólo una *revisión parcial de la Constitución y la sustitución de una o varias de sus normas que no modifiquen la estructura y principios fundamentales del texto constitucional*.

De lo anterior resultaba que la diferencia entre la Enmienda y la Reforma es muy sutil: aquella tiene por objeto “la adición o modificación de uno o varios artículos de la Constitución, sin alterar su estructura fundamental”; ésta tiene por objeto, “la sustitución de una o varias de sus normas que no modifiquen la estructura y principios fundamentales del texto constitucional.” En definitiva, podría decirse que la Enmienda tenía por objeto “añadir o modificar” unos artículos y la Reforma la “sustitución” de unos artículos, pero en uno u otro caso, sin alterar o modificar la estructura fundamental de la Constitución.

En el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007 respecto del artículo 342, en cuanto al objeto de la reforma de revisión parcial, se agregó, además de que pueda consistir en “la sustitución de una o varias de sus normas que no modifiquen la estructura y principios fundamentales del texto Constitucional”, en la posibilidad de “*supresión o adición*” de una o varias normas.

En todo caso, conforme a la Constitución de 1999, las reformas constitucionales pueden tener su origen en la iniciati-

va popular a solicitud de un número no menor del 15% de los electores inscritos en el registro civil y electoral (art. 342). La participación política que ello implica, se restringió en el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007, al aumentarse el porcentaje para la iniciativa popular para las reformas constitucionales, del 15% al 25 % de ciudadanos que la soliciten.

Por último, como mecanismo de revisión constitucional, la Constitución de 1999, previó la convocatoria de la Asamblea Constituyente cuando se trate de “transformar al Estado, crear un nuevo ordenamiento jurídico y redactar una nueva Constitución” (art. 347), la cual puede tener su origen en la iniciativa popular cuando sea solicitada por el 15% de los electores inscritos en el registro electoral (art. 348). En el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007, *también se restringe la iniciativa popular* prevista en el artículo 348 para la solicitud de convocatoria de la Asamblea Constituyente, aumentándose el porcentaje de ciudadanos que la requieran del 15% al 30% de electores inscritos.

D. La restricción del derecho a la participación política exclusivamente para la ejecución de la ideología socialista (Artículo 70)

El artículo 62 de la Constitución de 1999 declara como un derecho político de todos los el “de *participar libremente* en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas”, refiriéndose a “la participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública” como “el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo.” A tal efecto se dispone que “es obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica.”

Dicha norma se complementaba con la del artículo 70 de la Constitución, en la cual se enumeraron los siguientes medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía: “en lo político: la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocación del mandato, las iniciativas legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas cuyas decisiones serán de carácter vinculante, entre otros; y en lo social y

económico: las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas en todas sus formas incluyendo las de carácter financiero, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y la solidaridad.”

Con el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007, todos estos medios de participación política, además de aumentarse en el artículo 70 al agregarse a los “Consejos del Poder Popular, a través de los consejos comunales, consejos de trabajadores y trabajadoras, consejos estudiantiles, consejos campesinos, consejos artesanales, consejos de pescadores y pescadoras, consejos deportivos, consejos de la juventud, consejos de adultos y adultas mayores, consejos de mujeres, consejos de personas con discapacidad;” en definitiva, resultan restrictivos respecto del derecho ciudadano a participar en la conducción de asuntos públicos, al quedar reducidos en su objetivo, al *único propósito de “la construcción del socialismo,”* de manera que quien no quiera construir socialismo alguno, queda excluido del derecho a la participación política, que sólo está destinado a desarrollar los valores de “la solidaridad socialista” y no es libre como indica el artículo 62.

5. *Las reformas al régimen de los partidos políticos (organizaciones con fines políticos) y de las asociaciones con fines políticos (Artículo 67)*

Otro aspecto que constituyó una innovación en la Constitución de 1999, como reacción contra la falta de democratización interna de los partidos políticos, y su conducción por cúpulas eternizadas de dirigentes, fue la previsión de que no sólo *la designación de sus directivos debía realizarse mediante elecciones,* sino que, incluso, la escogencia de los candidatos de los partidos políticos a los cuerpos y cargos representativos, debe también realizarse mediante *votación interna democrática* (art. 67), estando la organización de dichas elecciones internas a cargo del Consejo Nacional Electoral (art. 293, ord. 6). Del texto de la Constitución de 1999, sin embargo, se eliminó la expresión “partidos políticos” y se la sustituyó por la de “organizaciones con fines políticos”, y en algunos casos por la de “asociaciones con fines políticos.”

En el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007 relativa al artículo 67, se dejó también de

utilizar la denominación de “organizaciones con fines políticos” y se utilizó solo la más amplia de “asociaciones con fines políticos” con lo que se sentaron las bases constitucionales para la intervención del Estado respecto de cualquier asociación de la sociedad civil, no gubernamental, que pueda tener fines políticos sin ser necesariamente un “partido político,” que en la propia reforma al artículo 293, ordinales 6 y 8, se siguieron denominando como “organizaciones con fines políticos”.

En el proyecto de reforma sancionado, por otra parte, se agregó a la norma sobre el derecho de los ciudadanos de asociarse con fines políticos mediante métodos democráticos de organización, funcionamiento y dirección, en cuanto a la elección interna de los órganos de dirección de las asociaciones con fines políticos, así como la elección de los candidatos a cargos de elección popular, la necesidad de que fueran seleccionados “*en forma paritaria,*” con lo cual se le da rango constitucional a la paridad de género en esta materia.

Ahora bien, uno de los problemas vinculados a el funcionamiento de los partidos políticos había sido el tema del financiamiento público de los mismos que regulaba la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política de 1998, lo que antes de 1999 había conducido a un acaparamiento inequitativo de dichos fondos. Los redactores de la Constitución de 1999 reaccionaron contra ello, *prohibiendo simplemente dicho financiamiento público “de las asociaciones con fines políticos”* (art. 67), con lo que se retrocedió en lo que es la constante en todo el mundo democrático, habiéndose abierto, de hecho, la posibilidad más degradante de financiamiento público irregular e ilegítimo a los partidos de gobierno.

El proyecto de reforma constitucional sancionado eliminó la prohibición establecida en el artículo 67, y en cambio dispuso que “el Estado podrá financiar las actividades electorales,” pero sin indicarse si se trata de un financiamiento a los partidos políticos (organizaciones con fines políticos) en general o a las actividades electorales del partido único socialista o de los candidatos a reelección. Por otra parte, en el proyecto de reforma se estableció, además, una remisión a la ley para establecer “los mecanismos para el financiamiento, el uso de los espacios públicos y accesos a los medios de comunicación social en las campañas electorales, por parte de las referidas asociaciones con fines políticos” (y no sólo de las “organizaciones con fines políticos”).

Por otra parte, en una forma evidentemente regresiva, el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007 eliminó la prohibición general que regula el artículo 67 de la Constitución de 1999, en el sentido de que "*Las direcciones de las asociaciones con fines políticos no podrán contratar con entidades del sector público.*" En un sistema de partido único oficialista, la eliminación en la propuesta es un llamado a la legitimación de la imbricación total entre el partido y el Estado.

Por último, en el proyecto de reforma constitucional sancionado, en el mismo artículo 67 se estableció una prohibición general en cuanto al "financiamiento a las asociaciones con fines políticos" y no sólo de las "organizaciones con fines políticos" o "a quienes participen en procesos electorales por iniciativa propia, por parte de gobiernos o cualquier otra entidad pública o privada extranjeros." Esto buscaba establecer, que ninguna asociación de la sociedad civil u ONG que pudiera tener fines políticos, como puede ser la defensa de los derechos humanos, pudiera recibir financiamiento ni siquiera de entidades privadas o fundaciones extranjeras.

V. LOS CAMBIOS EN LA FORMA DEL ESTADO: DE LA FEDERACIÓN CENTRALIZADA A LA CENTRALIZACIÓN TOTAL DEL ESTADO

La forma del Estado venezolano, desde que se creó la República en 1811, y luego, desde que se reconstituyó la República en 1830, ha sido siempre formalmente la de una Federación, en la cual el Poder Público está distribuido en el territorio entre *entidades políticas territoriales autónomas* en tres niveles: el nivel nacional (República), el nivel estatal (Estados) y el nivel municipal (Municipios), cuyas respectivas autonomías garantiza la propia Constitución.

Con todos sus altibajos, y a pesar de la tendencia a centralizar la Federación que se aprecia del articulado de la Constitución de 1999, como se ha indicado anteriormente, esa ha sido la forma del Estado que siempre hemos tenido, y que implica la distribución vertical del Poder Público entre entidades territoriales políticamente autónomas. Esta forma de Estado federal, sin embargo, aun cuando sin eliminar formalmente la denominación "federal," se buscó eliminarla con las reformas constitucionales sancionadas en noviembre de

2007, de nuevo, en fraude a la Constitución.

1. El desmoronamiento de la forma federal del Estado

**A. El vaciamiento del contenido territorial de la federación
(Artículos 16, 136, 168)**

En efecto, en el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007, si bien no se eliminó expresamente la “Federación,” o la “forma federal” del Estado, la misma se vació en tal forma de contenido que materialmente desaparecía.

En particular, en cuanto a los Estados y Municipios sobre cuya concepción se monta el sistema federal, conforme a la reforma del artículo 16, si bien no se los eliminó expresamente, de la norma *desapareció la garantía constitucional de la autonomía municipal y la descentralización político administrativa* que establece la Constitución de 1999, como condición esencial de la división territorial, sentándose en consecuencia, con el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007, las bases para vaciarlos de sentido y de competencias.

Además, en cuanto a los Municipios, en el proyecto de reforma constitucional se les quitó el carácter de *unidad política primaria* que el artículo 168 de la Constitución de 1999 les garantiza conforme a una tradición constitucional que se remonta a comienzos del Siglo XX, y en cambio, se dispuso que “la unidad política primaria de la organización territorial nacional es la ciudad, entendida esta como “todo asentamiento poblacional dentro del municipio, e integrada por áreas o extensiones geográficas denominadas comunas”.

Estas *comunas*, conforme al mismo artículo 16, son “las células sociales del territorio y *estarán conformadas por las comunidades*, cada una de las cuales constituirá el núcleo territorial básico e indivisible del *Estado Socialista Venezolano*, donde los ciudadanos y las ciudadanas tendrán el poder para construir su propia geografía y su propia historia.” Y se concluye indicando que “a partir de la comunidad y la comuna, el Poder Popular desarrollará formas de agregación comunitaria político-territorial, las cuales serán reguladas en la ley nacional, y que constituyan formas de autogobierno y cualquier otra expresión de *democracia directa*”.

El proyecto de reforma constitucional sancionado en

noviembre de 2007 en relación con el artículo 16 agregó, además, que “la *Ciudad Comunal* se constituye cuando en la totalidad de su perímetro, se hayan establecido las comunidades organizadas, las *comunidades* y el autogobierno comunal”, y se dispuso, pura y simplemente, que serían creadas por decreto del Presidente de la República en Consejo de Ministros.

Pero además, en la propuesta de reforma del artículo 136 relativo al Poder Público, se precisó el esquema, indicándose que “El Poder Popular se expresa constituyendo las comunidades, las comunas y el autogobierno de las ciudades, a través de los consejos comunales, consejos de trabajadores y trabajadoras, consejos estudiantiles, consejos campesinos, consejos artesanales, consejos de pescadores, consejos deportivos, consejos de la juventud, consejos de adultos y adultas mayores, consejos de mujeres, consejos de personas con discapacidad, y otros entes que señale la ley;” y que el mismo, es decir, *el Poder Popular* “no nace del sufragio ni de elección alguna, sino que nace de la condición de los grupos humanos organizados como base de la población”. Se trató, en definitiva, de la eliminación de la democracia representativa y de la autonomía política local, es decir, de la descentralización política como condición para la participación política.

B. La nueva división territorial de la República sujeta al Poder Ejecutivo y con autoridades no electas (Artículos 16, 136)

Con todo el esquema antes indicado, lo que se sancionó por la Asamblea Nacional como proyecto de reforma constitucional en noviembre de 2007, fue el descuartizamiento de la forma de federal del Estado que, como se dijo, implica la división política del territorio en “entidades políticas,” es decir, que gozan esencialmente de autonomía política territorial, y cuyo gobierno, como lo exige el artículo 6 de la Constitución, debe ser entre otros aspectos “electivo”.

En efecto, en lugar de la organización política de la República montada en la división del territorio nacional en el de los Estados, el del Distrito Capital, el de las dependencias federales y el de los territorios federales, y la exigencia de que el territorio se organice en Municipios, y con todas esas entidades, excepto las dependencias federales que nunca se regularon legislativamente y los territorios federales que desapa-

recieron, con gobiernos democráticos electos mediante sufragio; en la reforma del artículo 16 lo que se buscó establecer fue que “el territorio nacional se conforma a los fines político-territoriales y de acuerdo con la nueva geometría del poder, por un Distrito Federal, en el cual tendrá su sede la capital de la República Bolivariana de Venezuela, por los estados, las regiones marítimas, los territorios federales, los municipios federales y los distritos insulares.”¹³⁶

Por otra parte, en lugar de que el territorio se organice en municipios como lo exige la Constitución de 1999, lo que se buscó con la reforma de 2007 fue establecer que “los Estados se organizan en municipios” (art. 16), los que por tanto debían desaparecer, si una parte del territorio se convierte en alguna de las entidades antes mencionadas quitándoselas a un Estado. Por ello es que precisamente, con la reforma de 2007 el Municipio desaparecía como unidad política primaria en la organización nacional como lo regulaba la Constitución de 1999.

Además, conforme a la reforma sancionada del mismo artículo 16 de la Constitución, y dejando aparte las reformas de orden local ya referidas mediante las cuales el Municipio se lo vaciaba en las comunidades, comunas y ciudades a partir de las cuales se propuso desarrollar el Poder Popular, se autorizó al Presidente de la República, en Consejo de Ministros, para que “previo acuerdo aprobado por la mayoría simple de los diputados y diputadas de la Asamblea Nacional”, pudiera “decretar regiones marítimas, territorios federales, municipios federales, distritos insulares, provincias federales, ciudades federales y distritos funcionales, así como cualquier otra entidad que establezca esta Constitución y la Ley”. Es decir, con esta reforma, la división político territorial de la República dejaba de ser una materia de rango constitucional como siempre lo ha sido, y pasaba a ser una materia ni siquiera de regulación mediante ley por la Asamblea Nacional, sino de la sola regulación ejecutiva. Es difícil concebir mayor

¹³⁶ En el Anteproyecto presentado por el Presidente, incluso, se proponía que “la vigencia de los Territorios Federales y de los Municipios Federales [quedase] supeditada a la realización de un referéndum aprobatorio en la entidad respectiva”, ya que con la creación de los mismos se afecta la división política territorial de los Estados. Esto sin embargo, no se acogió en la reforma constitucional sancionada

centralización del poder.

Respecto de esas entidades territoriales nuevas, en la reforma del mismo artículo 16 se indicó que los “distritos funcionales” se debían crear “conforme a las características históricas, socioeconómicas y culturales del espacio geográfico correspondiente, así como sobre la base de las potencialidades económicas que desde ellos sea necesario desarrollar en beneficio del país”; y que la creación de los mismos implicaba “la elaboración y activación de una Misión Distrital con el respectivo Plan Estratégico Funcional a cargo del Gobierno Nacional, con la participación y en consulta permanente con sus habitantes”. Por supuesto, nada se indicó sobre la forma de dicha participación ni consulta, pero en todo caso, se precisó que estos distritos funcionales podían ser conformados “por uno o más municipios o lotes territoriales de estos, sin perjuicio del Estado al cual pertenezcan”.

En cuanto a las ciudades federales, el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007 dispuso que su organización y funcionamiento se debía hacer “de conformidad con lo que establezca la ley respectiva”, y en este caso, también implicaba “la activación de una Misión Local con su correspondiente Plan Estratégico de Desarrollo”.

Por último, en cuanto a las “**provincias federales**,” en el proyecto de reforma constitucional se dispuso que las mismas “se conformarán como unidades de agregación y coordinación de políticas territoriales, sociales y económicas a escala regional, siempre en función de los planes estratégicos nacionales y el enfoque estratégico internacional del Estado venezolano”. Las mismas se “constituirán pudiendo agregar indistintamente estados y municipios, sin que éstos sean menoscabados en las atribuciones que esta Constitución les confiere”.

En relación con todas estas “regiones marítimas, territorios federales, Distrito Federal, municipios federales, distritos insulares, provincias federales, ciudades federales y distritos funcionales, así como cualquier otra entidad que establezca esta Constitución y la ley,” conforme a la reforma del artículo 16, al Presidente de la República se le asignó la competencia para designar y remover “las autoridades respectivas, por un lapso máximo que establecerá la ley.” En consecuencia, se trató, no de entidades políticas con alguna autonomía, sino de entidades sujetas completamente al Poder Central. Como no se trataba de autoridades electas, no estaban por supuesto

sujetas a mandatos revocables.

En forma esquemática, todas estas propuestas de división territorial que en general quedarían a la sola decisión del Poder Ejecutivo, darían lugar al siguiente esquema:

REPÚBLICA

C. 1999	Reforma 2007
Estados/Distrito Capital	Estados/ Distrito Federal
Territorios y Dependencias Federales	Territorios federales (art. 16; 156,11; 236,3); Regiones marítimas, Distritos insulares (art. 16; 156,11); Dependencias federales (art. 156,10); Provincias federales (arts. 16; 156,11; 236,3). Distritos funcionales (art. 16; 155,11). Misión Distrital, Misión Local (art. 16)
Municipios: <i>unidad política primaria</i>	Municipios Municipios federales (art. 16; 156,11) Ciudad: <i>unidad política primaria</i> (art. 16) Ciudades federales (arts. 16; 156,11; 236,3)
Otras entidades locales	Ciudades Comunales (art. 16; 156,11) <i>Comunas</i> (arts. 16; 18; 84) <i>Comunidades</i> (art. 16; 18) Asamblea de Ciudadanos (Consejo Comunal) (arts. 70; 136; 184) Consejos de trabajadores, Consejos campesinos,

Consejos estudiantiles,
etc) (art. 70; 136)

Como se dijo, si bien con el proyecto de reforma constitucional sancionado en 2007 no se eliminaban formalmente a los Estados ni a los Municipios, sin embargo, las propuestas en materia de distribución de competencias y de vaciamiento de las mismas hacia los Consejos del Poder Popular, y en particular, hacia los Consejos Comunales, hacía que materialmente desaparecieran por inoperantes. Por otra parte, y salvo en el caso de los Estados y Municipios, todas las otras entidades territoriales se establecieron sin garantía alguna de que sus gobiernos fueran electos mediante sufragio universal, directo y secreto. Al contrario, como nuevas organizaciones que se integraban al Poder Popular, lo que se dispuso en el artículo 136 fue que como “El pueblo es el depositario de la soberanía y la ejerce directamente a través del Poder Popular,” “*este no nace del sufragio ni de elección alguna, sino que nace de la condición de los grupos humanos organizados como base de la población*”. Es decir, el principio del fin de la democracia representativa.

C. La recreación del Distrito Federal y la nueva concepción de la Ciudad Capital sin autonomía política ni gobierno democrático local (Artículo 18)

Una de las reformas importantes en la Constitución de 1999 fue la de asegurar definitivamente un régimen de gobierno local descentralizado y democrático para la ciudad capital, garantizando la autonomía municipal y la participación política de las diversas entidades que componen la ciudad. Por ello la previsión de la figura del gobierno metropolitano a dos niveles, para asegurar el gobierno global (metropolitano) de la ciudad y a la vez, asegurar el gobierno local. En esta forma se eliminó el Distrito Federal que había quedado como vestigio decimonónico del esquema tradicional de las federaciones, en el cual la ciudad capital carecía de autogobierno.

Con el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007, lamentablemente, se quiso volver al mismo esquema del siglo XIX, ya superado en todas las capitales de todas las Federaciones del mundo, donde lejos de la ausencia de gobierno local en la ciudad capital, la tendencia

ha sido de establecerlos, con representantes electos por votación popular.

En efecto, con el proyecto de reforma constitucional respecto del artículo 18, se eliminó la existencia del Distrito Capital y la organización municipal del mismo, y se lo sustituyó por un Distrito Federal, que se buscó revivir, pero sin garantía constitucional expresa alguna de autonomía municipal o territorial, ni con la exigencia del “carácter democrático y participativo de su gobierno” como lo establece la Constitución de 1999, con lo cual lo que se quiso hacer fue restablecer el viejo Distrito Federal en su concepción original de 1863, como un territorio *controlado por el Poder Nacional, y en particular, por el Ejecutivo Nacional*, para que en la capital de la República que es la sede del *Poder nacional*, no existiera *gobierno local democrático alguno con autonomía*. Por ello, el artículo 16 le atribuyó al Presidente la facultad de designar y remover las autoridades del Distrito Federal.

En esta forma, en lugar del artículo 18 de la Constitución de 1999, lo que se incorporó en la Constitución con la reforma fue una norma que sólo establecía la ciudad de Caracas como la capital de la República y el asiento de los órganos del Poder Nacional, remitiendo a una ley especial el establecimiento “de la unidad político territorial de la ciudad de Caracas, la cual será distinguida como Cuna de Simón Bolívar, El Libertador y Reina del *Wuarairarepano*.” Dicha organización, dependiente del Poder Central, se concibió sin autonomía local alguna, agregándose en la norma que “El Poder Nacional por intermedio del Poder Ejecutivo y con la colaboración y participación de todos los entes del Poder Público Nacional, Estatal y Municipal, así como del *Poder Popular, sus comunidades, comuna, consejos comunales* y demás organizaciones sociales, dispondrá todo lo necesario para el reordenamiento urbano, reestructuración vial, recuperación ambiental, logros de niveles óptimos de seguridad personal y pública, fortalecimiento integral de la infraestructura del hábitat de las comunidades, sistemas de salud, educación, cultura, deporte y recreación, recuperación total de su casco y sitios históricos, construcción de un sistema de pequeñas y medianas ciudades a lo largo de sus ejes territoriales de expansión y, en general, lograr la mayor suma de humanización posible en la Cuna de Simón Bolívar, El Libertador, y Reina del *Warairarepano*”.

Con este proyecto de reforma constitucional, por tanto,

desaparecía del ámbito territorial del Distrito Federal, toda forma de organización municipal, de *autonomía municipal o territorial* o de gobierno democrático, pasando sus autoridades a ser designadas y removidas por el Presidente de la República (art. 16).

D. El sistema nacional de ciudades y el derecho a la ciudad (Artículo 18)

Por otra parte, en la misma norma del artículo 18 de la Constitución, con el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007 y sin que ello tuviera relación directa alguna con el Distrito Federal y la ciudad capital, se incorporó la definición de políticas de ordenamiento territorial y urbano, en el sentido de declarar que el Estado Venezolano debe desarrollar “una política integral para articular un *sistema nacional de ciudades*, estructurando lógica y razonablemente las relaciones entre las ciudades y sus territorios asociados y uniendo y sustentando las escalas locales y regionales en la visión sistémica del país”.

Se agregó, además, que “a tales efectos, el Estado garantizará la función y uso social del suelo urbano, y prohíbe toda acción especulativa respecto a la renta de la tierra, propugnando la superación de los desequilibrios económicos, las asimetrías en la dotación de servicios e infraestructura, así como sobre las condiciones de accesibilidad, físicas y económicas, de cada uno de los componentes del citado Sistema Nacional de Ciudades”.

Además, se estableció en la Constitución, que todos los ciudadanos “sin discriminación étnica, de género, edad, sexo, salud, orientación política, orientación sexual, condición social o religiosa, disfrutarán y serán titulares del derecho a la ciudad,” entendido en la norma constitucional, “como el beneficio equitativo que perciba cada uno de los habitantes, conforme al rol estratégico que la ciudad articula, tanto en el contexto urbano regional como en el Sistema Nacional de Ciudades.”

2. *El abandono del principio de la distribución vertical del Poder Público en Nacional, Estatal y Municipal con la incorporación del Poder Popular (Artículo 136)*

En las Constituciones venezolanas, la forma federal del Estado concretizada en la distribución vertical del Poder Público, comenzó a expresarse formalmente en la Constitución de 1858, que estableció que “El Poder Público se divide en Nacional y Municipal” (art. 9); luego en la Constitución de 1901 que se refirió al Poder Federal y el Poder de los Estados (art. 29); a los que posteriormente, a partir de la Constitución de 1925, se agregó el Poder Municipal. Por ello, el artículo 136 de la Constitución de 1999 dispone en su artículo 136 que: “El Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional”.

Esta distribución tradicional del Poder público se cambió radicalmente con el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007, al agregarse en el artículo 136 un nuevo nivel territorial de distribución del Poder Público, además del poder municipal, del poder estatal y del poder nacional, que era el *Poder Popular*.

En relación con este último, en la norma constitucional se previó que “el pueblo es el depositario de la soberanía y la ejerce directamente a través del Poder Popular” y que “*éste no nace del sufragio ni de elección alguna, sino que nace de la condición de los grupos humanos organizados como base de la población,*” el cual “se expresa constituyendo las comunidades, las comunas y el autogobierno de las ciudades, a través de los consejos comunales, consejos de trabajadores y trabajadoras, consejos estudiantiles, consejos campesinos, consejos artesanales, consejos de pescadores, consejos deportivos, consejos de la juventud, consejos de adultos y adultas mayores, consejos de mujeres, consejos de personas con discapacidad, y otros entes que señale la ley.”

El concepto del Poder Popular, por otra parte, se incorporó en la reforma de los artículos 264, 279 y 295 de la Constitución en la cual, como se ha dicho, se buscó cambiar la configuración de los Comités de Postulaciones y Evaluaciones para la escogencia de los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, los titulares del Poder Ciudadano y los miembros del Consejo nacional Electoral, para en lugar de estar inte-

grados por representantes de los diversos sectores de la sociedad, pasaron a estar integrados “por Diputados de la Asamblea nacional y otros voceros de los *diferentes sectores del Poder Popular*.”¹³⁷

3. ***La “nacionalización” de competencias que la Constitución de 1999 atribuye a los Estados (Artículos 156, 164, 167)***

La Constitución en su artículo 136, al organizar al Estado “Federal” conforme al principio de la distribución vertical del Poder Público, distribuye y asigna diversas competencias a los tres niveles de gobierno, es decir, al Poder Nacional, al Poder Estatal y al Poder Municipal, aún cuando siguiendo la tendencia centralista de los últimos cien años, centralizó casi todas las competencias públicas en el nivel

¹³⁷ Estas reformas relativas al Poder Popular que se han incorporado en la Constitución de 1999 con las reformas sancionadas en noviembre de 2007, con anterioridad ya se habían anunciado en las Propuestas de Reforma que presentó el Consejo Presidencial para la Reforma Constitucional en junio 2007, en las cuales en forma indirecta aparecía el concepto de Poder Popular. Ello se destaca, por ejemplo, en las propuestas formuladas respecto de otras normas, distintas a las reformadas en Noviembre de 2007, por ejemplo, respecto del artículo 149, se buscaba agregar a las categorías de contratos del Estado, además de los de interés municipal, estatal o nacional, los contratos de interés público comunal; respecto del artículo 174, se buscaba agregar un párrafo indicando que el Alcalde estaría obligado “a rendir cuenta de su gestión, anual y públicamente, mediante un informe que presentará ante el Consejo Municipal del Poder Popular y ante la Federación de los Consejos Comunales existentes en el Municipio”; respecto del artículo 175, en la cual se buscaba indicar que “la función legislativa del Municipio correspondía al Concejo Municipal del Poder Popular”; respecto del artículo 186, donde se identificaba a la Asamblea Nacional, como “Asamblea Nacional del Poder Popular”; respecto del artículo 189,3, sobre incompatibilidades de elección, donde se hablaba de funcionarios comunales; respecto del artículo 239, en la cual se atribuía al Vicepresidente de la República la competencia de “presidir el Consejo de Gobierno del Poder Popular” (art. 239,6); respecto del artículo 293, en la cual se facultaba al Consejo Nacional Electoral para “cooperar en los procesos electorales de otras organizaciones del Poder Popular”; y respecto del artículo 350, en la cual se hace referencia al “pueblo de Venezuela en ejercicio del Poder Popular”

nacional, con muy pocas competencias en el nivel estatal intermedio y con competencias en materia de la vida local atribuida a los Municipios.

En todo caso, las competencias de cada nivel territorial deben ejercerse con autonomía, en el sentido de que ésta no podría ser limitada por ley nacional posterior, pues de ello se trata la autonomía territorial producto de la descentralización, al establecerse una distribución constitucional del Poder Público en el territorio. En la Constitución de 1999, sin embargo, la regulación del funcionamiento y la organización de los Consejos Legislativos Estadales se remite a la ley nacional (art. 162), lo cual, además de contradictorio con la atribución de los Estados de dictarse su Constitución para organizar sus poderes públicos (art. 164, ord. 1), es 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 fue interferida en la Constitución de 1999, al señalarse que los Municipios gozan de la misma, no sólo “dentro de los límites” establecidos en la Constitución, sino en la ley nacional (art. 168), con lo cual el principio descentralizador básico, que es la autonomía, quedó minimizado.

Por otra parte, en cuanto a la distribución de competencias entre los entes territoriales, el proceso de descentralización exigía en 1999, ante todo, la asignación efectiva de competencias tributarias a los Estados, sobre todo en materia de impuestos al consumo, como sucede en todas las Federaciones, lo que no se satisfizo, de manera que los Estados han seguido dependientes del Situado Constitucional.

Ahora, con el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007 en relación con la distribución de competencias públicas entre los tres niveles territoriales de gobierno, por una parte, se buscó *terminar de centralizar materialmente todas las competencias del Poder Público en el nivel nacional*, mediante la asignación de nuevas competencias al Poder Nacional, *centralizándose las competencias* que tienen los Estados en la Constitución de 1999, que se buscaba eliminar; y por la otra, se buscaba *terminar de vaciar a los Estados y Municipios de las competencias que le quedan en la Constitución reformada*, mediante la obligación que se les impuso de transferir sus competencias a los Consejos Comunales, con lo que en definitiva se quedaban como entelequias vacías.

Entre las nuevas competencias que se asignaron al Poder Nacional estaba, por ejemplo, la relativa al Registro Civil de Bienes, Registro Civil, Mercantil y Fiscal de Personas (art. 156,5),¹³⁸ a los teleféricos (art. 156, 28); y a los servicios de telefonía básica (art. 156, 30).¹³⁹ Además, se asignaron al Poder Nacional nuevos ámbitos de legislación que se identificaron en el artículo 156,33, la mayoría de los cuales siempre han sido del nivel nacional, como la relativa al “derecho internacional privado” a lo que se ha agregado la relativa al “derecho internacional público;”¹⁴⁰ a la legislación económica y financiera;¹⁴¹ y a la legislación administrativa, lo que implicaba la centralización total de la legislación sobre la Administración Pública, así fuera estatal o municipal.

Además, se centralizó totalmente a nivel nacional la competencia en materia de las políticas de control fiscal (art. 156,22), lo que implicaba la centralización total de la materia en la Contraloría General de la República, eliminándose la supuesta autonomía de las contralorías de los Estados y Municipios (art. 289). Estas reformas constitucionales se complementaron con la sancionada respecto del artículo 163, en el cual se estableció que las Contralorías estatales, integradas al Sistema Nacional de Control Fiscal, debían ejercer el control sobre las Administraciones de los Estados, “bajo la rectoría de la Contraloría General de la República,” previéndose, además, que los Contralores Estadales se designaban por el Contralor General de la República previa postulación por los órganos del Poder Popular del Estado u otras organizaciones sociales del mismo. Igualmente debe mencionarse la reforma efectuada al artículo 176, en relación con las Contralorías Municipales, que dispuso que las mismas debían actuar bajo

¹³⁸ Quizás ignorándose que desde el siglo XIX esta es y ha sido una competencia del Poder Nacional establecida en el Código Civil (Registro Público).

¹³⁹ Quizás ignorando que todos son servicios de telecomunicaciones ya atribuidos al Poder Nacional en la misma norma (art. 156, 28).

¹⁴⁰ No se entiende cómo se pretende que el derecho internacional público, cuya creación corresponde a la comunidad internacional y a las relaciones entre Estados, se pueda atribuir al Poder Nacional de la República

¹⁴¹ Quizás ignorando que un Título entero de la Constitución (Título VI) se destina a la materia como competencia nacional

la rectoría de la Contraloría General de la República, y que los Contralores Municipales se designaban por el Contralor General de la República previa postulación por los órganos del Poder Popular del municipio u otras organizaciones sociales del mismo.

Pero entre las materias que con el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007 se asignaba al Poder Nacional, destacan aquellas que implicaban una completa centralización de competencias en éste y de ahogamiento definitivo de las competencias estatales y municipales, al asignársele en el artículo 156,10, competencia para “la ordenación y gestión del territorio y el régimen territorial del Distrito Federal, los Estados, los Municipios, las Dependencias Federales y demás entidades regionales;” y en el Artículo 156,11, competencia para “la creación, supresión, ordenación y gestión de provincias federales, regiones estratégicas de defensa, territorios federales, municipios federales, ciudades federales y comunales, distritos funcionales, regiones marítimas y distritos insulares”.

En esta forma, los Estados y Municipios dejaban de ser “entidades políticas” perdiendo efectiva autonomía, y pasaban a depender totalmente del Poder Nacional, como órganos *sin autonomía alguna, es decir, como especie de administraciones periféricas* del Poder Central sometidas a la ordenación y gestión que establezca el Poder Nacional.

Por ello también se reformó el artículo 164,2 de la Constitución, para atribuir a los Estados competencia para ejercer “la coordinación de sus municipios y demás entidades locales de conformidad con lo dispuesto en el artículo 156 ordinal 10 de esta Constitución” lo que también implicaba la eliminación de la autonomía municipal.

Por otra parte, la centralización de competencias en el nivel nacional se hizo en el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007, eliminándose varias competencias que en la Constitución de 1999 se atribuyen a los Estados y Municipios, asignándose al Poder Nacional, como una muestra más de la *orientación totalmente centralista* de la reforma. En particular, se atribuyó al Poder Nacional, en el artículo 156,27, es decir se “nacionalizaba” la competencia que el artículo 164,10 de la Constitución de 1999 se atribuye a los Estados en materia de la *conservación, administración y aprovechamiento de autopistas y carreteras nacionales*, lo que im-

plicaba la modificación de los ordinales 9 y 10 del artículo 164 de la Constitución, que asignan competencia a los Estados en materia de “la conservación, administración y aprovechamiento de *carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial*, en coordinación con el Ejecutivo Nacional.” En todo caso, al poco tiempo, a pesar del rechazo popular a la reforma, esta modificación fue implementada por la sala Constitucional con una mutación ilegítima de la Constitución.

Además, en el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007 se eliminó la competencia de los Estados que establece el artículo 164,5 de la Constitución de 1999 en materia del régimen y aprovechamiento de minerales no metálicos, las salinas y ostrales, que se asignó al Poder Nacional (art. 156,17), dejándose sólo a los Estados las competencias en materia de administración de tierras baldías” (art. 164, 5), previéndose sin embargo, la posibilidad de que el régimen y aprovechamiento de dichos minerales no metálicos se pueda “delegar” a los Estados (156,17).

En el proyecto de reforma constitucional sancionado también se eliminó la competencia que tienen los Estados en el artículo 164,5 de la Constitución de 1999 en materia de “organización de la policía y la determinación de las ramas de este servicio atribuidas a la competencia municipal, conforme a la legislación nacional aplicable,” disponiéndose *la centralización total del régimen de las policías*, al buscarse sustituir dicha norma por la del artículo 164,6, donde “la organización de la policía estatal” se debía desarrollar “conforme a las competencias que la legislación nacional determine”.

La competencia que establece el artículo 164,7 de la Constitución de 1999 en materia de “creación, organización, recaudación, control y administración de los ramos de papel sellado, timbres y estampillas,” con el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007 también se minimizaba y neutralizaba con el agregado que se hizo al artículo 164,7 en el sentido de que esa competencia era “sin menoscabo de la obligación de aceptar especies de valor equivalente expedidas por el Poder Nacional u otros estados.”¹⁴²

¹⁴² Debe destacarse, además, que en las propuestas de reforma formuladas por el Consejo Presidencial para la reforma Constitucional, en relación con el artículo 165 de la Constitución que regula las materias

En todo caso, con el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007, como resulta de todas las modificaciones antes mencionadas, lo cierto es que se daba un *golpe de gracia a la forma federal del Estado*, lo cual se complementaba con la eliminación formal de la tradicional *competencia residual* de los Estados - que existe en todas las federaciones del mundo - que establece el artículo 164,11 de la Constitución de 1999, en el sentido de que les correspondía “todo lo que no corresponda, de conformidad con esta Constitución, a la competencia nacional o municipal.” Con el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007, en cambio, lo que se estableció en el artículo 156,36, en sustitución de esta disposición, fue la solución inversa, es decir, atribuir la competencia residual al Poder Nacional respecto de “toda otra materia que la presente Constitución atribuya al Poder Público Nacional, o que le corresponda por su índole o naturaleza, o que no esté atribuido expresamente a la competencia estatal o municipal.” Además, en el artículo 164.10 se atribuyó a los Estados, sólo y exclusivamente, competencia en “todo lo que le atribuya esta Constitución o ley nacional”.

En otro aspecto, en cuanto a la competencias de los Estados en materia de ingresos, en el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007 se aumentó el monto del situado constitucional a un 25% de los ingresos ordinarios estimados en la ley de presupuesto (donde no están los recursos derivados de las reservas excedentarias), pero se eliminó del artículo 167,5 de la Constitución la exigencia que establece la Constitución de 1999, de que “El porcentaje del ingreso nacional ordinario estimado que se destine al si-

de competencia concurrente, es decir, que corresponden a los tres niveles de gobierno (nacional, estatal y municipal), y que dispone que su régimen se debe establecer “mediante leyes de bases dictadas por el Poder nacional, y leyes de desarrollo aprobadas por los Estados”, se buscó convertir dichas competencias concurrentes en competencias exclusivamente nacionales al proponerse que en dicho artículo 165, pura y simplemente, se dijera que “las materias objeto de competencias concurrentes serán reguladas por el Poder Nacional”, con lo que los Estados hubieran perdido absolutamente toda competencia en la materia. Esta propuesta de reforma, sin embargo, no fue acogida por la Asamblea Nacional, pero muestra el sentido del pensamiento de los altos funcionarios el Estado que formaron parte de dicho Consejo.

tuado constitucional, no será menor al quince por ciento del ingreso ordinario estimado, para lo cual se tendrá en cuenta la situación y sostenibilidad financiera de la Hacienda Pública Nacional, sin menoscabo de la capacidad de las administraciones estatales para atender adecuadamente los servicios de su competencia.” Por otra parte, en materia de Situado Constitucional, además de la participación en el mismo de los Municipios, se agregó con el proyecto de reforma constitucional, la participación de las comunidades, los consejos comunales, las comunas y otros entes del Poder Popular, a los cuales les correspondía “una transferencia constitucional equivalente a un mínimo del 5% del ingreso ordinario estimado en la Ley de Presupuesto anual,” correspondiendo a una ley especial establecer un Fondo Nacional del Poder Popular que debe encargarse de ejecutar esta transferencia constitucional.

Por último, en materia de competencia nacional compartida con la municipal, con el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007 se eliminó toda referencia al ámbito municipal de la previsión del artículo 156,14 de la Constitución de 1999. En esta norma se dispone que la competencia del Poder Nacional en materia de creación y organización de impuestos territoriales o sobre predios rurales y sobre transacciones inmobiliarias, se refiere a aquellas “cuya recaudación y control corresponda a los municipios, de conformidad con esta Constitución.” Con el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007, el artículo 156,15 se nacionalizaba totalmente la materia al asignar competencia al Poder Nacional, pura y simplemente, para “la creación, organización y recaudación de impuestos territoriales o sobre predios rurales y sus transacciones inmobiliarias,” lo que sin duda, era contradictorio con la calificación como ingreso municipal que el artículo 179 de la Constitución de 1999, dispone respecto del, “impuesto territorial rural o sobre predios rurales”, que es el que nacionalizaba el artículo 156,15 de el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007.

5. *La obligación de los Estados y Municipios de desprenderse (descentralizar) sus competencias y transferirlas en los órganos del Poder Popular (Artículo 184)*

La Constitución de 1999 estableció en su artículo 184 el principio general de política pública de que la ley debe crear mecanismos abiertos y flexibles para que los Estados y los

Municipios descentralicen y transfieran a las comunidades y grupos vecinales organizados los servicios que éstos gestionen previa demostración de su capacidad para prestarlos, promoviendo entre otras, la transferencia de servicios en materia de salud, educación, vivienda, deporte, cultura, programas sociales, ambiente, mantenimiento de áreas industriales, mantenimiento y conservación de áreas urbanas, prevención y protección vecinal, construcción de obras y prestación de servicios públicos; la participación de las comunidades y de ciudadanos, a través de las asociaciones vecinales y organizaciones no gubernamentales, en la formulación de propuestas de inversión ante las autoridades estatales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión, así como en la ejecución, evaluación y control de obras, programas sociales y servicios públicos en su jurisdicción; y la creación de nuevos sujetos de descentralización a nivel de las parroquias, las comunidades, los barrios y las vecindades a los fines de garantizar el principio de la corresponsabilidad en la gestión pública de los gobiernos locales y estatales y desarrollar procesos autogestionarios y cogestionarios en la administración y control de los servicios públicos estatales y municipales.

En esta materia, el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007, buscó redefinir materialmente el Estado democrático federal descentralizado y convertirlo en un Estado Comunal centralizado no democrático. En efecto, el antes mencionado artículo 184 de la Constitución de 1999, se modificó sustancialmente con el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007, estableciendo que esa “descentralización y transferencia” que debe regular la ley debe ser hecha exclusivamente a “*las comunidades organizadas, a los consejos comunales, a las comunas y otros entes del Poder Popular*” (eliminándose toda posibilidad de establecer mecanismos “flexibles y abiertos” como establecía la Constitución de 1999), implicando incluso, entre otros casos, “la asunción por parte de las organizaciones comunales de la gestión de las empresas públicas municipales o estatales” (ord. 2), y “la transferencia a las organizaciones comunales de la administración y control de los servicios públicos estatales y municipales, con fundamento en el principio de corresponsabilidad en la gestión pública” (ord. 6).

En el proyecto de reforma constitucional sancionado en

noviembre de 2007, además, como se ha visto, se definió la estructura de *“la comunidad organizada”* indicándose en el mismo artículo 184 que *“tendrá como máxima autoridad la asamblea de ciudadanos y ciudadanas del Poder Popular, la que designa y revoca a los órganos del Poder Comunal en las comunidades, comunas y otros entes político-territoriales que se conformen en la ciudad, como la unidad política primaria del territorio”*; y además, que *“El Consejo Comunal constituye el órgano ejecutor de las decisiones de las asambleas de ciudadanos y ciudadanas, articulando e integrando las diversas organizaciones comunales y grupos sociales.”* Agregó la reforma que *“igualmente asumirá la Justicia de Paz y la prevención y protección vecinal,”* lo que ha sido competencias tradicionales de los Municipios que con la reforma sancionada en noviembre de 2007 se le quitan. En todo caso, se dispone que todo lo relativo a la constitución, integración, competencias y funcionamiento de los *consejos comunales* debe ser regulado mediante la ley nacional.

Este esquema institucional, por supuesto, hay que concatenarlo con la reforma sancionada respecto del artículo 136 de la Constitución, relativo al Poder Popular, con la cual se buscó *eliminado todo vestigio democrático representativo a nivel local*, al indicar, como antes se ha dicho, que:

“El pueblo es el depositario de la soberanía y la ejerce directamente a través del Poder Popular. Este no nace del sufragio ni de elección alguna, sino que nace de la condición de los grupos humanos organizados como base de la población;”

el cual *“se expresa constituyendo las comunidades, las comunas y el autogobierno de las ciudades, a través de los consejos comunales, consejos de trabajadores y trabajadoras, consejos estudiantiles, consejos campesinos, consejos artesanales, consejos de pescadores y pescadoras, consejos deportivos, consejos de la juventud, consejos de adultos y adultas mayores, consejos de mujeres, consejos de personas con discapacidad y otros entes que señale la ley”*.

6. *La limitación a la autonomía municipal y la eliminación de las parroquias como entidades locales (Artículos 16, 168, 173)*

De acuerdo con el artículo 168 de la Constitución de 1999,

los Municipios constituyen la unidad política primaria de la organización nacional, gozan de personalidad jurídica y de autonomía, lo que comprende la elección de sus autoridades; la gestión de las materias de su competencia; la creación, recaudación e inversión de sus ingresos, y el hecho fundamental de que sus actos “no pueden ser impugnados sino ante los tribunales competentes, de conformidad con la Constitución y la ley”; por lo que no pueden ser revisados, en forma alguna, por los órganos del Poder Nacional ni de los Estados.

Con el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007, se buscó eliminar de este artículo la característica del Municipio de ser la *unidad política primaria de la organización nacional*, atribuyéndose tal carácter a *la ciudad* (art. 16), y además, eliminándose la autonomía jurídica e institucional de los Municipios que establece el artículo 168 de la Constitución de 1999 en el sentido de que sólo el poder judicial puede revisar sus actos, con lo cual la ley puede entonces podía establecer la posibilidad de que los actos de los Municipios pudieran ser impugnados y revisados por los otros órganos administrativos de los Estados, o del poder ejecutivo u otro ente.

Por otra parte, se debe destacar que el mismo artículo 168 de la Constitución dispone que las actuaciones del Municipio en el ámbito de sus competencias se deben cumplir “incorporando la participación ciudadana al proceso de definición y ejecución de la gestión pública y al control y evaluación de sus resultados, en forma efectiva, suficiente y oportuna, conforme a la ley,” con lo que se dejan abiertas las formas de participación. Ello se buscó sustituir en el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007, al disponer que “En sus actuaciones *el municipio estará obligado* a incorporar, dentro del ámbito de sus competencias, la participación ciudadana *a través de los Consejos del Poder Popular y de los medios de producción socialista,*” eliminándose toda posibilidad de otras formas de participación, la cual deja de ser libre.

Por último, debe destacarse que con el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007, se eliminó del artículo 173 de la Constitución toda referencia a la existencia de las “*parroquias*” como entidades locales que antes tenían rango constitucional.

7. *La sustitución del Consejo Federal de Gobierno por un Consejo Nacional de Gobierno (Artículo 185)*

Otra innovación de la Constitución de 1999, fue la creación del Consejo Federal de Gobierno con el objeto de conducir las relaciones intergubernamentales en la Federación, el cual sin embargo, por la política centralizadora nunca ha funcionado como tal. Se reguló en el artículo 185 como un ente intergubernamental encargado de la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los Estados y Municipios. De dicho Consejo debe depender el Fondo de Compensación Interterritorial, destinado al financiamiento de inversiones públicas para promover el desarrollo equilibrado de las regiones, la cooperación y complementación de las políticas e iniciativas de desarrollo de las distintas entidades públicas territoriales, y a apoyar especialmente la dotación de obras y servicios esenciales en las regiones y comunidades de menor desarrollo relativo.

Con el proyecto de reforma constitucional sancionado en noviembre de 2007, se buscó cambiar radicalmente esta entidad, de manera que en el artículo 185 se la convirtió en un ente *exclusivamente nacional*, como *Consejo Nacional de Gobierno, totalmente desligado de la política de descentralización que como tal se elimina de la Constitución*, encargado de “evaluar los diversos proyectos comunales, locales, estatales y provinciales, para articularlos al Plan de Desarrollo Integral de la Nación, dar seguimiento a la ejecución de las propuestas aprobadas y realizar los ajustes convenientes a los fines de garantizar el logro de sus objetivos”. Se dispuso que fuera presidido por el Presidente de la República quien lo convoca, e integrado por los Vicepresidentes, los Ministros y los Gobernadores. A las reuniones el Presidente puede convocar a los Alcaldes y a los voceros del Poder Popular.

Además, de las reformas antes reseñadas y que tienen relación directa o indirecta con la estructuración del Estado Comunal, la reforma constitucional de 2007 incidió sobre otros muchos aspectos, entre ellos, con cambios en la organización del Poder Nacional (arts. 152, 153, 230, 225), en particular en relación con las atribuciones del Presidente de la República (arts. 11, 16, 18, 141, 236, 321, 318, 338, 339); con cambios en la Constitución económica para convertir el Estado

social y promotor de economía mixta que regula la Constitución en un el Estado socialista, de economía estatal centralizada y confiscatoria que se buscó constitucionalizar (arts. 112, 113, 299, 115, 307, 113, 300, 301, 303, 305, 318, 320, 321); y con cambios en el régimen de los derechos humanos, completamente regresivos (art. 21, 329, 338, 337, 338, 339, 82, 87, 90, 98, 100, 103, 109); cambios en el régimen de la Fuerza Armada para cambiar el régimen civil del Estado en un Estado militarista (arts. 328, 329).

Todo este conjunto de reformas sancionadas por la Asamblea nacional, sin embargo fueron rechazadas por el pueblo en el referendo efectuado sobre la misma en diciembre de 1999, lo que sin embargo, no impidió que en fraude a la Constitución y a la voluntad popular, todas, materialmente todas las reformas fueran posteriormente implementadas mediante leyes orgánicas y otra infinidad de leyes ordinarias, en las cuales se ha sembrado todo lo relativo al Estado Comunal del Poder Popular, como se analizará de seguidas.

Antes sin embargo, nos referiremos al comportamiento del Juez Constitucional ante la “reforma constitucional” sancionada en 2007, en violación a la propia Constitución que para los cambios fundamentales que buscaba introducir requería el procedimiento de la “Asamblea Nacional Constituyente.”

VI. LAS VICISITUDES DE LA IMPUGNACIÓN DE LA REFORMA: EL JUEZ CONITUCIONAL vs. LA SOBERANÍA POPULAR

La reforma constitucional fue impugnada mediante múltiples acciones de nulidad por inconstitucionalidad y de amparo ante el Tribunal Supremo de Justicia, en Sala Constitucional, ante lo cual lo que ocurrió fue que la Jurisdicción Constitucional, simplemente enunció a controlar la constitucionalidad del procedimiento constitucional que se había seguido.

Sobre ello me ocupé en el trabajo:

“El juez constitucional vs. la supremacía constitucional. (O de cómo la jurisdicción constitucional en Venezuela renunció a controlar la constitucionalidad del procedimiento seguido para la “reforma constitucional” sancionada por la Asamblea Nacional el 02 de noviembre de

2007, antes de que fuera rechazada por el pueblo en el referendo del 02 de diciembre de 2007)", publicado en *Revista de Derecho Público*, No. 112, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007, pp. 661-694.

En el mismo luego de analizar el rol que tiene el Juez constitucional, conforme a la Constitución, como guardián de su supremacía, indiqué que el mismo, violando la misma Constitución, había renunciado a ejercer el control de la constitucionalidad de los actos de los poderes constituidos cumplidos para llevar adelante una "reforma constitucional" y, en particular, del acto del Presidente de la República de presentación del anteproyecto de reforma ante la Asamblea nacional el 15 de agosto de 2007; del acto definitivo de ésta de sanción del proyecto de reforma de la Constitución del día 2 de noviembre de 2007, y de la convocatoria a referendo por parte del Consejo Nacional Electoral el mismo día, todo conforme al procedimiento de "reforma constitucional regulado en los artículos 342 y siguientes de la Constitución;" cuando por las transformaciones fundamentales que contenía el proyecto debía haberse sometido al procedimiento de la Asamblea Nacional Constituyente conforme al artículo 347 y siguientes del texto fundamental. En todo caso, como antes se dijo, el pueblo se encargó de rechazar el proyecto de reforma constitucional en el "referendo aprobatorio" del 2 de diciembre de 2007, en el cual dicho proyecto sólo recibió el voto favorable del 28% de los votantes inscritos en el Registro Electoral.¹⁴³

Pero, con su abstención "estratégica" allí quedó el estigma del Juez Constitucional al servicio del autoritarismo.

En efecto, como se dijo, el día 2 de noviembre de 2007, la

¹⁴³ Tomando en cuenta los resultados anunciados por el Consejo Nacional Electoral en día 2 de diciembre en la noche, del un universo de más de 16 millones de electores inscritos, sólo acudieron a votar 9 millones doscientos mil votantes, lo que significó un 44% de abstención; y de los electores que votaron, sólo votaron por aprobar la reforma (voto SI), 4 millones trescientos mil votantes, lo que equivale sólo al 28 % del universo de los electores inscritos en el Registro Electoral o al 49,2% de los electores que fueron a votar. En dicho referendo, por tanto, en realidad, no fue que "triunfó" el voto NO por poco margen, sino que lo que ocurrió fue que la propuesta de reforma fue rechazada por el 72% de los electores inscritos, quienes o votaron por el NO (50,7%) o simplemente no acudieron a votar para aprobar la reforma.

Asamblea Nacional de Venezuela, luego de haberle dado tres discusiones en unas pocas semanas al Anteproyecto de reforma constitucional que le había presentado el Presidente de la República el 15 de agosto de 2007,¹⁴⁴ sancionó formalmente un proyecto de reforma a la Constitución de 1999, a los efectos de someterlo a referendo aprobatorio que se convocó para el 2 de diciembre de 2007.

En virtud de que con la reforma constitucional sancionada por la Asamblea, se buscaban transformar aspectos esenciales y fundamentales del Estado, habiendo sido una de las más sustanciales que se haya propuesto en toda la historia constitucional de Venezuela, era evidente que la misma, conforme a la Constitución, no podía haberse hecho siguiendo el procedimiento de “reforma constitucional” sino solo el de “Asamblea Constituyente” para cuyo funcionamiento se estableció la participación del pueblo como poder constituyente originario, de dos maneras, primero, para la elección de los miembros de la Asamblea Constituyente, y segundo, manifestado mediante referendo.

Era evidente que no se trataba solo de una “revisión parcial de esta Constitución y la sustitución de una o varias de sus normas que no modifiquen la estructura y principios fundamentales del texto Constitucional” (art. 342), que es lo que concierne a la reforma constitucional, por lo que recurrir a ese procedimiento en realidad lo que buscaba inconstitucionalmente era obviar la necesaria participación previa del pueblo como poder constituyente originario en la elección de una Asamblea Nacional Constituyente, cuyo rol en este caso, fue usurpado por la Asamblea Nacional.

1. El desconocimiento por el Juez Constitucional del derecho ciudadano a la supremacía constitucional y a la tutela judicial efectiva

Contra la inconstitucionalidad que se había cometido, se interpusieron varias acciones de amparo constitucional que se ejercieron específicamente contra los actos estatales adoptados en sus diversas fases durante el procedimiento de refor-

¹⁴⁴ Véase el *Proyecto de Exposición de Motivos para la Reforma Constitucional*, Presidencia de la República, *Proyecto Reforma Constitucional. Propuesta del presidente Hugo Chávez Agosto 2007*, p. 19

ma constitucional inconstitucionalmente desarrollado: por el Presidente de la República, quien tuvo la iniciativa, por la Asamblea Nacional que discutió y sancionó el proyecto de reforma, y por el Consejo Nacional Electoral, que convocó a referendo aprobatorio el proyecto inconstitucionalmente sancionado.

En todos y cada uno de los procesos constitucionales, en las sentencias dictadas para resolver las acciones intentadas, la Sala Constitucional desconoció el derecho ciudadano a la supremacía constitucional y a la tutela judicial efectiva, y fue declarando *inadmisibles* o que *no había lugar a ellas*, a cuyo efecto consideró, por una parte, que no había legitimación alguna de parte de los recurrentes para intentar las acciones, y por la otra, con el absurdo argumento de que los actos estatales dictados en el procedimiento de reforma constitucional (la presentación del proyecto y la sanción de la Asamblea Nacional) *no eran actos que producían efectos jurídicos externos*, ni podían causar gravamen a los derechos de los ciudadanos, concluyendo que solamente hubieran podido ser impugnados cuando concluyera el “procedimiento” con el referendo aprobatorio de la reforma, y la reforma hubiera sido aprobada.

La primera decisión en esta materia, se adoptó por la Sala Constitucional mediante sentencia N°. 1974 de 23 de octubre de 2007, (Ponencia Luisa Estella Morales) en el *Caso José Ignacio Guédez Yépez*, en una acción de amparo constitucional que había sido intentada antes de que la reforma constitucional fuera sancionada por la Asamblea Nacional, ejercida por un ciudadano en su propio nombre y en protección de derechos difusos y colectivos, contra la Asamblea Nacional por la amenaza de violación del derecho constitucional difuso correspondiente “a la alternabilidad democrática del poder” consagrado en el artículo 6 de la Constitución, por la eventual aprobación por la Asamblea Nacional, del proyecto de Reforma constitucional que le había presentado el Presidente de la República.

La Sala declaró *inadmisible* la acción, argumentando que el accionante:

“no sólo no señaló de qué forma se verían afectados los intereses de la sociedad -o de alguna porción definida de la misma-, sino que al contrario de los planteamientos formulados por el accionante en torno a la interpretación y materialización del principio del alternabilidad, es preciso reiterar que

la reelección en nuestro ordenamiento no supone un cambio de régimen o forma del Estado, y muy por el contrario, reafirma y fortalece los mecanismos de participación dentro del Estado Democrático, Social de Derecho y Justicia, que estableció el Constituyente en 1999 (Cfr. Sentencia de la Sala N° 1.488 del 28 de julio de 2006)¹⁴⁵.

La Sala estimó, entonces, que la acción intentada “no corresponde a derechos o intereses difusos, sino a un interés particular del accionante de limitar el ámbito de la reforma constitucional propuesta”, razón por la cual estimó que el presunto agraviado *carecía de legitimación* procesal para intentar una acción de amparo en tutela de derechos o intereses difusos o colectivos”.

Por otra parte, en cuanto a la posibilidad de admitir una acción de amparo contra las amenazas a los derechos del accionante, la Sala, reiterando su jurisprudencia sobre que la necesidad de que la amenaza sea “inminente, factible y practicable por la persona a quien se le imputa el acto, hecho u omisión que se señala como lesiva”, señaló que en el caso concreto de la acción de amparo contra la presunta amenaza que se derivaba de la en ese momento posible sanción del proyecto de reforma constitucional por la Asamblea Nacional, que esta sólo era un órgano que participaba en el proceso de reforma constitucional “pero en el marco del mismo, sólo corresponde al pueblo mediante referendo”, concluyendo entonces señalando que “el presunto agraviado no puede pretender la materialización de una lesión constitucional, de un hecho futuro o incierto como lo es la eventual aprobación por parte de la Asamblea Nacional y consecuentemente del correspondiente referendo aprobatorio del texto de reforma constitucional”; y que “para que la supuesta amenaza se concrete y, en consecuencia, surta algún efecto jurídico, es necesario la verificación de un conjunto de circunstancias hipotéticas para que se materialice lo que a decir del accionante, constituye una amenaza de lesión constitucional”¹⁴⁶.

Posteriormente, mediante sentencia N°. 2042 (Ponencia de Francisco A. Carrasquero), dictada en el *Caso Néstor Luis Ro-*

¹⁴⁵ Véase Sentencia del Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional N° 1974 de 23-10-2007, *Caso José Ignacio Guedez Yépez* en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Octubre/1974-231007-07-1055.htm>

¹⁴⁶ *Ibidem*

mero de 2 de noviembre de 2007, es decir, el mismo día en el cual la Asamblea Nacional sancionó el proyecto de reforma constitucional, la Sala Constitucional decidió una acción de amparo también intentada contra la amenaza de lesión de los derechos constitucionales del accionante derivados de los artículos 342 y siguientes de la Constitución, por parte del Presidente de la República y la Asamblea Nacional *al pretender tramitar como reforma constitucional un proyecto que contenía modificaciones a la estructura y principios fundamentales del Estado, violando la Constitución*. La acción había sido intentada específicamente contra el Presidente de la República, por haber presentado el proyecto, y contra la Asamblea Nacional, por haberlo admitido para su discusión. En este caso, la Sala Constitucional también declaró *inadmisible la acción*, pero en este caso por falta de legitimación del recurrente, considerando que al intentar la acción, el mismo “no señaló, ni se evidencian de autos, de qué manera las actuaciones denunciadas como lesivas son susceptibles de vulnerar sus derechos constitucionales.”¹⁴⁷

Para decidir, la Sala recordó el “carácter personalísimo” de la acción de amparo, “de modo que sólo puede ser incoada por el afectado inmediato de la infracción constitucional, dejando a salvo supuestos especiales, como los reclamos efectuados en protección de los derechos colectivos o difusos, que nacen del reconocimiento de esta esfera de derechos por parte del artículo 26 de la Constitución, o el caso del amparo a la libertad y la seguridad personal, en el que cualquier persona está legitimada para intentarlo”. En el caso concreto, por tanto, la Sala concluyó que: “el accionante no señaló cuál es la situación jurídica subjetiva lesionada o amenazada por las actuaciones que denunció como lesivas” siendo que “la denuncia planteada está referida a la supuesta amenaza de infracción constitucional producida por la inclusión en el contenido del Proyecto de Reforma presentado ante la Asamblea Nacional por iniciativa del Presidente de la República, de normas que, en opinión del accionante, modifican la estructura y principios fundamentales del Texto Constitucional, en

¹⁴⁷ Véase sentencia del Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional N° 2042 del 2 de Noviembre de 2007, *Caso Néstor Luis Romero Méndez* en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Noviembre/2042-021107-07-1374.htm>

contravención a los límites establecidos en el artículo 342 de la Constitución vigente". Sin embargo, decidió la Sala que el accionante "no expuso de qué forma su situación jurídica personal se vería afectada por las actuaciones denunciadas, ya que sólo se limitó a señalar la presunta inconstitucionalidad del aludido proyecto de reforma"¹⁴⁸.

Para afirmar esto, la Sala desconoció el derecho ciudadano a la supremacía constitucional, afirmando que del artículo 342 de la Constitución que regula el procedimiento de reforma constitucional, "no consagra derechos, garantías o libertades de carácter individual" ni "establece derechos difusos, ya que la misma no prevé una prestación genérica o indeterminada en cuanto a sus posibles beneficiarios, en los términos establecidos por la doctrina de esta Sala." Por último, la Sala consideró que la acción de amparo interpuesta no podía tampoco "ser considerada como ejercido en protección de derechos colectivos, ya que se ejerció en nombre propio y no en nombre de un sector poblacional determinado e identificable."¹⁴⁹

Con base en estos argumentos declaró la *inadmisibilidad* de la acción de amparo interpuesta, contrariando doctrina de la propia Sala, como la sentada en sentencia que suspendió las elecciones generales de mayo de 2000, que benefició "tanto para las personas naturales y organizaciones que han solicitado la protección de amparo constitucional como para *todos los electores* en su conjunto"¹⁵⁰.

A la anterior decisión N° 2042 - *Caso Néstor Luís Romero* le siguió la sentencia de la misma Sala Constitucional N°. 2191 de 22 de noviembre de 2007 (Ponente Marcos Tulio Dugarte), dictada en el *Caso Yvett Lugo Urbaéz* con motivo de la acción de amparo intentada, en esta oportunidad contra el acto sancionatorio de la reforma constitucional adoptado por la Asamblea Nacional el 2 de noviembre de 2007 y la convocatoria a referendo efectuada por el Consejo Nacional Electoral, porque dichos actos constituían una subversión del trámite procedimental para la modificación de la Constitución,

¹⁴⁸ *Ibidem*

¹⁴⁹ *Ibidem*

¹⁵⁰ Véase sentencia de la Sala Constitucional N° 483 de 29-05-2000, Caso: "Queremos Elegir" y otros, en *Revista de Derecho Público*, N° 82, Caracas, 2000, EJV, pp. 489-491

pues el procedimiento de reforma constitucional no podía utilizarse para alterar la estructura y principios fundamentales de la Constitución Nacional.

En este caso, la Sala decidió que “no ha lugar a la acción”, pues los actos impugnados supuestamente no causaban gravámenes susceptibles de control. Para llegar a esta conclusión, la Sala, citando dos previas decisiones de 7 de noviembre de 2007 (N° 2108, caso *Jorge Paz Nava y otros*)¹⁵¹ y de 13 de noviembre de 2007 (N° 2147, caso *Rafael Ángel Briceño*)¹⁵² que se comentan más adelante, reiteró su criterio de que “la reforma constitucional es un proceso complejo conformado por la concreción de múltiples factores para asegurar la legitimidad institucional y democrática del cambio”¹⁵³, el cual “se configura en etapas sucesivas en la que interactúan autoridades públicas (Presidente de la República), órganos del Estado (Asamblea Nacional y Consejo Nacional Electoral) y el pueblo, que en definitiva ostenta el poder para aprobar y validar mediante el voto la reforma propuesta.”¹⁵⁴ Con base en ello, la Sala consideró que “las etapas tempranas o de formación del proyecto de reforma constitucional no causan gravamen alguno porque no exteriorizan sus efectos y, por lo tanto, no son susceptibles de control jurisdiccional”¹⁵⁵, de manera que “sólo será el desenvolvimiento de ese proceso el que determine la posibilidad de control de un acto que, sin exteriorizar sus efectos, puede ser objeto de control”¹⁵⁶.

¹⁵¹ Véase la sentencia del Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional No 2108 del 7 de Noviembre de 2007, *Caso Jorge Paz Nava y otros* en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Noviembre/2108-071107-07-1484.htm>

¹⁵² Véase sentencia del Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional No 2147 del 13 de Noviembre de 2007, *Caso Rafael Ángel Briceño*, en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Noviembre/2147-131107-07-1476.htm>

¹⁵³ Véase sentencia del Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional No 2191 del 22 de Noviembre de 2007, *Caso Yvett Lugo Urbaéz* en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Noviembre/2191-221107-07-1605.htm>. Criterio reiterado también en las sentencias 2108/2007; 2147/2007 y 2189/2007 de esta misma sala.

¹⁵⁴ *Ibidem*

¹⁵⁵ *Ibidem*

¹⁵⁶ *Ibidem*

Es decir, conforme al criterio de la Sala, debía esperarse la aprobación de la reforma mediante referendo para poder juzgar su constitucionalidad, pues supuestamente los actos estatales de las diversas fases del procedimiento no producen efectos jurídicos externos. Para llegar a esta conclusión, la Sala afirmó que

“el acto de la Asamblea Nacional sancionado el 2 de noviembre de 2007 contentivo de la “Reforma de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela” no es un acto normativo, por cuanto al no adquirir eficacia no produce efectos jurídicos externos, esto es, no afecta relaciones jurídicas abstractas o concretas, por lo que mal puede lesionar o amenazar derecho constitucional alguno ya que no posee carácter obligatorio y, por tanto, no puede órgano del Estado alguno o particular darle ejecución”.¹⁵⁷

Luego, analizando el procedimiento de reforma constitucional como si fuera equivalente al de formación de las leyes, concluyó la Sala señalando que en Venezuela no hay control previo de constitucionalidad sobre los proyectos de leyes, declarando entonces que no se puede impugnar en forma previa el acto sancionado por la Asamblea Nacional, declarando en consecuencia que “no ha lugar a la acción”¹⁵⁸.

Se observa, con esta decisión, que la Sala no fue que declaró “inadmisible” la acción, sino que con la misma, en realidad, lo que hizo fue negar el derecho ciudadano de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva consagrados en la Constitución (art. 26), al “inventar” la Sala un tipo de “decisión” no prevista en la Ley que rige sus funciones, de que “no ha lugar a la acción” que equivale a decidir, que el ciudadano en ese caso, no tiene derecho de acceder a la justicia. Ello es la negación misma del Estado de derecho.

Por otra parte, en cuanto a la acción de amparo ejercida contra el acto del Consejo Nacional Electoral convocando el referendo, la Sala lo declaró *inadmisible* porque dicho acto sólo se podía impugnar mediante acción de inconstitucionalidad por supuestamente tratarse de actos de ejecución directa de la Constitución, con lo cual, de otro plumazo, la Sala

¹⁵⁷ Ibidem

¹⁵⁸ Ibidem

Constitucional renunció a proteger la Constitución, se negó a reconocer la existencia del derecho ciudadano a la supremacía constitucional, y negó la posibilidad de la acción de amparo contra actos del Consejo Nacional Electoral en contra del principio de la universalidad del amparo de otrora arraigada raíz en la jurisprudencia, expresada en la sentencia de la antigua Corte Suprema de Justicia, de 31 de enero de 1991 (*Caso Anselmo Natale*), en la famosa frase de que “no puede existir ningún acto estatal que no sea susceptible de ser revisado por vía de amparo”.¹⁵⁹

La comentada sentencia No 2191¹⁶⁰, se dictó en paralelo con la sentencia No. 2193 del mismo día 22 de noviembre de 2007 (Ponente: Carmen Zuleta de Merchán), dictada en el *Caso Luis Hueck Henríquez*¹⁶¹, con motivo de la interposición de una acción de amparo constitucional también contra los actos de la Asamblea Nacional y contra el Consejo Nacional Electoral mediante los cuales se aprobó el texto definitivo de la Reforma Constitucional y se convocó al referendo a que alude el artículo 346 de la Constitución, a cuyo efecto el recurrente adujo actuar “en nombre de los intereses colectivos y difusos de los inscritos en el Registro Electoral Permanente”¹⁶².

Esta acción también fue declarada inadmisibile, para lo cual la Sala estimó que en el caso concreto, no estaban presentes “aspectos que caracterizan a este tipo de derechos o intereses, y a los cuales se ha referido esta Sala en distintas oportunidades (entre otras, en sentencia del 18 de febrero de 2003, recaída en el caso: *César Pérez Vivas*) como lo son que los hechos en que se funde la acción sean genéricos y que la pres-

¹⁵⁹ Citada por la sentencia de la Sala Político Administrativa de la misma antigua Corte Suprema de 24 de mayo de 1993, en *Revista de Derecho Público*, N° 55-56, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1993, pp. 284-285.

¹⁶⁰ Véase sentencia del Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional No 2191 del 22 de Noviembre de 2007, *Caso Yvett Lugo Urbaéz* en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Noviembre/2191-221107-07-1605.htm>.

¹⁶¹ Véase sentencia del Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional No 2193 del 22 de Noviembre de 2007, *Caso Luis Hueck Henríquez* en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Noviembre/2193-221107-07-1641.htm>

¹⁶² *Ibidem*

tación requerida sea indeterminada”¹⁶³, constatando que la acción intentada no perseguía “la protección de la calidad de vida de un grupo determinado o indeterminable de ciudadanos, sino que, en la forma en la cual fue planteada dicha pretensión, persigue un pronunciamiento jurisdiccional de esta Sala tendiente a restringir o anular dos actos dictados por órganos que ejercen el Poder Público en los términos previstos en el artículo 343 y 346 de la Constitución”¹⁶⁴. De ello concluyó la Sala, señalando que “la pretensión de la parte accionante escapa del carácter protector de la calidad de vida que involucra la tutela de los derechos difusos, por cuanto no se persigue la protección de un bien común”¹⁶⁵.

En el caso concreto, además, la Sala señaló que “la lesión constitucional se le atribuye a un proyecto de reforma aprobado por la Asamblea Nacional y que será sometido a referendo próximamente”, lo que supuestamente “quiere decir que la efectividad del texto definitivo *aún no se ha verificado* y, por lo tanto, no se cumple con el requisito de la inmediatez de la lesión”¹⁶⁶, razón por la cual declaró la inadmisibilidad de la acción.

En otra sentencia No. 2198 de 23 de noviembre de 2007 (Ponente: Arcadio Delgado Rosales), *Caso Moisés Troconis Villareal*¹⁶⁷, la misma Sala Constitucional también declaró *inadmisible* otra acción de amparo intentada, esta vez por quien había sido un magistrado del Tribunal Supremo, intentada contra la sanción de la reforma constitucional por la Asamblea Nacional, alegando violación al “*derecho fundamental a la Constitución de la República, a su integridad y a su revisión*”, en particular, “*del derecho y de la garantía constitucionales consagrados en los artículos 334, primer párrafo y 342, primer párrafo, de la Constitución de la República*”. Para tal fin, la Sala consideró que no evidenciaba “que las precitadas normas consagren derechos, garan-

¹⁶³ Ibidem

¹⁶⁴ Ibidem

¹⁶⁵ Ibidem

¹⁶⁶ Ibidem

¹⁶⁷ Véase la sentencia del Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional, No 2198 del 23 de Noviembre de 2007, *Caso Moisés Troconis Villareal* en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Noviembre/2198-231107-07-1645.htm>

tías o libertades de carácter individual o de naturaleza colectiva o difusa”, sino más bien “estas disposiciones consagran competencias a ser ejercidas por el Poder Público”; decidiendo, en definitiva que “no contempla derechos” y que “al no advertirse en dichas normas ningún derecho o garantía, sino competencias y atribuciones a ser ejercidas por los poderes públicos, esta Sala considera que en las aludidas disposiciones no existen derechos a ser tutelados.”¹⁶⁸

Por ello la Sala concluyó, en el caso concreto, que no había evidenciado del escrito del accionante “cómo las actuaciones denunciadas como lesivas son susceptibles de vulnerar sus derechos o garantías constitucionales”, decidiendo también que carecía “de legitimación activa para incoar la acción de amparo”.¹⁶⁹ Desconoció, así, la Sala Constitucional, de nuevo, el derecho ciudadano a la supremacía constitucional.

La Sala Constitucional, en efecto, al declarar la inadmisibilidad de estas acciones de amparo constitucional, en definitiva, lo que consideró fue que la norma del artículo 342 supuestamente *no contenía derecho constitucional alguno*, concluyendo como lo dijo en la antes citada sentencia No 2042 (*Caso Néstor Luís Romero*) de 2 de noviembre de 2007, que el accionante “no tiene legitimación activa alguna para incoar la presente acción de amparo constitucional, por cuanto no señaló, ni se evidencia de autos, *de qué manera las actuaciones denunciadas como lesivas son susceptibles de vulnerar sus derechos constitucionales*”, por lo cual declaró inadmisibile la acción de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19,5, de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, “por la falta de legitimación del accionante”.

El magistrado Pedro Rafael Rondón Haaz, en cambio, en dicha sentencia No 2042 salvó su Voto por considerar básicamente que, al contrario, la norma del artículo 342:

“entraña un evidente derecho de rango constitucional y alcance general para todos los ciudadanos, en el sentido de que, sólo por su condición de tales, en cuanto suscriptores del pacto social que es, en definitiva, una Constitución, que determina la directa afectación de su esfera jurídica constitucional cuando dicho pacto es alterado, lo cual les proporciona legitimación

¹⁶⁸ Ibidem

¹⁶⁹ Ibidem

para la defensa de dicha esfera jurídica y título jurídico suficiente para exigir a los destinatarios directos de la norma (la Asamblea Nacional -mediante acuerdo aprobado por el voto de la mayoría de sus integrantes-, el Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros; o un número no menor del quince por ciento de los electores inscritos y electoras inscritas en el Registro Civil y Electoral, que son quienes tienen iniciativa para solicitarla), como conducta determinada de la cual es acreedor aquél, el estricto cumplimiento o apego a ella. En el peor de los casos, se trataría, en términos análogos, de un interés -por oposición a derecho propiamente dicho- igualmente legitimador.”¹⁷⁰

El Magistrado salvante del voto ratificó entonces su criterio de que no cabe duda de que:

“el artículo 342 entraña un derecho de todos -como miembros de la sociedad suscriptora del pacto social- a que la reforma constitucional proceda -y solo proceda- para “una revisión parcial de esta Constitución y la sustitución de una o varias de sus normas que no modifiquen la estructura y principios fundamentales del Texto Constitucional”, de manera que, cuando el demandante alegó la supuesta vulneración de esta norma ante una eventual reforma constitucional que incluya modificaciones en la estructura y principios fundamentales del Estado, está, ciertamente, haciendo referencia a la supuesta lesión a derechos constitucionales difusos, los cuales tienen expresa protección constitucional según dispone el artículo 26 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.”¹⁷¹

En la misma orientación restrictiva de las anteriores sentencias, la Sala Constitucional mediante sentencia No. 2211 (Ponente: Arcadio Delgado Rosales) de 29 de noviembre de 2007, *Caso Claudia Nikken y Flavia Pesci Feltri*¹⁷², también de-

¹⁷⁰ Véase sentencia del Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional N° 2042 del 2 de Noviembre de 2007, *Caso Néstor Luis Romero Méndez* en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Noviembre/2042-021107-07-1374.htm>

¹⁷¹ Ibidem

¹⁷² Véase Sentencia del Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional N° 2211 de 29-11-2007, *Caso Claudia Nikken y Flavia Pesci Feltri*, en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Noviembre/2211-291107-07-1617.htm>

claró la *inadmisibilidad* de la acción de amparo que estas ciudadanas habían interpuesto en nombre propio como abogadas integrantes del sistema de justicia y asumiendo “la representación del Pueblo de Venezuela” contra el Presidente de la República, la Asamblea Nacional y el Consejo Nacional Electoral, con fundamento en los artículos 26, 27 y 333 de la Constitución, con la finalidad de que se proteja el *derecho del pueblo de Venezuela al reconocimiento de su soberanía*, que consideraron violado al rebasar dichos órganos los límites sustanciales de su competencia al darle curso a la reforma constitucional.

En este caso, la inadmisibilidad de la acción fue declarada por la Sala, por inepta acumulación de dos acciones que la Sala estimó como no acumulables, que eran la referida en el artículo 26, que es la acción de tutela de intereses colectivos o difusos, y la referida en el artículo 27, que es la acción de amparo. Sin embargo, ello no impidió que la Sala en forma expresa, desconociera el carácter de derecho constitucional del “*derecho del pueblo de Venezuela al reconocimiento de su soberanía*”, el cual estimó que en “*sensu stricto*” no es un derecho (no está incluido como tal en el Título III de la Constitución), sino un principio contemplado expresamente en el Título I, artículo 5 de la Carta Fundamental,” decisión con la cual el juez constitucional redujo la categoría de derechos constitucionales a los incluidos en el Título III de la Constitución, y desconociendo tal condición a los otros derechos fundamentales derivados de la organización del Estado, como el derecho a la democracia, el derecho al control del poder, el derecho a la supremacía constitucional y el derecho al reconocimiento de la soberanía popular.

2. La “reforma constitucional” inconstitucionalmente sancionada por la Asamblea Nacional el 2 de noviembre de 2007 estaba destinada a transformar radicalmente el Estado y sus principios fundamentales

Como se ha explicado, con la reforma constitucional sancionada en noviembre de 2007, se buscaba transformar radicalmente el sistema político constitucional venezolano, estableciendo un Estado Centralizado del Poder Popular, como Estado Socialista, de economía estatal y centralizada, y como

Estado Militarista y Policial, de ideología única oficial, lo que se apartaba radicalmente de la concepción del Estado descentralizado, civil, social, democrático y pluralista de derecho y de justicia, y de economía mixta que regula la Constitución de 1999.

Con dichas reformas, como hemos dicho, materialmente hubiera desaparecido la democracia representativa y las autonomías político territoriales, que se quería sustituir por un esquema estatal centralizado supuestamente montado sobre una democracia “participativa y protagónica” controlada total y centralizadamente desde arriba, por el Jefe de Estado, en la cual hubiera quedado proscrita toda forma de descentralización política y autonomía territorial, y que a la vez, restringía los mecanismos de participación política que están directamente regulados en la Constitución, como son los referendos y la participación de la sociedad civil en los Comité de Postulaciones de altos funcionarios.

De todo ello, por supuesto, estaba consciente la Sala Constitucional, tal como lo resumió el Magistrado Pedro R. Rondón Haaz en su Voto Salvado a la sentencia No. 2148 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo (Exp. 07-1483) que declaró como “*improponible*” una acción de inconstitucionalidad contra la omisión de la Asamblea Nacional al darle curso a la propuesta de reforma constitucional en lugar de rechazar el proyecto y orientarlo hacia la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente:

“El proyecto de reforma constitucional que se propuso a la Asamblea Nacional en agosto de 2007 y que, para el momento de esta decisión ya fue objeto de aprobación por parte de ese órgano legislativo, si fuera aprobado referendariamente, cambiaría sustancialmente aspectos esenciales del marco constitucional vigente. Así, y sin que se deje de admitir que existen otros muchos aspectos de fondo que son modificados por el proyecto, pueden enfocarse dos grandes cambios en la estructura y principios fundamentales del texto Constitucional de 1999:

De una parte, el proyecto de reforma introduce cambios en la organización político-territorial, a través de la creación del Poder Popular, que pretende afianzar los principios de democracia participativa de la Constitución de 1999, pero que alteraría radicalmente el esquema del Estado federal descentralizado del texto vigente, lo que derivaría en un afianzamiento del Poder nacional en franco desmedro del es-

tadal y municipal, desde que aquél coordina el funcionamiento del nuevo Poder Popular que se superpone a estos últimos. Asimismo, la creación del Poder Popular mutaría en forma sustancial las bases democráticas de la Constitución vigente (artículo 2) cuando se propone que el Poder Popular “no nace del sufragio ni de elección alguna, sino de la condición de los grupos humanos organizados como base de la población” (artículo 136 del proyecto).

Mención especial debe hacerse al carácter regresivo que se da, en general, en el proyecto, al tema de los derechos humanos (p.e.. derechos al sufragio, al debido proceso, a la información, a la participación política, a la elección de quienes ejercen los cargos públicos) en franca contradicción con el principio de progresividad de los mismos que tiene su origen en el hecho de que éstos preceden y legitiman al Estado, que no puede desconocerlos ni desmejorarlos.

Asimismo, de otra parte, el Proyecto persigue un cambio radical del sistema de economía social de mercado que recoge la vigente Constitución de 1999, y establece un modelo de economía socialista a través de la promoción, por parte del Estado, de un “modelo económico productivo, intermedio, diversificado e independiente, fundado en los valores humanísticos de la cooperación y la preponderancia de los intereses comunes sobre los individuales, que garantice la satisfacción de las necesidades sociales y materiales del pueblo, la mayor suma de estabilidad política y social y la mayor suma de felicidad posible” (artículo 112 del proyecto). En este sentido, el proyecto no reconoce expresamente, como sí lo hace la Constitución de 1999, el derecho fundamental a la libertad económica, da preponderancia a la iniciativa pública sobre la iniciativa privada, a la iniciativa comunitaria sobre la individual, y condiciona cualquier iniciativa pública, mixta, comunal o privada, al desarrollo de ese nuevo modelo económico socialista.

En definitiva, se trata de la sustitución del Estado social y democrático de derecho y de justicia que recogió el vigente artículo 2 constitucional (Venezuela se constituye en un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y en general, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político), por el de un Estado socialista que es, a grandes rasgos, un sistema de organización social o económico basado en la propiedad y administración colectiva o es-

tatal de los medios de producción, lo que evidencia una transformación radical del Estado y la creación de un nuevo ordenamiento jurídico que escapa, a todas luces, de los parámetros que, para la reforma constitucional, impone el artículo 342 de la Constitución y cuya concreción exige, de conformidad con el artículo 347 eiusdem, una Asamblea Nacional Constituyente.

En consecuencia, cuando recibió una iniciativa de reforma constitucional cuyo contenido, como se ha expuesto anteriormente sólo con algunos ejemplos de su texto, excedía con mucho de los parámetros objetivos que el artículo 342 de la Constitución de 1999 exige para la procedencia de una reforma, la Asamblea Nacional estaba en la obligación de rechazar –o en todo caso suspender– el trámite de discusión de esa iniciativa a través del procedimiento del artículo 343 de la Constitución y, en todo caso, expresar tal situación al proponente para que modificara su propuesta o bien, si así lo consideraba pertinente, ejerciera su iniciativa de convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente, de conformidad con el artículo 348 eiusdem.

Como no hubo actuado de esa manera la Asamblea Nacional incurrió en una sancionable omisión legislativa, pues omitió el debido ejercicio de la potestad de aprobación e iniciación del trámite de todo proyecto de reforma constitucional, en los términos del artículo 343 constitucional.¹⁷³

Por tanto, por la trascendencia de los cambios que se pretendía efectuar en esa “reforma constitucional”, como se ha dicho, se debió haber recurrido al procedimiento de la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente y no al procedimiento de “reforma constitucional”. Al no haberlo hecho, tanto el Presidente de la República como su Consejo Presidencial – integrado, entre otros por la propia Presidenta del Tribunal Supremo y por el propio Defensor del Pueblo–comenzaron el proceso de reforma violando la Constitución, en fraude a la misma, tarea que completó la Asamblea Nacional en noviembre de 2007.

Esta circunstancia fue advertida de inmediato por el

¹⁷³ Véase la Sentencia del Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional No 2148 del 13 de Noviembre de 2007, *Caso Ignacio Orlando Contreras Pulido y otros* en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Noviembre/2148-131107-07-1483.htm>

Rector del Consejo Nacional Electoral, Sr. Vicente Díaz, quien el día 16 de agosto de 2007 indicó “que la propuesta presidencial para reformar el texto constitucional modifica las disposiciones fundamentales y por ello sería necesario convocar una Asamblea Constituyente para su aprobación”.¹⁷⁴

Por ello, este funcionario, quien además era Presidente de la Comisión de Participación Política y Financiamiento del referido Consejo Nacional Electoral, interpuso por ante la Sala Constitucional un recurso de interpretación del artículo 342 de la Constitución para que la Jurisdicción Constitucional, conforme a los poderes que se atribuyó de interpretar en abstracto la Constitución, despejara la duda acerca de si la propuesta formulada por el Presidente de la República en materia de reforma constitucional el 15 de agosto de 2007, enmarcaba en la figura de la reforma constitucional o si, por el contrario, debió acudir a la vía de la Asamblea Nacional Constituyente.

La Sala, mediante sentencia No. 2207 de 28 de noviembre de 2007 (Ponente: Luisa Estella Morales Lamuño), *Caso Vicente Díaz Silva*,¹⁷⁵ sin embargo, consideró que no existía ninguna duda razonable o punto oscuro que debiera interpretarse en la norma, considerando que la pretensión del recurrente no encuadraba dentro de los supuestos de admisibilidad que la Sala había establecido respecto del recurso de interpretación citando la sentencia N° 3.125 del 11 de noviembre de 2003, *Caso Jorge Luis Da Silva Baeta*, dado que se dirigía “a cuestionar la naturaleza otorgada al Proyecto de Reforma presentado por el Presidente de la República, lo cual consideró resultaba contrario al objeto de la interpretación”. En consecuencia, declaró la inadmisibilidad del recurso de interpretación

¹⁷⁴ Véase en Unión Radio, 16 de agosto de 2007, <http://www.unionradio.com.ve/Noticias/Noticia.aspx?noticiaid=212503>.

¹⁷⁵ Véase la Sentencia del Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional No 2207, del 28 de Noviembre de 2007, *Caso Vicente Díaz Silva* en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Noviembre/2207-281107-07-1600.htm>

3. *La Impugnabilidad por inconstitucionalidad de los diversos actos dictados en las fases del procedimiento de reforma constitucional y la renuncia de la jurisdicción constitucional a ejercer la Justicia Constitucional*

La consecuencia de todo ello, era que la utilización inconstitucional del procedimiento de reforma constitucional, y la sanción del proyecto de reforma constitucional por la Asamblea Nacional, podía ser impugnada ante la Jurisdicción Constitucional, es decir, ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo por inconstitucionalidad, conforme a lo previsto en la Constitución (art. 336). Nada en la Constitución lo impedía.

Sin embargo, el día 17 de agosto de 2007, sólo dos días después de que el Presidente de la República presentó su Anteproyecto ante la Asamblea Nacional para inconstitucionalmente y en fraude a la Constitución iniciar el procedimiento de "reforma constitucional," la Presidenta de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo (es decir, de la Jurisdicción Constitucional) y del propio Tribunal Supremo, Sra. Luisa Estella Morales Lamuño, quien a la vez era miembro del Consejo Presidencial para la Reforma Constitucional, se adelantó a cualquier posible y previsible impugnación por inconstitucionalidad de la iniciativa presidencial y del trámite parlamentario, y emitió su opinión impunemente, prejuzgando cualquier asunto, diciéndolo siguiente conforme se reseñó en la prensa:

"dejó en claro que la Sala Constitucional no tramitará ninguna acción relacionada con las modificaciones al texto fundamental, hasta tanto éstas no hayan sido aprobadas por los ciudadanos en el referendo. "Cualquier acción debe ser presentada después del referendo cuando la reforma ya sea norma, porque no podemos interpretar una tentativa de norma. Después de que el proyecto sea una norma podríamos entrar a interpretarla y a conocer las acciones de nulidad".¹⁷⁶

Y eso fue, precisamente, lo que decidió la Sala Constitu-

¹⁷⁶ Reseña del periodista Juan Francisco Alonso, en *El Universal*, Caracas 18-08-07.

cional en su sentencia No. 2189 de Noviembre de 2007 (*Caso Confederación de Profesionales Universitarios de Venezuela (CONFEPUV) y otros*), (Ponente: Arcadio Delgado Rosales), en la cual participó la Magistrado Morales ya que no se inhibió como hubiera correspondido en un Estado de derecho al haber adelantado públicamente opinión sobre lo decidido comprometiendo su imparcialidad¹⁷⁷, declarando como “*improponible*” una acción de inconstitucionalidad contra el acto de la Asamblea Nacional que había sancionado la reforma constitucional.¹⁷⁸

Al contrario, la inconstitucionalidad en el procedimiento de revisión constitucionalidad debería ser controlada por la Jurisdicción Constitucional que ejerce la Sala Constitucional, en sus fases, desde la iniciativa, la sanción por la Asamblea y la convocatoria de referendo, para lo cual tenía y tiene competencia al tratarse de acciones de nulidad de dichos actos estatales contrarios a la Constitución.

En efecto, estando los procedimientos para la revisión de la Constitución regulados en el propio texto de la Constitución, el poder constituyente derivado está sujeto a límites constitucionales, sea que se ejerza directamente por el pueblo o por los órganos constituidos del Estado como es la Asamblea Nacional. Entre esos límites están, precisamente, los límites que derivan de las propias regulaciones constitucionales en cuanto al procedimiento de revisión constitucional, que en el caso de Venezuela, como se dijo, están en los artículos 340 a 349.

Siendo límites constitucionales establecidos por el poder constituyente originario, es decir, por el pueblo al aprobar

¹⁷⁷ Conforme al artículo 8 del Código de Ética del Juez, "La imparcialidad constituye supuesto indispensable para la correcta administración de justicia, y por ello el magistrado...juez ... que se hallare incurso en alguna causal de inhibición o recusación o viere comprometida su imparcialidad por alguna circunstancia previa o sobreviniente al proceso del cual deba conocer, debe separarse inmediatamente del mismo sin esperar a que se le recuse."

¹⁷⁸ Véase la sentencia del Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional No 2189 de 22 de Noviembre de 2007, *Caso Confederación de Profesionales Universitarios de Venezuela (CONFEPUV) y otros*, en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Noviembre/2189-221107-07-1596.htm>

mediante referendo la Constitución el 15 de diciembre de 1999, dado el principio de la supremacía constitucional que rige en la Constitución (art. 7), los mismos pueden ser objeto de control de constitucionalidad por la Jurisdicción Constitucional, es decir, por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo conforme a los artículos 266,1; 334, in fine y 336,4 de la Constitución.

Lamentablemente ello no lo entendió así la Sala Constitucional, y sucesivamente, en diversas sentencias dictadas con motivo de variadas acciones de inconstitucionalidad intentadas contra los diversos actos estatales de las diversas fases del procedimiento de reforma constitucional, las fue sucesiva y sistemáticamente declarando como “*improponibles*”, es decir, *negó incluso el derecho ciudadano acceder a la justicia y a obtener tutela judicial*.

En efecto, en sentencia No. 2108 de 7 de noviembre de 2007 (Ponente: Francisco Carrasqueño), dictada en el Caso *Jorge Paz y otros* con motivo de decidir una acción popular de inconstitucionalidad contra los actos ejecutados por el Presidente de la República el 15 de agosto de 2007; los actos del Ministro del Poder Popular del Despacho de la Presidencia; los actos de la Asamblea Nacional y de la Comisión Mixta, todos relacionados con el proyecto de reforma de la Constitución que por iniciativa del Presidente de la República tramitaba la Asamblea Nacional, la Sala la declaró la acción como “*improponible*”, “*inventando*” así una nueva categoría de decisiones de la Jurisdicción Constitucional, distinta a la inadmisibilidad, o a declarar sin lugar la acción, consistente en *la negación del derecho ciudadano de accionar*, es decir, de acceso a la justicia y a una tutela judicial efectiva que consagra el artículo 26 de la Constitución. Eso, y no otra cosa, es esto de declarar como “*improponible*” una acción.

Para adoptar esta decisión, la Sala, luego de constatar que la solicitud de nulidad o inexistencia planteada versaba, en general, sobre el proceso de Reforma de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, el cual se inició a instancia del Presidente de la República mediante oficio del 15 de agosto de 2007, procedió a decidir conforme a los siguientes contradictorios argumentos:

Primero, la Sala constató que conforme al artículo 7 de la Constitución, la misma “es la norma suprema y el fundamento del mismo, por lo que todas las personas y órganos

que ejercen el Poder Público deberán sujetarse a sus prescripciones o disposiciones”, por lo que “a fin de controlar parte de la actividad que ejerzan los órganos más relevantes del Poder Público”, el texto fundamental estableció con el objeto de “proteger a la Constitución ... un conjunto de garantías”, entre las cuales está “el funcionamiento de una Sala Constitucional en el seno del Tribunal Supremo de Justicia”¹⁷⁹(arts. 334, 335 y 336).

Segundo, la Sala también constató que “precisamente, tales artículos son invocados por los solicitantes a objeto de que esta Sala estime su pretensión, la cual [...] consiste en que se declare la nulidad o inexistencia del acto mediante el cual el Presidente de la República ejerció su potestad de iniciativa de Reforma de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, así como de los actos posteriores que a fin de darle trámite a dicha iniciativa ha llevado a cabo la Asamblea Nacional.”¹⁸⁰

Tercero, a los efectos de poder ejercer su competencia, la Sala Constitucional entonces pasó de seguidas a analizar el procedimiento de reforma constitucional tal y como está regulado en la Constitución, señalando que:

“Tal como lo ha señalado la dogmática jurídica, la estructura básica de cualquier procedimiento se compone de tres fases: una de iniciación, otra de instrucción o sustanciación y, la última, de finalización o terminación. En el transcurso de tales fases, se van emitiendo ciertos pronunciamientos. Tales pronunciamientos van decidiendo cuestiones puntuales relativas al estado en que se encuentre el trámite del asunto. Incluso, para alcanzar tales decisiones se implementan procedimientos secundarios que se tramitan simultáneamente con el procedimiento principal. Lo que destaca en todo caso la doctrina es que, tanto el uso de procedimientos secundarios como la emisión de ciertos actos durante el discurrir del procedimiento principal, responden a la necesidad de ir avanzando en el

¹⁷⁹ Véase la sentencia del Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional No 2108 del 7 de Noviembre de 2007, Caso *Jorge Paz Nava y otros* en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Noviembre/2108-071107-07-1484.htm>

¹⁸⁰ *Idem*

proceso de formación del acto definitivo.”¹⁸¹

La Sala entonces acudió a una clásica distinción del derecho administrativo aplicable a los procedimientos administrativos, a los efectos de determinar la impugnabilidad de los actos administrativos ante la jurisdicción contencioso administrativa, entre los “pronunciamientos dictados durante las fases antes mencionadas ...denominados *“actos de trámite”*; y “las decisiones que resuelven el asunto objeto del procedimiento [que] se les denomina *“actos definitivos”*”; destacando que la distinción responde no “solamente a la fase en que ambos tipos de actos son formados o respecto del asunto sobre el cual se pronuncian, sino que también responden a los diversos efectos que el ordenamiento jurídico asocia a unos u otros”, concluyendo que:

“para los *actos de trámite* se ha establecido que no son impugnables en forma aislada o independiente, y si lo fuesen lo serían en tanto en cuanto excedieran el fin para el cual fueron dispuestos, ya sea porque sustituyen la decisión definitiva, porque pongan fin al procedimiento o porque causen indefensión. En cambio, los *actos definitivos*, o un grupo importante de ellos (los contentivos de una manifestación de voluntad) sí serían susceptibles de impugnación ante los órganos jurisdiccionales”¹⁸².

Esta distinción y sus efectos en materia contencioso administrativa, fue la que la Sala Constitucional, pura y simplemente, extrapoló a un procedimiento constitucional como el de reforma constitucional, en el cual, sin embargo, al contrario de lo que ocurre en un procedimiento administrativo, *cada fase concluye con un acto definitivo de la misma*, como es el acto de iniciativa, el acto de sanción parlamentaria, y el acto de convocatoria a referendo. Esos actos estatales, *son definitivos, y producen efectos inmediatos respecto de la fase concluida*, teniendo que poder ser controlados, ya que si la iniciativa de reforma no se ajusta a lo previsto en la Constitución, se estaría dando comienzo a un procedimiento inconstitucional; si la sanción por la Asamblea Nacional de un proyecto de reforma constitucional, implica sancionar una transformación radical

¹⁸¹ Ibidem

¹⁸² Ibidem

del Estado y de sus principios, se estaría adoptando un acto contrario a la Constitución; y si se convoca a un referendo para una reforma constitucional inconstitucionalmente adoptada, este acto de convocatoria también sería inconstitucional. Todos esos actos estatales, con efectos definitivos cada uno de ellos en sus correspondientes etapas, tendrían que poder ser controlados judicialmente por la Jurisdicción Constitucional. Sin embargo, esta, en Venezuela, en este caso decidió, al contrario, la Sala Constitucional renunció al control, estableciendo que:

“tanto la decisión conforme a la cual el Presidente en Consejo de Ministros hubiere acordado presentar una iniciativa de Reforma; la remisión mediante la cual dicha autoridad ejerció la potestad de iniciativa del procedimiento de Reforma de la Constitución, como los pronunciamientos o decisiones posteriores que ha venido emitiendo o tomando la Asamblea Nacional con ocasión del ejercicio de aquélla potestad, *son actos de trámite, y en tal sentido resultan inimpugnables de forma separada e independiente.*”¹⁸³

Y cuarto, finalmente, al analizar la acción de nulidad intentada, la Sala Constitucional, para colmo, constató que el supuesto de la solicitud de nulidad o inexistencia intentada,

“no responde al supuesto del numeral 1 del artículo 336 constitucional, pues no se impugna una ley nacional o un acto con rango de ley nacional; ni al supuesto del numeral 2 del mismo precepto, ya que no es una Constitución o ley estatal, ni una ordenanza municipal, ni un acto en ejecución directa o inmediata de la Constitución; tampoco es un acto con rango de ley dictado por el Ejecutivo Nacional, supuesto éste que contempla el numeral 3 de dicho artículo; ni es, por último, un acto dictado en ejecución directa e inmediata de la Constitución dictado por cualquier otro órgano estatal en ejercicio del Poder Público, ya que todos los actos a que se hace referencia en estos supuestos, conforme a las conclusiones a que se llegó anteriormente, deben ser actos definitivos y no de trámite”¹⁸⁴.

Al contrario, es difícil encontrar en el ordenamiento cons-

¹⁸³ Ibidem

¹⁸⁴ Ibidem

titucional, otros actos estatales de órganos del Poder Público tan definitivos y que además sean de ejecución tan directa de la Constitución, regulados sólo en esta. Sin embargo, la Sala les negó tal carácter, así como sus efectos definitivos, y concluyó declarando la solicitud de nulidad por inconstitucionalidad como “improponible en derecho”¹⁸⁵.

La misma tesis de la *improponibilidad* de las acciones de nulidad contra los actos estatales dictados en las fases del procedimiento de reforma constitucional, la ratificó la Sala Constitucional en su sentencia No. 2203 de 27 de noviembre de 2007 (Ponente: Francisco Antonio Carrasquero López), *Caso Hermann Escarrá Malavé y otros*¹⁸⁶, para rechazar el recurso de nulidad por inconstitucionalidad que se había intentado contra el acto dictado por la Asamblea Nacional sancionatorio de la reforma constitucional y contra todos los actos de gobierno, administrativos o de autoridad concomitantes”, en la cual la Sala incluso llegó a calificarlos como *actos “de instrucción”* (no definitivos); agregando que la “solicitud propuesta no se corresponde (ni podría corresponderse) con ninguno de los supuestos que integran los enunciados normativos contentivos de potestades jurisdiccionales atribuidas a esta Sala Constitucional”.¹⁸⁷ Igual decisión se adoptó en la sentencia No. 2204 de la misma fecha 27 de noviembre de

¹⁸⁵ Debe mencionarse que mediante sentencia de la Sala Constitucional No. 2110 (Ponente: Arcadio Delgado Rosales), *Caso Juan Carlos Jaimes* de 29 noviembre de 2007, la misma citando las sentencias anteriores N° 2108 del 7 de noviembre de 2007 y No 2189 del 22 de noviembre de 2007, en cambio declaró “inadmisible” la acción de nulidad por inconstitucionalidad que se había intentado conjuntamente con medida cautelar innominada contra la totalidad del proyecto de reforma sancionado el 2 de noviembre de 2007 por la Asamblea Nacional, por considerar que el asunto había sido ya decidido con anterioridad. Véase Sentencia del Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional N° 2210 de 29-11-2007, *Caso Juan Carlos Jaimes*, en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Noviembre/2210-291107-07-1624.htm>

¹⁸⁶ Véase la sentencia del Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional No 2203 del 27 de Noviembre de 2007, *Caso Hermann Escarra Malavé y otros* en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Noviembre/2203-271107-07-1597.htm>

¹⁸⁷ *Ibidem*

2007 (Ponente: Francisco Antonio Carrasquero López), *Caso Adriana Vigilancia García y otros*, con motivo de declarar también como *improponible*, la acción de nulidad por inconstitucionalidad intentada contra la reforma constitucional sancionada por la Asamblea Nacional y la convocatoria a referendo por parte del Consejo Nacional Electoral.¹⁸⁸

Debe indicarse además, que la misma Sala Constitucional luego de su sentencia No. 2108 de 7 de noviembre de 2007 (Ponente: Francisco Carrasqueño), dictada en el *Caso Jorge Paz y otros* antes comentada, dictó la sentencia No 2147 de 13 de Noviembre de 2007 en el *Caso Rafael Ángel Briceño*, en la cual había reiterado su criterio de *la imposibilidad de impugnar la iniciativa de reforma constitucional que ejerció el Presidente de la República al presentar su proyecto ante la Asamblea*, refiriéndose a su inserción en un proceso complejo, que al no exteriorizar efectos por sí sola, *escapa de control jurisdiccional*. A tal efecto, la Sala siguió el siguiente razonamiento:

En primer lugar, la Sala constató que “como un acto de adecuación histórica del documento jurídico-político fundamental, la Reforma es la concreción de múltiples factores (jurídicos, políticos, sociales, económicos) en el que participan diversidad de órganos para asegurar la legitimidad institucional y democrática del cambio, y que se verifica en un proceso complejo”¹⁸⁹, mediante la iniciativa; la discusión y aprobación realizada por la Asamblea Nacional; el referendo, organizado por el Consejo Nacional Electoral; y la promulgación a cargo del Presidente de la República.

En segundo lugar, la Sala Constitucional, de nuevo impropriadamente, acudió a criterios de derecho administrativo para resolver el asunto al constar que en virtud de ser un proceso complejo, “la reforma constitucional se configura en *etapas sucesivas* de una relación inter orgánica”, señalando que sobre la misma “se ha sostenido desde épocas tempranas del

¹⁸⁸ Véase sentencia del Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional No 2204 de 27 de Noviembre de 2007, *Caso Vanesa Sánchez y otros*, en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Noviembre/2204-271107-07-1625.htm>

¹⁸⁹ Véase sentencia del Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional No 2147 de 13 de Noviembre de 2007, *Caso Rafael Ángel Briceño*, en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Noviembre/2147-131107-07-1476.htm>

derecho administrativo, *que no causan gravamen porque no exteriorizan sus efectos y, por tanto, no son susceptibles de control jurisdiccional,*" agregando que "en efecto, cumplida cada fase del proceso de formación de normas (bien sea de leyes o, como en este caso, de reforma a la Constitución) debe verificarse la siguiente, y sólo será el desenvolvimiento de ese proceso el que determine la posibilidad de control de un acto que, sin exteriorizar sus efectos, puede ser objeto de control."

En tercer lugar, en particular sobre el acto de iniciativa para la reforma constitucional, la Sala Constitucional sostuvo que:

"los titulares de la iniciativa son representantes del Poder Constituido y el ejercicio de tal iniciativa está sometido a requisitos formales; pero de acuerdo con el artículo 343 eiusdem, el efecto jurídico concreto de esa iniciativa es la concreción de la potestad de la Asamblea de tramitarla, lo que exige distinguir no sólo a quién corresponde verificar el cumplimiento de los requisitos que exige el artículo 342, sino también diferenciar dos momentos del trámite realizado ante la Asamblea Nacional: la decisión política de la iniciativa, esto es, la conveniencia de tramitar o no a la revisión; y la discusión de la iniciativa."¹⁹⁰

En cuarto lugar, de nuevo acudiendo a aplicar impropia-mente al procedimiento de reforma constitucional el procedimiento de formación de las leyes, que tiene otro sentido totalmente distinto (y que si acaso sólo se podría aplicar a las diversas "discusiones" parlamentarias del proyecto, pero no a su sanción), la Sala Constitucional señaló que "los efectos jurídicos normativos surgen cuando se han cumplido los requisitos de validez y eficacia que estipula el ordenamiento", agregando que:

Por ello, los proyectos de leyes escapan del mundo jurídico porque no han adquirido eficacia, de suerte que considerados en sí mismos mal pueden lesionar un derecho constitucional; esto a su vez explica que se haya sostenido que no pueden ser objeto de amparo, pues conforme con el artículo 3 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales lo que se acciona es el acto aplicativo de la norma, y si ésta no existe mal puede ejercerse válidamente una po-

¹⁹⁰ Idem

testad con base en ella (Vid. Por todas Sent. N° 1702/2007). En uso de este criterio tampoco se ha aceptado la nulidad de proyectos de leyes, pues al no existir válidamente ni producir efectos jurídicos *erga omnes* difícilmente podría cuestionarse su nulidad: ningún calificativo cabe respecto de algo que no tiene efectos jurídicos generales de inmediato.”¹⁹¹

En quinto lugar, la Sala Constitucional, de nuevo, para decidir sobre la impugnación de los actos del Poder constituido en el procedimiento de reforma constitucional, acudió también impropriamente a los criterios jurisprudenciales establecidos en materia de control de la constitucionalidad de las leyes, en particular, en relación con el control previo de la constitucionalidad de las mismas, constatando que en la Constitución:

“existen de forma excepcional controles previos de posibles actos normativos; pero en el ordenamiento constitucional vigente la regla general es que esta Sala, como máximo y último interprete del Texto Fundamental, se centre en el control posterior de los distintos actos que enumera el artículo 336 y otros de la Carta Magna; excepcionalmente, los únicos controles previos de posibles actos normativos están establecidos en la Constitución vigente para los tratados suscritos por la República -cardinal 5 del artículo 336-; para el carácter orgánico de las leyes -artículo 203-; y para el control de la constitucionalidad de proyectos de Ley establecido a favor del Presidente de la República -artículo 214”¹⁹².

De todo lo anterior, trasladando todas estas consideraciones a la iniciativa de reforma constitucional, concluyó señalando pura y simplemente, que “*tal acto no produce en lo inmediato ningún efecto jurídico externo o que supere la relación entre órganos estatales, por mucho que se comparta o se rechace su contenido*”, siendo su “único efecto jurídico [que] verificada la iniciativa de la reforma esta será tramitada por la Asamblea Nacional,” decidiendo que respecto de la iniciativa, “porque no se trata de un acto normativo, como es apenas la fase inicial de la reforma constitucional”, caben:

“las mismas consideraciones que frente a los Proyectos de

¹⁹¹ Ibidem

¹⁹² Ibidem

Ley: por no producir efectos jurídicos externos, esto es, que afectan relaciones jurídicas abstractas o concretas, no puede controlarse jurisdiccionalmente *a priori* su contenido; más aún cuando al estipular el artículo 343 de la Constitución tres discusiones para la reforma propuesta es probable y hasta válido que el acto que sea aprobado por la Asamblea Nacional sea distinto al propuesto inicialmente por el Presidente, de modo que existe la posibilidad de que terminen siendo dos actos distintos el que inicia la reforma y el que es sancionado por la Asamblea”¹⁹³.

Con base en todos estos argumentos, en este caso, también la Sala Constitucional concluyó declarando como “*improponible*” la acción de nulidad.

Con posterioridad, la Sala Constitucional dictó la sentencia No. 2189 de 22 de noviembre de 2007 (Ponente: Arcadio Delgado Rosa), *Caso Confederación de Profesionales Universitarios de Venezuela CONFEPUV y Colegio de Abogados del Estado Carabobo*¹⁹⁴ en la cual, de nuevo, declaró como *improponible* la acción popular de inconstitucionalidad contra la totalidad del proyecto de reforma sancionado el 2 de noviembre de 2007 por la Asamblea Nacional, como órgano del Poder Constituyente derivado.

Para decidir, la Sala comenzó constatando que “la reforma es un acto normativo (actualmente un proyecto) de la Asamblea Nacional como órgano del Poder Constituyente derivado y, en tal calidad, un acto dictado en ejecución directa e inmediata de la Constitución” dentro de:

“un “*proceso complejo*” que comienza con la iniciativa (artículo 342); continúa con la discusión y aprobación, que corresponde a la Asamblea Nacional (artículo 343); sigue con el referendo constitucional, regulado en el artículo 344, que corresponde ejercerlo al pueblo “*como validante definitivo de la reforma*”; y, finalmente, la promulgación por el Presidente de la República, según lo dispuesto en el artículo 346 consti-

¹⁹³ Ibidem

¹⁹⁴ Véase la sentencia del Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional No 2189 de 22 de Noviembre de 2007, *Caso Confederación de Profesionales Universitarios de Venezuela (CONFEPUV)* y otros,6en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Noviembre/2189-221107-07-1596.htm>

tucional.”¹⁹⁵

Respecto de dicho procedimiento, a juicio de la Sala y siguiendo razonamientos anteriores, “se trata de un proceso complejo de formación de actos normativos que *se asemeja al ordinario de formación de leyes*; y una de las coincidencias absolutas es que no se puede hablar de un acto definitivo si no se han cumplido todos los pasos de este trámite procedimental”; concluyendo que “conformado en etapas sucesivas de una relación inter orgánica, no causa gravamen hasta tanto no exteriorice sus efectos (mediante la promulgación y publicación en Gaceta Oficial)”; por lo que “mientras el proyecto de reforma esté en proceso de trámite no es susceptible de control jurisdiccional, salvo que el proceso de reforma “*aborte*” en alguna de esas etapas sucesivas y no se perfeccione el acto normativo (Vid. sentencia N° 2147 del 13 de noviembre de 2007, *Caso: Rafael Ángel Briceño*)”

Por otra parte, en esta sentencia, la Sala introdujo nuevos argumentos sobre el control de la constitucionalidad del acto normativo del poder constituyente derivado, señalando tajantemente que “cualquiera que sea la naturaleza y consecuencias jurídicas del mismo, es posterior al acto definitivo y no previo”, considerando que “el control previo de constitucionalidad sobre actos no perfeccionados de los poderes públicos (constituidos) es absolutamente excepcional y la propia Constitución lo determina en artículos como el 336 cardinales 5 y 6; 203 y 214.”¹⁹⁶

De lo anterior concluyó la Sala que “el proyecto de reforma constitucional sancionado por la Asamblea Nacional el día 2 de noviembre de 2007, al tratarse de un *acto normativo no perfeccionado, no puede producir efectos jurídicos externos y, por lo tanto, no es posible controlar jurisdiccionalmente a priori su contenido*”; razón por la cual en este caso, también declaró “*improponible en derecho* la acción popular de inconstitucionalidad intentada”.¹⁹⁷

Sobre esta inconstitucional decisión, el Magistrado Jesús Eduardo Cabrera salvó su Voto, señalando al contrario que

¹⁹⁵ Ibidem

¹⁹⁶ Ibidem

¹⁹⁷ Ibidem

todas las fases del procedimiento de reforma constitucional ante la Asamblea constituyen verdaderos actos de la misma, y si en ellos “no se cumplen con el contenido señalado, o se subvierte su orden, etc, cada fase se hace controlable jurisdiccionalmente, como ocurre con cualquier acto del Poder Público, que no sea de mero trámite, y éstos no lo son”. Agregó, dicho Magistrado que:

Se trata de actos formativos derivados directamente de la Constitución, que pueden devenir en violaciones a la Carta Magna y que como tales pueden ser controlados por cualquier interesado (acción popular), que solicite su nulidad y las medidas preventivas que considere.

La naturaleza jurídica de estos actos no equivalen a leyes, pero sí son actos en ejecución directa e inmediata de la Constitución, dictados por un órgano estatal en ejercicio del Poder Público y que pueden colidir con normas de nuestra Carta Fundamental (artículo 336.4 constitucional).

En criterio de quien suscribe, los accionantes están pidiendo se declare la inconstitucionalidad del procedimiento seguido por la Asamblea Nacional, lo que por aplicación del principio *pro actione*, referido en el fallo, significa que piden la nulidad de los actos formativos del acto final aprobatorio, así como éste mismo, como resultado de los vicios constitucionales que en conjunto atribuyen a los actos formativos y el acto mismo.

Tratándose de actos del Poder Legislativo que se dictan en ejecución directa e inmediata de la Constitución, la acción popular existe para controlarlos jurisdiccionalmente, máxime cuando el vicio denunciado contra ellos, es que la Asamblea no podía conocer lo propuesto por el Ejecutivo, como una reforma, por tratarse lo propuesto de un cambio estructural a la Constitución vigente, lo que ameritaba para su conocimiento de una Asamblea Nacional Constituyente (artículos 347 a 350 constitucional).¹⁹⁸

Por tanto, al contrario de lo decidido por la Sala, cuando las Constituciones establecen precisos procedimientos que el poder constituyente derivado debe seguir para la revisión constitucional, los cuales se constituyen en límites constitucionales adjetivos o procedimentales para la misma, la consecuencia lógica de estas regulaciones y la obligación de sometimiento a la Constitución, es que el cumplimiento de dichos

¹⁹⁸ Ibidem

procedimientos de reforma o enmienda constitucional, dado el principio de la supremacía constitucional, debe y tiene que estar sujeto a control de constitucionalidad por parte de los órganos de la Jurisdicción Constitucional.

En todo caso, la doctrina que fue construyendo la Sala Constitucional de *negar el acceso a la justicia y la impugnación de los actos de los poderes constituidos* en el procedimiento de reforma constitucional, la ratificó la Sala en otra sentencia de la misma fecha 22 de noviembre de 2007, No. 2192 (Ponente: Carmen Zuleta de Merchán), *Caso Gerardo Guzmán* con motivo de decidir la acción de nulidad por inconstitucionalidad de la iniciativa presidencial para la reforma constitucional, en la cual la Sala consideró igualmente que “la propuesta de reforma constitucional es sólo la fase inicial de un procedimiento que genera el desarrollo de distintos actos, que para el momento actual han originado la intervención de los distintos órganos estatales llamados constitucionalmente a hacerlo -Asamblea Nacional- y -Consejo Nacional Electoral-”; concluyendo su decisión afirmando que “no es posible cuestionar la iniciativa de reforma constitucional propuesta por el Presidente de la República, y los distintos actos que tal propuesta ha desencadenado, basándose en una supuesta falta de cualidad del Presidente, razón por la cual esta Sala declara *no ha lugar* en derecho el recurso de nulidad interpuesto”¹⁹⁹.

Posteriormente, la misma tesis de la sentencia No 2189 de 22 de noviembre de 2007, *Caso Confederación de Profesionales Universitarios de Venezuela (CONFEPUV)*, se repitió en la sentencia No. 2205 de 27 de noviembre de 2007 (Ponente: Carmen Zuleta De Merchán), *Caso Gonzalo Oliveros Navarro*, al decidir la Sala el recurso de nulidad contra los mismos actos de la Asamblea Nacional y del Consejo Nacional Electoral relativos a la reforma constitucional, insistiendo que “el control de la constitucionalidad del acto normativo del Poder Constituyente derivado, cualquiera que sea la naturaleza y consecuencias jurídicas del mismo, es posterior al acto definitivo y no previo”²⁰⁰, argumentando además, en este caso, que

¹⁹⁹ Véase la sentencia del Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional N° 2192 de 22 de Noviembre de 2007, *Caso Gerardo Guzmán*, en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Noviembre/2192-221107-07-1671.htm>

²⁰⁰ Véase la sentencia del Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitu-

el planteamiento del recurrente ya había sido “objeto de conocimiento y decisión por parte de esta Sala” con lo que concluyó que “en el presente caso, ha operado la cosa juzgada y, por tanto, debe declararse inadmisibile el presente recurso de nulidad por inconstitucionalidad”²⁰¹.

Por otra parte, en la misma fecha 22 de noviembre de 2007, en la que se publicó la sentencia antes comentada N° 2189, la Sala Constitucional dictó otra decisión No 2194 (Ponente Luisa Estella Morales Lamuño), *Caso Hermann Escarrá, Helen Torrealba y otros*, en la cual también declaró *improponible* el recurso de nulidad por razones de inconstitucionalidad ejercido conjuntamente con medida cautelar innominada contra el “acto del Ejecutivo Nacional, distinguido con el N° MPPDP-DGSCM-0716 de fecha 15 de agosto de 2007, concierne al denominado Proyecto de Reforma de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, iniciativa legislativa del Ejecutivo Nacional aprobado en Consejo de Ministros Extraordinario N° 535 de 15 de agosto de 2007, y que consta de Acta certificada N° 5.321, pretendidamente efectuado en ejecución directa del artículo 342 de la Constitución, por el cual el Ejecutivo Nacional en cabeza del Presidente de la República, el 15 de agosto de 2007, ultimo (sic) día del período de sesiones de la Asamblea Nacional, tomó la iniciativa de presentar ante ésta para su tramitación una mal denominada reforma de la vigente Constitución, con base a un supuesto proyecto de reforma que no se adecua a las prescripciones del artículo 342 eiusdem”.

En dicho recurso, los impugnantes habían alegado que el proyecto había sido presentado a la Asamblea Nacional “como una simple reforma a la vigente Constitución” con el objeto de que fuera sometido por la dicha Asamblea al procedimiento de reforma constitucional, “cuando en realidad ella no responde a la definición de Reforma que la propia Constitución contempla y, por el contrario, pretende establecer un Estado, un sistema político y un sistema económico esencialmente distintos y contrapuestos a los establecidos en la Cons-

cional N° 2205 de 27 de Noviembre de 2007, *Caso Gonzalo Oliveros Navarro*, en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Noviembre/2205-271107-07-1606.htm>

²⁰¹ Ibidem

titudin objeto de la mal denominada Reforma”²⁰². Para tomar la decisión de negar el acceso a la justicia en este caso, la Sala Constitucional fue aún más contradictoria en su razonamiento que en las otras sentencias anteriores, ya que en este caso, comenzó por sentar todos los *principios de la universalidad del control constitucional* a cargo de la Sala Constitucional, pero para concluir contradictoriamente, excluyendo el control respecto de los actos del poder constituido en materia de reforma constitucional.

En efecto, la Sala Constitucional, comenzó su sentencia constatando que “el criterio acogido por el Constituyente para definir las competencias de la Sala Constitucional, atiende al rango de las actuaciones objeto de control, esto es, que dichas actuaciones tienen una relación directa con la Constitución que es el cuerpo normativo de más alta jerarquía dentro del ordenamiento jurídico en un Estado de Derecho contemporáneo”, afirmando que “ciertamente, bajo el ordenamiento jurídico vigente es inconcebible aceptar la existencia de ámbitos jurídicos -actos u actuaciones- de los órganos del Poder Público, desprovistos de una efectiva tutela judicial, sin contradecir los valores fundamentales del imperio de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela;” y que “no cabe, en consecuencia, duda alguna sobre la universalidad del control jurisdiccional sobre la actividad del Estado con relevancia jurídica”²⁰³.

Sin embargo, agregó la Sala, que “este control debe ejercerse sobre actos definitivos (perfeccionados) y no sobre actos individualmente considerados de un proceso inter orgánico complejo para la formación de una norma, antes de que dicho acto normativo produzca sus efectos jurídicos externos.”²⁰⁴; y con ello, pasó de la universalidad del control, a excluir el control de los actos de los órganos del poder constituido en el procedimiento de reforma constitucional, en particular sobre el acto mediante en cual el Presidente de la República presentó un Proyecto de Reforma de la vigente Consti-

²⁰² Véase sentencia del Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional No 2194 de 22 de Noviembre de 2007, *Caso Hermann Escarrá, Helen Torrealba y otros*, en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Noviembre/2194-221107-07-1289.htm>

²⁰³ *Ibidem*

²⁰⁴ *Ibidem*

tución ante la Asamblea Nacional.

Para ello, la Sala acudió al mismo razonamiento de la existencia de distintas fases en que se lleva a cabo la reforma constitucional, y respecto de la iniciativa presidencial en todos los procedimientos de revisión constitucional, que fue el acto impugnado en el caso concreto, señaló que:

“a pesar de ser un acto de contenido discrecional, en cuanto a su oportunidad, mérito y conveniencia de cuándo, por qué y cómo ejercer la iniciativa, tiene un alto contenido reglado, no sólo reglado en cuanto a su forma -vgr. Como acto tomado en Consejo de Ministros-, sino en cuanto a su contenido, toda vez que dependiendo del grado de la modificación planteada, el mismo deberá seguir el procedimiento para enmienda, reforma o la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente, conforme a los artículos 340, 342 y 347 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.”²⁰⁵

La Sala Constitucional, además, afirmó en esta sentencia, que “*la violación del Texto Fundamental respecto de la iniciativa -acto impugnado- y procedimiento para modificar la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, condiciona la validez de la totalidad de los actos subsecuentes*”, lo que por sí sólo tenía que llevar a la Sala, precisamente por ello, a ejercer el control de constitucionalidad. Sin embargo, en este caso, la Sala también renunció a ejercer la justicia constitucional, habiendo sin embargo, citado, “criterios jurisprudenciales en el Derecho Comparado que incluso han declarado la nulidad de reformas constitucionales ya aprobadas, tal como ocurrió en sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación -República Argentina- del 19 de agosto de 1999, mediante el cual declaró la nulidad del artículo 99, inciso 4 de la Constitución Nacional de la República Argentina, incorporado por la reforma de 1994.”²⁰⁶

La Sala Constitucional, en esta sentencia que como se dijo, es contradictoria entre su motiva y lo resuelto, incluso llegó a afirmar que:

“El control judicial sobre el proceso de reforma de la Constitución es posible si se demuestra la falta de concurrencia de requisitos indispensables para la aprobación de la norma

²⁰⁵ Ibidem

²⁰⁶ Ibidem

constitucional reformada, ya que la modificación del Texto Constitucional mediante los procedimientos de enmienda o reforma la Constitución e incluso para la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente, no pueden exceder o violar el marco de la regulación constitucional en los cuales se fundamenta su procedencia.

Así, es un dogma de nuestro sistema de justicia aquel según el cual todo acto de una autoridad en ejercicio del Poder Público, contrario al ordenamiento jurídico vigente es nulo, ya que ninguna actividad del Estado puede vulnerar la Constitución y pretender mantener su validez. Siendo obligación ineludible del Poder Judicial, declarar nulos todos los actos contrarios a la Constitución, ya que desconocer este fundamental aserto, equivaldría a afirmar la arbitrariedad como principio y excluir los más arraigados valores sobre los cuales se sustenta todo Estado de Derecho”²⁰⁷.

Pero todo lo anterior, para lo que sirvió fue para que la Sala Constitucional sólo declarara su competencia para el conocimiento del recurso de nulidad por razones de inconstitucionalidad ejercido contra el al acto impugnado, mediante el cual el Presidente de la República presentó el proyecto de reforma constitucional; pero no para ejercer el control constitucional, sino para declarar la acción como “*improponible*”, citando fallos precedentes en la materia (Nos. 2042 del 02/11/07 y 2147 del 13/11/07), decidiendo:

“que si bien se trata el impugnado mediante la presente acción, de un acto dictado en ejecución directa e inmediata de la Constitución, y como tal controlable jurisdiccionalmente, al no tratarse de un acto definitivo sino de uno integrante de un proceso complejo que concluye con la ratificación referendaria y la promulgación de la reforma cuya iniciativa correspondió al Presidente de la República; no puede ser objetivamente impugnable de una manera inmediata.”²⁰⁸

El mismo razonamiento de la sentencia No. 2194 de 22 de noviembre de 2007 (*Caso Hermán Escarrá y otros*), lo siguió la Sala en la sentencia No. 2200 (Ponencia Luisa Estella Morales Lamuño), *Caso Julio Borges y otros* dictada el 27 de noviembre de 2007, en la cual afirmó con mayor precisión que los efectos jurídicos de los diversos actos de dicho “proceso

²⁰⁷ Ibidem

²⁰⁸ Ibidem

complejo” de la reforma constitucional “están condicionados a la aprobación popular de las modificaciones a través del mecanismo del referendo aprobatorio”, concluyendo con la afirmación de que la demanda de nulidad dirigida contra el proyecto de reforma constitucional sancionado por la Asamblea Nacional y la convocatoria del Consejo Nacional Electoral a referendo aprobatorio de la misma:

“carece de la entidad suficiente para ser impugnados, hasta tanto se verifiquen los efectos definitivos del procedimiento previo a la consulta popular a celebrarse el venidero 2 de diciembre de 2007, una vez aprobadas o no las normas constitucionales propuestas, en caso de subsistir el interés jurídico de cualquier ciudadano en su impugnación podrían ser objeto de un eventual control por parte de esta Sala.”²⁰⁹

En consecuencia de lo anterior, también en este caso, la Sala declaró *improponible en derecho* el recurso de nulidad interpuesto.

Por lo demás, en exactos términos fueron emitidas la sentencia No. 2201 (Ponente: Luisa Estella Morales Lamuño) de 27 de noviembre de 2007, *Caso Guillermo Morena Alcalá y otro*, al decidir una acción de nulidad por inconstitucionalidad interpuesta conjuntamente con amparo cautelar contra la reforma constitucional sancionada por la Asamblea Nacional²¹⁰; la sentencia No. 2202 (Ponente: Luisa Estella Morales Lamuño), *Caso Alberto Nieves Alberti* de la misma fecha 27 de noviembre de 2007, al decidir la acción de nulidad por inconstitucionalidad conjuntamente con amparo cautelar contra el acto sancionatorio de la reforma constitucional dictado por la Asamblea Nacional y la convocatoria a referendo por parte del Consejo Nacional Electoral²¹¹; y la sentencia No. 2208 de

²⁰⁹ Véase sentencia del Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional No 2200 de 27 de Noviembre de 2007, *Caso Julio Borges y otros*, en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Noviembre/2200-271107-07-1614.htm>

²¹⁰ Véase sentencia del Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional No 2201 de 27 de Noviembre de 2007, *Caso Guillermo Morena Alcalá y otro*, en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Noviembre/2201-271107-07-1621.htm>

²¹¹ Véase sentencia del Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitu-

28 de noviembre de 2007 (Ponente: Luisa Estella Morales Lamuño), *Caso Antonio José Varela y Elaine Antonieta Calatrava Armas*, también al dictada al decidir una acción de nulidad por inconstitucional contra la sanción de la reforma constitucional por la Asamblea Nacional. En esta última, la Sala reiteró la declaratoria de improponibilidad de la acción, con base al criterio sentado en los fallos Nos. 2042 del 02/11/07 y 2147 del 13/11/07, en el sentido de que “si bien se trata de un acto dictado en ejecución directa e inmediata de la Constitución, y como tal controlable jurisdiccionalmente, al no tratarse de un acto definitivo sino de uno integrante de un proceso complejo que concluye con la ratificación referendaria y la promulgación de la reforma cuya iniciativa correspondió al Presidente de la República; no puede ser objetivamente impugnada de una manera inmediata”²¹².

Igualmente, la tesis de la improponibilidad fue ratificada por la misma Sala Constitucional en su sentencia No. 2206 de fecha 27 de noviembre de 2007 (Ponencia Luisa Estella Morales Lamuño), *Caso Yon Goicocheay otros*, aún tratándose en este caso de una acción de amparo, al declarársela que *no había lugar* a la misma, que los accionantes habían ejercido contra el acto sancionatorio de la reforma constitucional emanado de la Asamblea Nacional, en la cual habían alegado violación al derecho a la participación política y al derecho a la información, los cuales además, la Sala consideró que no se habían vulnerado en el procedimiento de reforma constitucional, sino que al contrario, habían sido amplia y plenamente respetados y garantizados por la Asamblea Nacional.²¹³

cional No 2202 de 27 de Noviembre de 2007, *Caso Alberto Nieves Alberti*, en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Noviembre/2202-271107-07-1672.htm>

²¹² Véase sentencia del Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional No 2208 de 28 de Noviembre de 2007, *Caso Antonio José Varela y otro*, en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Noviembre/2208-281107-07-1607.htm>

²¹³ Véase sentencia del Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional No 2206 de 27 de Noviembre de 2007, *Caso Yon Goicochea y otros*, en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Noviembre/2206-271107-07-1595.htm>

Con todas estas sentencias, como se ha dicho, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, como Jurisdicción Constitucional, deliberadamente y tal como lo anunció previa y públicamente la Presidenta de la propia Sala y del Tribunal Supremo de Justicia, *renunció a ejercer el control de constitucionalidad* sobre los actos de los poderes constituidos relativos a la reforma constitucional.

Fue el pueblo, en realidad, el que se encargó de ponerle fin al inconstitucional procedimiento de reforma constitucional mediante el masivo rechazo popular a la reforma, la cual no fue aprobada en el referendo del 2 de diciembre de 2007.²¹⁴

Tomando en cuenta los resultados anunciados por el Consejo Nacional Electoral en día 2 de diciembre en la noche, del un universo de más de 16.109.664 de electores inscritos, sólo acudieron a votar 9.002.439 votantes, lo que significó un 44,11 % de abstención; y de los electores que votaron, *votaron por rechazar la reforma* (voto NO) por el Bloque de artículos marcado A, 4.504.354 de votantes, con 50.70% y por el Bloque de artículos marcado B, 4.522.332 de votantes, con 51.05%. Es decir, sólo votaron *por aprobar* la reforma (voto SI), por el bloque A 4.379.392 de votantes, con 49.29%; y por el bloque B 4.335.136 de votantes con 48.94%. Ello equivale que sólo al 28 % del universo de los electores inscritos en el Registro Electoral votaron por aprobar la reforma constitucional. En dicho referendo, por tanto, en realidad, *no fue que "triunfó" el voto NO* por poco margen como lo aludió el Presidente de la República, sino que lo que ocurrió fue que su propuesta de reforma *fue rechazada por el 72% de los electores inscritos*, quienes o votaron por el NO (50,70%) o simplemente *no acudieron a votar para pronunciarse por la reforma*.

²¹⁴ 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

CUARTA PARTE

**LA INCONSTITUCIONAL LEY SANCIONADA
CON ANTICIPACIÓN A LA FALLIDA
REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2007:
LA CREACIÓN DE LOS CONSEJOS
COMUNALES EN 2006**

Como se puede apreciar del texto de la reforma constitucional antes estudiado, la cual fue presentada por el Presidente de la República ante la Asamblea Nacional en 2007, y fue sancionada por la misma, era evidente, por ejemplo, que sólo mediante una reforma constitucional del artículo 30 de la Constitución es que se podría extender la ciudadanía a los extranjeros, a los efectos de que puedan ejercer el derecho político a la participación; sólo mediante una reforma constitucional del artículo 62 de la Constitución es que podría eliminar el carácter libre del ejercicio del derecho a la participación ciudadana y restringírselo sólo para la consecución del socialismo; sólo mediante una reforma constitucional de los artículos 4 y 136 de la Constitución, es que se podría eliminar la forma descentralizada del ejercicio de la participación ciudadana en el sistema de distribución vertical del Poder Público como Estado federal, y concebir su ejercicio sólo sometido a la sola conducción por parte del Poder Nacional y, en particular, del Ejecutivo Nacional; y sólo mediante una reforma constitucional del artículo 168 de la Constitución es que se podría excluir al Municipio del ámbito de ejercicio del derecho político a la participación ciudadana, des municipalizán-

doselo, y concebirse una unidad primaria no autónoma políticamente, como los Concejos Comunales creados sin autonomía política y fuera del gobierno local, para canalizar su ejercicio.

Sin embargo, eso fue precisamente lo que se hizo con la Ley Orgánica de los Consejos Comunales de 2006,²¹⁵ que luego fue reformada en 2009,²¹⁶ al regularse, anticipándose confiadamente a la reforma constitucional de 2007 que se pensaba sería aprobada por el pueblo, el régimen del derecho a la participación ciudadana, y crearse a dichos Concejos Comunales, como “una instancia de participación para el ejercicio directo de la soberanía popular” (art. 1) “en la construcción del nuevo modelo de sociedad socialista” (art. 2), “con el fin de establecer la base sociopolítica del socialismo que consolide un nuevo modelo político, social, cultural y económico” (art. 3); en una forma completamente distinta a la establecida en la Constitución, cuyo texto se violó abiertamente.

Con dicha Ley Orgánica, en realidad, y en forma completamente inconstitucional, lo que se hizo fue comenzar a implementar las reformas constitucionales sobre el “Poder Popular” que luego se pretendieron introducir con la rechazada reforma constitucional sancionada de 2007.

A estudiar dicha Ley dediqué el libro:

Ley Orgánica de Consejos Comunales, Colección Textos Legislativos, No. 46, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2010, 99 pp.

I. LA “DESMUNICIPALIZACIÓN” DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LOS CONSEJOS COMUNALES CREADOS EN 2006

1. *Los Municipios y los Consejos Comunales*

En efecto, con la sanción de la Ley de los Consejos Comunales de 2006 y la progresiva creación de los mismos, el régimen comenzó a tratar de regular y confinar la participación ciudadana con el doble propósito de, por una parte, para eliminar la democracia representativa; y por la otra, para

²¹⁵ Véase en Gaceta Oficial extra No. 5806 de 10-4-2006

²¹⁶ Véase. 39335 de 28-12-2009.

desmunicipalizar su ámbito de ejercicio.²¹⁷

Como se ha dicho, conforme a la Constitución, el Municipio es la unidad política primaria dentro de la organización pública nacional (art. 168) que, como parte del sistema constitucional de distribución vertical del Poder Público (art. 136), en el nivel territorial inferior es la entidad política llamada a hacer efectiva la participación ciudadana. Por ello, el artículo 2º de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal de 2005²¹⁸ conforme a lo dispuesto en el artículo 168 de la Constitución dispuso que las actuaciones del municipio deberían incorporar “la participación ciudadana de manera efectiva, suficiente y oportuna, en la definición y ejecución de la gestión pública y en el control y evaluación de sus resultados”.

Para ello, en todo caso, lo que resultaba necesario hacer era acercar el poder municipal al ciudadano, municipalizándose el territorio, lo que la propia Ley Orgánica impidió. Pero en lugar de reformar dicha Ley Orgánica y establecer entidades municipales o del municipio más cerca de las comunidades, lo que se buscó establecer con la Ley de los Consejos Comunales de 2006 fue un sistema institucional centralizado para la supuesta participación popular, denominado “del Poder Popular”, en paralelo e ignorando la propia existencia del régimen municipal, concibiéndose a la “comunidad” fuera del mismo Municipio, organizada en Consejos Comunales, “en el marco constitucional de la democracia participativa y protagónica”, como “instancias de participación, articulación e integración entre las diversas organizaciones comunitarias, grupos sociales y los ciudadanos.” Fue en estos Consejos

²¹⁷ Véase lo que hemos expuesto en Allan R. Brewer-Carías, “El inicio de la desmunicipalización en Venezuela: La organización del Poder Popular para eliminar la descentralización, la democracia representativa y la participación a nivel local”, en *AIDA, Opera Prima de Derecho Administrativo. Revista de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo*, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Estudios Superiores de Acatlán, Coordinación de Postgrado, Instituto Internacional de Derecho Administrativo “Agustín Gordillo”, Asociación Internacional de Derecho Administrativo, México, 2007, pp. 49 a 67.

²¹⁸ Véase la Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, *Gaceta Oficial* N° 38.327 de 02-12-2005. Véanse los comentarios a esta Ley en el libro: *Ley Orgánica del Poder Público Municipal*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007.

Comunales, conforme a la Ley de 2006, establecidos sin relación alguna con los Municipios, en los que se ubicaron las Asambleas de Ciudadanos como la instancia primaria para el ejercicio del poder, la participación y el protagonismo popular, cuyas decisiones se concibieron como de carácter vinculante para el consejo comunal respectivo (art. 4,5).

Con esta Ley de los Consejos Comunales de 2006, puede decirse que se comenzó el inconstitucional proceso de desmunicipalización de la participación ciudadana, sustituyéndose al Municipio como la unidad política primaria en la organización nacional que exige la Constitución conforme a un sistema de descentralización política (distribución vertical) del poder, por un sistema de entidades sin autonomía política alguna que se denominaron del "Poder Popular" (Consejos Comunales), directamente vinculadas y dependientes en un esquema centralizado del poder, dirigido desde el más alto nivel del Poder Ejecutivo Nacional, por el Presidente de la República mediante una Comisión Presidencial del Poder Popular.²¹⁹

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

En efecto, en abril de 2006, en lugar de reformarse nuevamente la Ley Orgánica del Poder Público Municipal para municipalizar el país y hacer efectiva la participación ciuda-

²¹⁹ Sobre esto, por ejemplo, María Pilar García-Guadilla ha señalado al referirse al "solapamiento y usurpación de competencias entre los Concejos Comunales y el concejo municipal," que los primeros "debilitan la idea de un gobierno municipal autónomo con propiedad sobre el espacio geográfico en donde tiene jurisdicción y no promueven la descentralización," en "La praxis de los consejos comunales en Venezuela: ¿Poder popular o instancia clientelar?," en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, abr. 2008, Vol. 14, N° 1, p. 125-151. Véase en http://www.scielo.org.ve/scielo.php?pid=S1315-6411200-8000100009&script=sci_arttext.

dana en un esquema de descentralización política del poder público, se optó por sancionarse la Ley de los Consejos Comunales con el objeto de crear, desarrollar y regular la conformación de dichas supuestas instancias de participación, totalmente desvinculadas de Municipios, parroquias y organizaciones vecinales, estableciéndose su integración, organización y funcionamiento, así como su relación con los órganos del Estado, para la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas (art. 1).

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

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

En todo caso, la Ley dispuso que la organización, funcionamiento y acción de dichos consejos comunales “se rige conforme a los principios de corresponsabilidad, cooperación, solidaridad, transparencia, rendición de cuentas, honestidad, eficacia, eficiencia, responsabilidad social, control social, equidad, justicia e igualdad social y de género”(art. 3). La práctica, sin embargo, no evidencia que no se logró desarrollar los concejos comunales conforme al discurso gubernamental.

mental y a las previsiones teóricas de la Ley, de manera que como lo ha observado María Pilar García-Guadilla, "Mientras que los objetivos y el discurso presidencial hablan de empoderamiento, transformación y democratización, las praxis observadas apuntan hacia el clientelismo, la cooptación, la centralización y la exclusión por razones de polarización política."²²⁰

2. *La "comunidad" como la unidad básica de organización del pueblo*

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

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

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

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

²²⁰ Véase en María Pilar García-Guadilla "La praxis de los consejos comunales en Venezuela: ¿Poder popular o instancia clientelar?," en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, abr. 2008, Vol. 14, N° 1, p. 125-151. Véase en http://www.scielo.org.ve/scielo.php?pid=S1315-64112008000100009&script=sci_arttext

munal. El área geográfica debía ser decidida por la Asamblea de Ciudadanos de acuerdo con las particularidades de cada comunidad (art. 4,3).

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

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

3. *Las asambleas de ciudadanos*

La Ley de 2006, en paralelo al Municipio como la unidad primaria para la participación, concibió a la Asamblea de Ciudadanos como la instancia primaria para el ejercicio del poder, la participación y el protagonismo popular, cuyas decisiones son de carácter vinculante para el consejo comunal respectivo.(art. 4,5). Esta Asamblea de Ciudadanos se la reguló como “la máxima instancia de decisión del Consejo Comunal”, integrada por los habitantes de la comunidad, mayores de 15 años. En esta forma, como se dijo, se violó la Constitu-

ción (arts. 62 y 70) que reserva el derecho de participar en las "Asambleas de ciudadanos," como lo indica su nombre, solo a los "ciudadanos," lo que excluye a los extranjeros y a los menores de 18 años. El legislador, quizás, lo que quiso fue regular Asambleas de la comunidad o de vecinos, pero las denominó erróneamente como Asambleas de ciudadanos, violando la Constitución.

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

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

nomía popular, cultura, seguridad integral, medios de comunicación, recreación y deportes, alimentación, agua, energía y gas, y servicios (art. 9).

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

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

4. *La organización de los Consejos Comunales*

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

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

Los consejos comunales debían ser registrados ante la Comisión Local Presidencial del Poder Popular, para lo cual debían hacer entrega de los estatutos y acta constitutiva aprobados por la Asamblea de Ciudadanos (art. 20). Este re-

gistro ante la Comisión Presidencial del Poder Popular respectiva, era lo que revestía a los Consejos de personalidad jurídica para todos los efectos relacionados con la Ley. Las tareas de procesamiento de este registro, sin embargo, fueron delegadas en la Fundación estatal FUNDACOMUN, de larga tradición en materia de desarrollo de la comunidad, desde los años sesenta.²²¹

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

²²¹ Para 2007 se daba una cifra de entre 18.000 y 20.000 Consejos Comunales. Véase María Pilar García-Guadilla, "La praxis de los consejos comunales en Venezuela: ¿Poder popular o instancia clientelar?," en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, abr. 2008, Vol. 14, N° 1, p.125-151. Véase en http://www.scielo.org.ve/scielo.php?pid=S1315-64112008000100009&script=sci_arttext. Véase en general sobre el proceso de creación de consejos comunales de acuerdo con la Ley de 2006, en Steve Ellner, "Un modelo atractivo con fallas: los Consejos Comunales de Venezuela", en <http://www.rebelion.org/-noticia.php?id=87637>; y Miguel González Marregot, "La ley de los consejos comunales: un año después (y II)", Sábado, 21 de abril de 2007, en <http://queremoselegir.org/la-ley-de-los-consejos-comunales-un-ano-despues-y-ii/>

Plan de Desarrollo de la Comunidad a través del diagnóstico participativo, en el marco de la estrategia endógena.

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

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

Por último, la Unidad de Contraloría Social del Consejo Comunal se lo configuró en la Ley de 2006 como un órgano conformado por 5 habitantes de la comunidad electos por la Asamblea de Ciudadanos para realizar la contraloría social y la fiscalización, control y supervisión del manejo de los recursos asignados, recibidos o generados por el consejo comunal,

así como sobre los programas y proyectos de inversión pública presupuestados y ejecutados por el gobierno nacional, regional o municipal (art. 11), con las siguientes funciones establecidas en el artículo 23: dar seguimiento a las actividades administrativas y de funcionamiento ordinario del Consejo Comunal en su conjunto; ejercer la coordinación en materia de contraloría social comunitaria; ejercer el control, fiscalización y vigilancia de la ejecución del plan de desarrollo comunitario; y ejercer el control, fiscalización y vigilancia del proceso de consulta, planificación, desarrollo, ejecución y seguimiento de los proyectos comunitarios.

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

5. *La organización centralizada de la participación ciudadana*

Los Consejos Comunales fueron articulados en la Ley de 2006 en una organización centralizada tanto desde el punto de vista financiero como de conducción administrativa, la cual en la práctica resultó totalmente inoperante.²²²

²²² Sobre esto Miguel González Marregot ha señalado que “El elemento central de las críticas a los consejos comunales es su dependencia y sujeción a una red de Comisiones Presidenciales del Poder Popular, designada “a dedo” desde del Poder Nacional. Sin embargo, las Comisiones Presidenciales del Poder Popular no existen por ahora, en el ámbito municipal. Y su creación no ha sido implementada aún; quizás por una mezcla de la incapacidad operativa oficial con una dosis de cálculo político. Las Comisiones Presidenciales del Poder Popular son una demostración de la visión centralista y concentradora de la gestión pública que va a suprimir las propias posibilidades de participación popular que brindarían los consejos comunales. Una deuda sensible, en este contexto, es la inoperancia del Servicio Autónomo

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

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

La Comisión Nacional Presidencial del Poder Popular, que debía ser designada por el Presidente de la República de conformidad con el artículo 71 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, tenía por función: orientar, coordinar y evaluar el desarrollo de los Consejos Comunales a nivel nacional, regional y local; fortalecer el impulso del poder popular en el marco de la democracia participativa y protagónica, y el desarrollo endógeno, dando impulso al desarrollo humano integral que eleve la calidad de vida de las comunidades; generar mecanismos de formación y capacitación; recaudar los diversos proyectos aprobados por los consejos comunales; tramitar los recursos técnicos, financieros y no financieros necesarios para la ejecución de los proyectos de acuerdo a los recursos disponibles en el Fondo Nacional de los Consejos Comunales; crear en las comunidades donde se amerite o

Fondo Nacional de los Consejos Comunales, que estaría adscrito al Ministerio de Finanzas; y cuyo Reglamento Orgánico fue publicado en *la Gaceta Oficial* N° 346.196 de fecha 18 de Mayo de 2006; es decir, hace nueve meses. Por si fuera, poco la Ley de los Consejos Comunales, promulgada en Abril del año pasado, no ha sido aún reglamentada mediante un proceso de consulta pública." En "Consejos Comunales: ¿Para qué?," en *Venezuela Analítica*, Viernes, 9 de febrero de 2007, <http://www.analitica.com/va/politica/opinion/7483372.asp>

considere necesario, equipos promotores externos para impulsar la conformación de los Consejos Comunales.

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

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

II. EL RÉGIMEN DE LOS CONSEJOS COMUNALES CONFORME A LA REFORMA DE LEY ORGÁNICA DE 2009

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

Rechazada la reforma constitucional de 2007, a la cual se había anticipado la Ley de los Consejos Comunales de 2006, en 2009, a pesar de que fue rechazada por el pueblo, comenzó a ser masivamente ilegítima e inconstitucionalmente implementada por los órganos del Estado, mediante leyes, mediante decretos leyes,²²³ e, incluso, mediante mutaciones constitucionales adoptadas en sentencias del Tribunal Supremo de Justicia.²²⁴

²²³ Véase los estudios sobre los decretos Leyes de 2008 en *Revista de Derecho Público, Estudios sobre los Decretos Leyes 2008*, N° 116, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2008.

²²⁴ Véase Allan R. Brewer-Carías, "La fraudulenta mutación de la Constitución en Venezuela, o de cómo el juez constitucional usurpa el poder constituyente originario," en *Anuario de Derecho Público*, Centro de Estudios de Derecho Público de la Universidad e Monteávila, Año 2, Caracas 2009, pp. 23-65.

Precisamente, puede decirse que la reforma de la Ley relativa a los Consejos Comunales de 2009 fue uno de estos intentos de implementar con mayor ahínco, mediante una ley orgánica, algunos de los postulados esenciales de la rechazada reforma constitucional.

En efecto, la reforma de la Ley Orgánica de 2009 (en adelante Ley Orgánica de 2009) tuvo por objeto regular la constitución, conformación, organización y funcionamiento de los consejos comunales “como una instancia de participación para el ejercicio directo de la soberanía popular” (art. 1); definiéndoselos supuestamente “en el marco constitucional de la democracia participativa y protagónica,” como “instancias de participación, articulación e integración entre los ciudadanos, ciudadanas y las diversas organizaciones comunitarias,²²⁵ movimientos sociales y populares, que permiten al pueblo organizado ejercer el gobierno comunitario y la gestión²²⁶ directa de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades, potencialidades y aspiraciones de las comunidades, en la *construcción del nuevo modelo de sociedad socialista* de igualdad, equidad y justicia social (art. 2).

Sobre este último aspecto insistió el artículo 3, al prescribir que la organización, funcionamiento y acción de los consejos comunales se rige por los principios y valores de “participación, corresponsabilidad, democracia, identidad nacional, libre debate de las ideas, celeridad, coordinación, cooperación, solidaridad, transparencia, rendición de cuentas, honestidad, bien común, humanismo, territorialidad, colectivismo, eficacia, eficiencia, ética, responsabilidad social, control social, libertad, equidad, justicia, trabajo voluntario, igualdad social y de género, *con el fin de establecer la base sociopolítica del socialismo* que consolide un nuevo modelo político, social, cultural y económico.”

²²⁵ El artículo 4,4 de la Ley Orgánica define a las Organizaciones comunitarias, como “las organizaciones que existen o pueden existir en el seno de las comunidades y agrupan un conjunto de personas con base a objetivos e intereses comunes, para desarrollar actividades propias en el área que les ocupa.”

²²⁶ El artículo 4,10 de la ley Orgánica define como gestión, “las acciones que exigen el cumplimiento de los objetivos y metas, aprobados por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas, de cada una de las unidades de trabajo que integran el Consejo Comunal.”

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

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

Por otra parte, el marco legal en la Ley Orgánica que reguló la participación vinculada necesariamente a “construcción del nuevo modelo de sociedad socialista” y “con el fin de establecer la base sociopolítica del socialismo,” por otra parte, era también inconstitucional pues eliminó el carácter libre de la participación política que garantiza el artículo 62 de la Constitución, siendo además contrario al derecho constitucional que todos tienen al “libre desenvolvimiento de su personalidad” (art. 20); negó el carácter plural del sistema político que garantizan los artículos 2 y 6 de la Constitución, al encasillar un instrumento de gobierno como es el de los Consejos Comunales, dentro de un marco ideológico único y ahora “oficial,” como es el socialismo, de manera que las personas que no crean ideológicamente en esta doctrina o se opongan legítimamente a ella, quedarían excluidos de la posibilidad de participar en aquellos, lo que es contrario a la democracia; y estableció un sistema discriminatorio, contrario al principio de igualdad establecido en el artículo 21 de la Constitución.²²⁷

²²⁷ Sobre esto, contradiciendo lo que se ha previsto en el texto de la Ley Orgánica y en la práctica de los consejos comunales, Marta Harker, ha insistido en que “el poder popular no elimina el pluralismo político-ideológico” por lo que “no puede teñirse del color de un par-

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

La base poblacional para la conformación de una Comunidad a los efectos de la constitución de los Consejos Comunales, es decir, el número de habitantes que debe existir en su ámbito geográfico y que mantiene la “indivisibilidad de la

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

comunidad” y garantiza “el ejercicio del gobierno comunitario y la democracia protagónica,” debe oscilar entre 150 y 400 familias en el ámbito urbano; y alrededor de 120 familias en el ámbito rural. En las comunidades indígenas el punto de referencia para la conformación de una Comunidad se estableció en 10 familias; (art. 4,3). Esta referencia poblacional, particularmente en el ámbito de las comunidades urbanas, es muy similar a la que se había establecido en la vieja Ley Orgánica de Régimen Municipal para la constitución de las Asociaciones de Vecinos, a las cuales, en definitiva, los Consejos Comunales han sustituido.²²⁸

2. Integración de los Consejos Comunales

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

²²⁸ Con razón María Pilar García-Guadilla consideró las Asociaciones de Vecinos como los antecedentes de los Consejos Comunales. Véase en “La praxis de los consejos comunales en Venezuela: ¿Poder popular o instancia clientelar?,” en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, abr. 2008, Vol. 14, N° 1, p. 125-151. Véase en http://www.scielo.org.ve/scielo.php?pid=S1315-6411200-8000100009&script=sci_arttext. Sin embargo, Marta Harnecker, al analizar algunos de los “problemas” relativos al funcionamiento de los consejos comunales, destaca el hecho de que “se han transformado en una asociación de vecinos más, porque se deja toda la responsabilidad en manos de los voceros y voceras y a veces sólo en alguno de ellos.” Véase Marta Harnecker, *De los Consejos Comunales a las Comunas. Construyendo el Socialismo del Siglo XXI*, 2 abril 2009, párrafo 216, en <http://www.scribd.com/doc/16299191/Harnecker-Marta-De-los-consejos-comunales-a-las-comunas-2009>.

A. *Las Asambleas de Ciudadanos*

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

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

En efecto, si de lo que se trata es de constituir una Asamblea de “ciudadanos,” sólo los “ciudadanos” podrían integrarla, y la ciudadanía, como se sabe, sólo puede ejercerse por los venezolanos conforme a los artículos 39 y 40 de la Constitución y al artículo 50 de la Ley de Nacionalidad y Ciudadanía de 2004,²²⁹ en la cual, además, se define la ciudadanía, como “la condición jurídica obtenida por la nacionalidad venezolana, la cual permite el goce y el ejercicio de los derechos y deberes políticos previstos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y en las leyes” (art.

²²⁹ *Gaceta Oficial* N° 37.971 de 01-07-2004.

4,4). Por tanto, de acuerdo con estas normas constitucionales y legales, sólo los *venezolanos ciudadanos* pueden ser “titulares de derechos y deberes políticos,” y entre los derechos políticos establecidos en la Constitución está precisamente el derecho a la participación política, que además, el artículo 62 de la Constitución reserva a los ciudadanos. Por tanto, no todo habitante en el territorio de la República o de una Comunidad es “ciudadano,” por lo que como se ha dicho, es inconstitucional otorgar el ejercicio de un derecho político como la participación en las Asambleas de “Ciudadanos” a todos “habitantes” de la comunidad, incluyendo a quienes no sean ciudadanos, como por ejemplo, los extranjeros. Estos, conforme a la Constitución, sólo tienen excepcionalmente el derecho al sufragio, de acuerdo con la Constitución, en el ámbito regional y local (art. 64).

Por otra parte, la ciudadanía se ejerce por los venezolanos “en las *condiciones de edad previstas en esta Constitución*” (art. 39), por lo que no existiendo una previsión constitucional expresa que prevea la posibilidad para los menores de 18 años, pero mayores de 15 años, para ejercer algún derecho político, ello no podría preverlo el Legislador. Este, a lo sumo, lo que podría haber hecho en esta materia era haber extendido el derecho a participar en las Asamblea de “ciudadanos” a los venezolanos con derecho a la participación ciudadana indirecta, mediante el sufragio, que son los mayores de 18 años (art. 64). Por tanto, resulta también contrario a la Constitución el extender legalmente el derecho político de participar en las Asambleas de “ciudadanos” a los menores de 18 años pero mayores de 15 años.

En cuanto al quórum para la adopción de decisiones por parte de las Asambleas de Ciudadanos, las cuales, como se ha dicho, son obligatorias para el Consejo Comunal, las mismas conforme a la Ley Orgánica se adoptan por mayoría simple de los asistentes, siempre que concurran a la Asamblea en primera convocatoria, un quórum mínimo del 30% de los habitantes miembros de la Comunidad y del 20% mínimo de los mismos en segunda convocatoria (art. 22). La Ley, por tanto, no garantiza efectiva la representatividad de la Comunidad en la Asamblea, al permitir que un órgano con los poderes decisorios que tiene, por ejemplo, de una Comunidad de 400 familias, que implica un universo de aproximadamente 1600 personas, se pueda constituir con sólo la presencia de 320

personas, y pueda tomar decisiones con el voto de sólo 161 personas; es decir, en definitiva, con el voto del 10% de los habitantes de la Comunidad. Estas previsiones, por otra parte, en lugar de estimular la participación, lo que fomentan es la ausencia de participación, pues si las decisiones se pueden adoptar en esa forma, los habitantes no tendrán interés o posibilidad en participar.²³⁰

Estas Asambleas de ciudadanos, así constituidas, a pesar de integrar el Consejo Comunal, son las que deben aprobar el ámbito geográfico de la Comunidad y del Consejo Comunal (art. 23,1) así como el acta constitutiva y estatutos del Consejo Comunal (art. 23,13). Tienen además, dentro de sus funciones: aprobar el Plan Comunitario de Desarrollo Integral, que es el documento técnico que identifica las potencialidades y limitaciones, las prioridades y los proyectos comunitarios²³¹ que deben orientar al logro del desarrollo integral de la comunidad (art. 4,9), y demás planes, de acuerdo a los aspectos esenciales de la vida comunitaria, a los fines de contribuir a la transformación integral de la comunidad (art. 23,5); garantizar el funcionamiento del ciclo comunal (art. 23,6); aprobar los proyectos comunitarios, de comunicación alternativa, educación, salud, cultura, recreación, actividad física y deporte, socioproductivos, de vivienda y hábitat, de infraestructura, de funcionamiento, entre otros, y la creación

²³⁰ Esto lo ha advertido Marta Harnecker, al destacar que “uno de los problemas que ha habido cuando se han conformado los consejos comunales, es que las asambleas de ciudadanas y ciudadanos no han logrado, en muchos casos, convocar a todas las personas que debían convocar. En algunos casos esto se debe a la apatía de la gente, en otros se debe a los defectos de la convocatoria. Muchas veces hay sectores de esa comunidad, especialmente los sectores más alejados que nunca han llegado a enterarse de que existe una asamblea, nunca fueron citados” Véase Marta Harnecker, *De los Consejos Comunales a las Comunas. Construyendo el Socialismo del Siglo XXI*, 2 abril 2009, párrafo 190, en <http://www.scribd.com/doc/16299191/Harnecker-Marta-De-los-consejos-comunales-a-las-comunas-2009>.

²³¹ El artículo 4,7 de la Ley Orgánica define los proyectos comunitarios como “el conjunto de actividades concretas orientadas a lograr uno o varios objetivos, para dar respuesta a las necesidades, aspiraciones y potencialidades de las comunidades. Los proyectos deben contar con una programación de acciones determinadas en el tiempo, los recursos, los responsables y los resultados esperados.”

de organizaciones socioproductivas a ser propuestos ante distintos órganos y entes del Poder Público o instituciones privadas (art. 23,7); aprobar las normas de convivencia de la comunidad, sin menoscabo de lo dispuesto en el ordenamiento jurídico vigente (art. 23,9); aprobar la solicitud de transferencia de servicios (art. 23,11).

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

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

La Unidad Ejecutiva es la instancia del Consejo Comunal encargada de promover y articular la participación organizada de los habitantes de la comunidad, organizaciones comunitarias, los movimientos sociales y populares en los diferentes comités de trabajo; se reunirá a fin de planificar la ejecución de las decisiones de la Asamblea de Ciudadanos, así como conocer las actividades de cada uno de los comités y de las áreas de trabajo²³² (art. 27).

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

²³² El artículo 4,8 de la Ley Orgánica define Áreas de trabajo a los "ámbitos de gestión que se constituyen en relación con las particularidades, potencialidades y los problemas más relevantes de la comunidad. El número y contenido de las áreas de trabajo dependerá de la realidad, las prácticas tradicionales, las necesidades colectivas y las costumbres de cada comunidad. Las áreas de trabajo agruparán varios comités de trabajo."

Esos Comités pueden referirse a las siguientes áreas de actividad enumeradas en el artículo 28 de la Ley Orgánica: salud; tierra Urbana; vivienda y hábitat; economía comunal;²³³ seguridad y defensa integral; medios alternativos comunitarios; recreación y deportes; alimentación y defensa del consumidor; mesa técnica de agua; mesa técnica de energía y gas; protección social de niños, niñas y adolescentes; personas con discapacidad; educación, cultura y formación ciudadana; familia e igualdad de género. En los casos en que hubiere otras formas organizativas establecidas en la comunidad, diferentes a las antes señaladas, deberán incorporarse a la constitución, funcionamiento y atribuciones de los comités de trabajo de la Unidad Ejecutiva, de conformidad con la normativa que los regula.

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

La Unidad Ejecutiva del Consejo Comunal tiene las siguientes funciones: ejecutar las decisiones de la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas en el área de su competencia (art. 29,1); crear y organizar el sistema de información comunitario interno (art. 29,2); coordinar y articular todo lo referido a la organización, funcionamiento y ejecución de los planes de trabajo de los comités y su relación con la Unidad de Contraloría Social, la Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria y las demás organizaciones sociales de la comunidad (art. 29,3); promover la creación de nuevas organizaciones con la aprobación de la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas en defensa del interés colectivo y el desarrollo integral de la comunidad (art. 29,4); organizar el voluntariado social co-

²³³ El artículo 4,11 de la ley Orgánica define la economía comunal como “el conjunto de relaciones sociales de producción, distribución, intercambio y consumo de bienes, servicios y saberes, desarrolladas por las comunidades bajo formas de propiedad social al servicio de sus necesidades de manera sustentable y sostenible, de acuerdo con lo establecido en el Sistema Centralizado de Planificación y en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación.”

mo escuela generadora de conciencia y activadora del deber social en cada comité de trabajo²³⁴ (art. 29,5); promover la participación de los comités de trabajo u otras formas de organización comunitaria en la elaboración y ejecución de políticas públicas, mediante la presentación de propuestas a los órganos y entes del Poder Público (art. 29,6); promover, participar y contribuir, conjuntamente con la Milicia Bolivariana, en la seguridad y defensa integral de la Nación (art. 29,7); coadyuvar con los órganos y entes del Poder Público en el levantamiento de información relacionada con la comunidad, conforme al ordenamiento jurídico vigente (art. 29,8); impulsar y promover la formulación de proyectos comunitarios que busquen satisfacer las necesidades, aspiraciones y potencialidades de la comunidad (art. 29,9); y conocer las solicitudes y emitir las constancias de residencia de los habitantes de la comunidad, a los efectos de las actividades inherentes del Consejo Comunal, sin menoscabo del ordenamiento jurídico vigente (art. 29,10).

C. *La Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria*

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

La Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria tiene las siguientes funciones: ejecutar las decisiones de la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas en el área de su competencia (art. 31,1); elaborar los registros contables con los soportes que demuestren los ingresos y egresos efectuados (art. 31,2); presentar trimestralmente el informe de ges-

²³⁴ El artículo 4, de la ley Orgánica define el Comité de Trabajo como “el colectivo o grupo de personas organizadas para ejercer funciones específicas, atender necesidades en distintas áreas de trabajo y desarrollar las aspiraciones y potencialidades de su comunidad.”

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

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

compromisos económicos, la ejecución y tramitación de los proyectos y los procesos administrativos y judiciales en curso causados durante la gestión de la asociación cooperativa banco comunal (Disposición Transitoria Cuarta). En todo caso, conforme a la nueva Ley Orgánica, los integrantes de las instancias de gestión financiera de la asociación cooperativa banco comunal deben mantener su condición de voceros en la nueva Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria a los efectos del cumplimiento de la continuidad del período para los cuales fueron electos (Disposición Transitoria Sexta).

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

D. *La Unidad de Contraloría Social*

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

Son funciones de la Unidad de Contraloría Social, ejecutar las decisiones de la Asamblea de Ciudadanos que correspondan a sus funciones (34,1); ejercer seguimiento, vigilancia, supervisión y control de la ejecución de los planes, proyectos comunitarios y socioproductivos, organizaciones socioproductivas, fases del ciclo comunal y gasto anual generado con los fondos y los recursos financieros y no financieros asignados por órganos y entes del Poder Público o instituciones privadas al Consejo Comunal (34,2); rendir anualmente cuen-

ta pública de sus actuaciones (34,3); presentar informes de sus actuaciones cuando les sean solicitados por la Asamblea de Ciudadanos, por el colectivo de coordinación comunitaria o cuando lo considere pertinente (34,4); cooperar con los órganos y entes del Poder Público en la función de control, conforme a la legislación y demás instrumentos normativos vigentes (34,5); conocer y procesar los planteamientos presentados por los ciudadanos y ciudadanas con relación a la gestión de las unidades del Consejo Comunal e informar de manera oportuna a la Asamblea de Ciudadanos (34,6); y remitir ante el Ministerio del Poder Popular para las Comunas con competencia en materia de participación ciudadana, las declaraciones juradas de patrimonio de los voceros de la Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria del Consejo Comunal (34,7).

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

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

El artículo 24 de la Ley Orgánica dispuso la conformación de un “Colectivo de Coordinación Comunitaria” integrado por los voceros de las Unidades Ejecutiva, Administrativa y Financiera Comunitaria y de Contraloría Social del Consejo Comunal, para servir de instancia de articulación, trabajo conjunto y funcionamiento, con las siguientes funciones: realizar seguimiento de las decisiones aprobadas en la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas (art. 25,1); coordinar la elaboración, ejecución y evaluación del Plan Comunitario de Desarrollo Integral articulado con los planes de desarrollo municipal y estatal de conformidad con las líneas generales del Proyecto Nacional Simón Bolívar (art. 25,2); conocer, previa ejecución, la gestión de la Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria del Consejo Comunal (art. 25,3); presentar propuestas aprobadas por la Asamblea de Ciudadanos, para la formulación de políticas públicas (art. 25,4); garantizar información permanente y oportuna sobre las actuaciones de las unidades del Consejo Comunal a la Asamblea de Ciudadanos (art. 25,5); convocar para los asuntos de interés común a las demás unidades del Consejo Comunal (art. 25,6); coordinar la aplicación del ciclo comunal para la elabo-

ración del Plan Comunitario de Desarrollo Integral (art. 25,7); coordinar con la Milicia Bolivariana lo referente a la defensa integral de la Nación (art. 25,8); coordinar acciones estratégicas que impulsen el modelo socioproductivo comunitario y redes socioproductivas²³⁵ vinculadas al Plan Comunitario de Desarrollo Integral (art. 25,9); promover la formación y capacitación comunitaria en los voceros o voceras del Consejo Comunal y en la comunidad en general (art. 25,10); elaborar propuesta de informe sobre la solicitud de transferencia de servicios y presentarlo ante la Asamblea de Ciudadanos (art. 25,11); coordinar acciones con los distintos comités que integran la Unidad Ejecutiva en sus relaciones con los órganos y entes de la Administración Pública para el cumplimiento de sus fines (art. 25,12); y elaborar los estatutos del Consejo Comunal (art. 25,13).

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

F. *La Comisión Electoral Permanente*

En cada Consejo Comunal debe constituirse una Comisión Electoral Permanente que es la instancia encargada de organizar y conducir de forma permanente, los procesos de elección o revocatoria de los voceros del Consejo Comunal y las consultas sobre aspectos relevantes de la vida comunitaria, así como cualquier otro que decida la Asamblea de Ciudadanos (art. 36). Esta Comisión está integrada por 5 habitantes de la comunidad, quienes deben ser electos por la Asamblea de ciudadanos, con sus respectivos suplentes, y duran 2

²³⁵ El artículo 4,12 de la ley Orgánica define como redes socioproductivas, “la articulación e integración de los procesos productivos de las organizaciones socioproductivas comunitarias, para el intercambio de saberes, bienes y servicios, basados en los principios de cooperación y solidaridad; sus actividades se desarrollan mediante nuevas relaciones de producción, comercio, distribución, cambio y consumo, sostenibles y sostenibles, que contribuyen al fortalecimiento del Poder Popular.”

años en sus funciones, contados a partir de su elección. Quienes integren la comisión electoral no pueden postularse como voceros para las unidades del Consejo Comunal (art. 36).

La Comisión Electoral Permanente del Consejo Comunal, como se especifica en el artículo 37 de la Ley Orgánica, ejerce las siguientes funciones: elaborar y mantener actualizado el registro electoral de la comunidad, conformado por todos los habitantes de la comunidad, mayores de quince años, de acuerdo a lo establecido en la presente Ley (art. 37,1); informar a la comunidad todo lo relativo a la elección, reelección o revocatoria de los voceros del Consejo Comunal, así como los temas objeto de consulta (art. 37,2); elaborar y custodiar el material electoral (art. 37,3); convocar a los habitantes de la comunidad para que se postulen como aspirantes a voceros a las unidades del Consejo Comunal (art. 37,4); coordinar el proceso de votación (art. 37,5); verificar los requisitos exigidos a los postulados en las instancias del Consejo Comunal (art. 37,6); escrutar y totalizar los votos, firmando los resultados con los testigos electorales designados (art. 37,7); conocer y decidir sobre las impugnaciones presentadas sobre los procesos electorales o las consultas formuladas (art. 37,8); levantar el acta del proceso de elección y sus resultados (art. 37,9); proclamar y juramentar a los que resulten electos como voceros de las unidades del Consejo Comunal (art. 37,10); organizar y coordinar los procesos electorales en los lapsos establecidos en la presente Ley y en los estatutos del Consejo Comunal (art. 37,11); informar los resultados de las consultas realizadas en la comunidad (art. 37,12); velar por la seguridad y transparencia de los procesos electorales (art. 37,13); cuidar y velar por la preservación de los bienes y archivos electorales de la comunidad (art. 37,14); elaborar y presentar ante el colectivo de coordinación comunitaria un estimado de los recursos, a los fines de llevar los procesos electorales, de revocatoria y las consultas sobre los aspectos relevantes de la comunidad (art. 37,15); notificar al colectivo de coordinación comunitaria, con dos meses de anticipación al cese de las funciones de la comisión electoral, a los fines de la preparación del proceso de elección de sus nuevos integrantes (art. 37,16); y coordinar en el ejercicio de sus funciones con el Poder Electoral (art. 37,17).

Como puede apreciarse, la Ley Orgánica de 2009 ha establecido todo un sistema de administración electoral parale-

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

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

Conforme al artículo 4,6 de la Ley, los voceros de las Unidades de los Consejos Comunales son las personas electas mediante "proceso de elección popular," a fin de coordinar el funcionamiento del Consejo Comunal, y la "instrumentación de las decisiones de la Asamblea de Ciudadanos." El ejercicio de las funciones de los voceros del Consejo Comunal tiene carácter voluntario y debe desarrollarse "con espíritu unitario y compromiso con los intereses de la comunidad y de la Patria" (art. 13). Además, conforme al artículo 14 de la Ley, los voceros de los Consejos Comunales tienen como deber, la disciplina, la participación, la solidaridad, la integración, la ayuda mutua, la corresponsabilidad social, la rendición de cuentas, el manejo transparente, oportuno y eficaz de los recursos que dispongan para el funcionamiento del Consejo Comunal.

Con la conformación de estos voceros de los Consejos Comunales, como los agentes a cuyo cargo está la conducción de las actividades de los mismos, en definitiva, lo que la Ley Orgánica ha establecido es una forma de "representación" de la Comunidad para el ejercicio de su derecho a participar,

mediante estos voceros de los Consejos Comunales. Siendo esos voceros, en la práctica “representantes”²³⁶ de la Comunidad, conforme a la Constitución, tendrían que ser electos como tales representantes, mediante votación, no de un número reducido de personas-habitantes que participen en una Asamblea de ciudadanos, que puede ser escuálida, sino de todos los ciudadanos habitantes que forman la Comunidad y que deben estar inscritos en el registro electoral que debe llevar la Comisión Electoral Permanente. Y dicha elección, en todo caso, tendría que realizarse conforme lo exige el artículo 63 de la Constitución mediante votaciones libres, universales, directas y secretas en las cuales se garantice el principio de la personalización del sufragio y la representación proporcional. En contraste con esta previsión constitucional, la supuesta “elección popular” que se establece en la Ley Orgánica de 2009 no es directa ni secreta, ya que incluso podría hacerse “a mano alzada,”²³⁷ y en cuanto a la elección de los voceros de las unidades Ejecutiva, Administrativa y Financiera Comunitaria y de Contraloría Social, la hace la Asamblea de ciudadanos necesariamente “de manera uninominal” lo que implica que “en ningún caso, se efectuará por plancha o lista electoral” (art. 11), lo que no se ajusta a la previsión constitucional.

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

²³⁶ A pesar de que en la página web del “Ministerio del Poder Popular para la Participación y Protección Social” se afirmaba que el vocero, a pesar de ser la persona “electa por la asamblea de ciudadanos y ciudadanas para cumplir con los *mandatos* de la comunidad,” sin embargo “no es un o una representante a quien le hemos entregado nuestro poder para que decida por nosotros.” Véase el anuncio sobre “Consejos Comunales. Base del Poder Popular. ¡Construir el Poder desde Abajo!,” en <http://gp.cnti.ve/site/minpades.gob.ve/view/Consejos%20Comunales.php>

²³⁷ Así se informaba por el “Ministerio del Poder Popular para la Participación y Protección Social” en su página web al indicar dentro de las tareas del “equipo promotor” el “recoger ideas para definir con que sistema se va a votar: voto secreto o a mano alzada.” Véase el anuncio sobre “Consejos Comunales. Base del Poder Popular. ¡Construir el Poder desde Abajo!,” en <http://gp.cnti.ve/site/minpades.gob.ve/view/Consejos%20Comunales.php>

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

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

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

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

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

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

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

ral, archivos o demás bienes electorales del Consejo Comunal (art. 39,9); proclamar y juramentar como electos, a personas distintas de las indicadas en los resultados definitivos (art. 39,10); no hacer la respectiva y amplia publicidad a los fines de la realización de los procesos electorales (art. 39,11); y no llevar el registro electoral, o no actualizarlo conforme con lo establecido en la Ley (art. 39,12).

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

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

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

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

Protección Social.

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

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

Además de por revocación de sus funciones, los voceros de los Consejos Comunales pueden perder tal condición por renuncia; cambio de residencia debidamente comprobado, fuera del ámbito geográfico del Consejo Comunal respectivo; enfermedad que le imposibilite ejercer sus funciones; haber sido electo en un cargo público de elección popular; y “estar sujeto a una sentencia definitivamente firme dictada por los órganos jurisdiccionales” (art. 43), causal esta última que parece absurdo pues puede tratarse de una sentencia en materia civil, laboral o mercantil, y ello no tendría que producir la pérdida de condición de vocero. Quizás el Legislador lo que quiso fue referirse a sentencias en materia penal, lo que hubiera tenido más lógica.

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

III. EL CICLO COMUNAL COMO PROCESO DE PARTICIPACIÓN POPULAR

El artículo 44 de la Ley Orgánica de 2009 define el “Ciclo comunal” en el marco de las actuaciones de los Consejos Comunales, como “un proceso para hacer efectiva la participación popular y la planificación participativa que responde a las necesidades comunitarias y contribuye al desarrollo de las potencialidades y capacidades de la comunidad.”

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

1. Diagnóstico: esta fase caracteriza integralmente a las comunidades, se identifican las necesidades, las aspiraciones, los recursos, las potencialidades y las relaciones sociales propias de la localidad.

2. Plan: es la fase que determina las acciones, programas y proyectos que atendiendo al diagnóstico, tiene como finalidad el desarrollo del bienestar integral de la comunidad.

3. Presupuesto: esta fase comprende la determinación de los fondos, costos y recursos financieros y no financieros con los que cuenta y requiere la comunidad, destinados a la ejecución de las políticas, programas y proyectos establecidos en el Plan Comunitario de Desarrollo Integral.

4. Ejecución: esta fase garantiza la concreción de las políticas, programas y proyectos en espacio y tiempo establecidos en el Plan Comunitario de Desarrollo Integral, garantizando la participación activa, consciente y solidaria de la comunidad.

5. Contraloría social: esta fase es la acción permanente de prevención, vigilancia, supervisión, seguimiento, control y evaluación de las fases del ciclo comunal para la concreción del Plan Comunitario de Desarrollo Integral y, en general sobre las acciones realizadas por el Consejo Comunal, ejercida articuladamente por los habitantes de la comunidad, la Asamblea de Ciudadanos, las organizaciones comunitarias y la Unidad de Contraloría Social del Consejo Comunal.

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

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

IV. LOS RECURSOS DE LOS CONSEJOS COMUNALES Y SU GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN

1. *Los recursos de los Consejos Comunales*

Los Consejos Comunales tienen los siguientes recursos financieros y no financieros enumerados en el artículo 47 de

la Ley Orgánica, que deben recibir de manera directa: los que sean transferidos por la República, los estados y los municipios; los que provengan de lo dispuesto en la Ley que Crea el Fondo Intergubernamental para la Descentralización y la Ley de Asignaciones Económicas Especiales Derivadas de Minas e Hidrocarburos; los que provengan de la administración de los servicios públicos que les sean transferidos por el Estado; los generados por su actividad propia, incluido el producto del manejo financiero de todos sus recursos; los recursos provenientes de donaciones de acuerdo con lo establecido en el ordenamiento jurídico; y cualquier otro generado de actividad financiera que permita la Constitución de la República y la ley.

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

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

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

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

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

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

Por otra parte, debe advertirse que en la Ley Orgánica de 2009 nada se dispuso directamente en relación con el Fondo Nacional de los Consejos Comunales creado por la Ley de 2006 como servicio autónomo adscrito al Ministerio de Finanzas, y el cual al parecer nunca llegó a ser implementado.²³⁸ Lo único que se reguló en la Ley es una Disposición Transitoria (Primera) en la cual se dispuso que el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de participación ciudadana debe incorporar en su reglamento orgánico las disposiciones relativas al Fondo Nacional de los Consejos Comunales, en un lapso no mayor de 30 días hábiles siguientes a la entrada en vigencia de la Ley, lo que sugiere que dicho Fondo debería seguir existiendo, pero adscrito al Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social.

2. *Los fondos de los Consejos Comunales*

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

1. Fondo de acción social, que debe ser destinado a cubrir las necesidades sociales, tales como: situaciones de con-

²³⁸ Véase Miguel González Marregot, "Consejos Comunales: ¿Para qué?," en *Venezuela Analítica*, Viernes, 9 de febrero de 2007, <http://www.analitica.com/va/politica/opinion/7483372.asp>

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

2. Fondo de gastos operativos y de administración, que está destinado a contribuir con el pago de los gastos que se generen en la operatividad y manejo administrativo del Consejo Comunal. Este fondo, conforme a lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley Orgánica, se constituye mediante tres fuentes: los intereses anuales cobrados de los créditos otorgados con recursos retornables de la línea de crédito o contrato de préstamo; los que sean asignados para estos fines, por los órganos y entes del Poder Público en los respectivos proyectos que le sean aprobados; y los recursos generados por la autogestión comunitaria.

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

4. Fondo de riesgo, que debe ser destinado a cubrir los montos no pagados de los créditos socioproductivos, que incidan u obstaculicen el cumplimiento y continuidad de los proyectos comunitarios, en situación de riesgos y asumidos por el Consejo Comunal; el cual, conforme al artículo 55 de la Ley Orgánica, está constituido por los intereses anuales cobrados de los créditos otorgados con recursos retornables del financiamiento;²³⁹ el interés de mora de los créditos otorga-

²³⁹ Conforme al artículo 55 de la Ley Orgánica, en esta materia de intere-

dos con recursos retornables; y los recursos generados de la autogestión comunitaria.

V. EL RÉGIMEN DE ADAPTACIÓN Y CONSTITUCIÓN INICIAL DE LAS ASAMBLEAS DE CIUDADANOS Y DE LOS CONSEJOS COMUNALES

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

Como se dijo al inicio, los Consejos Comunales fueron creados (anticipadamente a la rechazada reforma constitucional de 2007) a partir de la entrada en vigencia de la Ley de los Consejos Comunales de 2006, bajo cuya vigencia se crearon muchos de ellos.

Con motivo del nuevo régimen previsto en la Ley Orgánica de 2009, y a los efectos de lograr la uniformidad del régimen legal, la Disposición Transitoria Segunda de la misma estableció la necesidad de que los consejos comunales constituidos bajo el régimen legal anterior (Ley de 2006) sean objeto de un proceso de adecuación de sus estatutos a las disposiciones establecidas en la Ley Orgánica, a los fines de su registro por ante el Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social creado en 2009, en un lapso no mayor de 180 días contado a partir del 28 de diciembre de 2009 que fue la fecha de publicación de la Ley Orgánica. Durante ese período se debe garantizar la continuidad de sus diferentes instancias en su gestión, para la ejecución de sus planes, programas y proyectos comunitarios aprobados conforme al régimen legal anterior.

A los efectos de realizar la dicha adecuación, en particu-

ses, la Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria debe realizar un informe donde se contemple la voluntad por parte de las organizaciones socioproductivas de no cancelar el saldo adeudado, o cualquier circunstancia que imposibilite el pago del mismo, por situación de emergencia, enfermedad o muerte. La Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria está en la capacidad de proponer formas alternativas para el pago de un crédito. Para su trámite administrativo se tendrá una cuenta bancaria en la que se depositará mensualmente el monto.

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

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

A. *El equipo promotor*

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

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

B. *La primera Asamblea de Ciudadanos*

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

Esta primera asamblea de ciudadanos se constituye para elegir el equipo electoral provisional y someter a considera-

ción los comités de trabajo que deben ser creados para conformar la Unidad Ejecutiva del Consejo Comunal, dejando constancia en el acta respectiva (art. 7).

C. *El equipo electoral provisional*

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

D. *La convocatoria a la asamblea constitutiva comunitaria*

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

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

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

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

3. *El registro de los Consejos Comunales*

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

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

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

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

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

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

5. Contra la decisión del Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social, se puede interponer el recurso jerárquico correspondiente de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, con lo cual queda agotada la vía administrativa. Los actos administrativos dictados por el Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social podrán ser recurridos ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

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

VI. CENTRALIZACIÓN DE LA CONDUCCIÓN DEL PROCESO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA A TRAVÉS DE LOS CONSEJOS COMUNALES

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

Mediante Decreto ejecutivo dictado el 17 de junio de 2009, de reforma parcial del Reglamento Orgánico de la Ad-

ministración Pública,²⁴⁰ se reguló en sustitución del Ministerio del Poder Popular para la Participación y la Protección Social, al *Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social*, que es por tanto el que tiene competencia en materia de participación ciudadana. Destaca, sin embargo, que en su denominación se haya eliminado la palabra "participación" y se la haya sustituido por la palabra "Comunas," particularmente cuando esta instancia territorial no existe en el ordenamiento constitucional ni legal venezolano. Su creación fue una de las propuestas de la Reforma Constitucional de 2007 que fue rechazada por el pueblo, por lo que no se entiende cómo la primera atribución asignada al Ministerio sea "la regulación, formulación y seguimiento de políticas, la planificación y realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en materia de participación ciudadana en el ámbito de las *comunas*" (ord. 1)

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

2. La realización del análisis de la gestión de la economía comunal en el país y formulación de las recomendaciones a los órganos y entes competentes;
3. La regulación, formulación y seguimiento de políticas, la planificación y realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en lo atinente a las normas operativas e instrumentos de promoción, autogestión y cogestión de la población en el marco de la economía del Estado, que armonice la acción de los entes involucrados en tal política sectorial, y el uso eficiente de los recursos destinados al financiamiento correspondiente;
4. Participar en la elaboración de los planes y programas tendentes al desarrollo de la economía participativa en todas sus expresiones;
5. Definir los mecanismos para la participación del sector público y privado en la planificación y ejecución de planes y programas relacionados con el desarrollo de la economía comunal. En este sentido, servirá de enlace entre los entes involucrados y las iniciativas populares cuando las circunstancias así lo requieran;
6. Impulsar el desarrollo del sistema microfinanciero en actividades tendentes al desarrollo de la economía comunal;

²⁴⁰ *Gaceta Oficial* N° 39.202 de 17-06-2009.

7. Propender al desarrollo de las actividades de comercialización y explotación en todos los sectores vinculados a la economía comunal, con especial énfasis en el sector rural;
8. Definir las políticas para los programas de capacitación en áreas determinantes para el desarrollo de la economía comunal, en especial la adquisición de conocimientos técnicos para el procesamiento, transformación y colocación en el mercado de la materia prima;
9. Establecer las políticas para el fomento de la economía comunal, estimulando el protagonismo de las cooperativas, cajas de ahorro, empresas familiares, microempresas y otras formas de asociación comunitaria para el trabajo, el ahorro y el consumo de bajo el régimen de propiedad colectiva sustentada en la iniciativa popular;
10. La regulación, formulación y seguimiento de políticas, la planificación estratégica y realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en materia de promoción, ejecución y control y articulación de las actividades tendentes a la progresiva cogestión de responsabilidades sociales desde el Estado hacia las comunidades o grupos organizados, así como a la generación de los espacios de la participación protagónica en los asuntos públicos mediante el impulso a la iniciativa popular y otros mecanismos de participación protagónica;
11. Promover la elaboración de planes, programas y proyectos participativos y de base a ejecutarse en todos los ámbitos de la vida social nacional;
12. Diseñar, estructurar y coordinar la formación en las comunidades urbanas y rurales en materia de medios de participación popular y gerencia pública local;
13. Formular y promover políticas de incentivo y fortalecimiento a los movimientos populares que se organicen en los espacios locales;
14. Definir y establecer los parámetros para impulsar la organización del voluntariado social que apoye a los órganos y entes de la Administración Pública;
15. Fomentar la organización de consejos comunales, asambleas de ciudadanos y otras formas de participación comunitaria en los asuntos públicos;
16. Diseñar e instrumentar mecanismos de enlace entre los ciudadanos y la Administración Pública, con los Estados y los Municipios, y las demás expresiones del gobierno local,

en aras a generar espacios de cogestión administrativa, y promover el control social de las políticas públicas;

17. Proponer, gestionar y hacer seguimiento, sobre la base de las propuestas generadas por la participación activa y protagónica de la comunidad organizada, en las mejoras de las condiciones básicas e inmediatas de habitabilidad y convivencia en los sectores populares;
18. Elaborar y ejecutar planes, programas y proyectos orientados a coadyuvar con los municipios en el incremento de su capacidad de gestión en lo concerniente a la prestación de sus servicios públicos, a partir del diseño de modelos de gestión compartida que redunden en la obtención de una mayor calidad de vida para las comunidades;
19. Evaluar, supervisar y controlar los entes que le están adscritos, estableciendo las políticas y mecanismos de coordinación que sena necesarios.
20. Establecer las políticas, directrices y mecanismos para la coordinación de las acciones de los entes que le están adscritos. En este sentido, formulará las políticas sectoriales de asignación de recursos, así como controles de gestión y recuperación de los créditos otorgados;
21. La regulación, formulación y seguimiento de políticas, la planificación estratégica y realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en materia de promoción, asistencia y desarrollo social integral y participativo. Dichas políticas estarán dirigidas al fomento del desarrollo humano, especialmente en los grupos sociales más sensibles, así como también a la familia y a la juventud.
22. La formulación, ejecución, seguimiento y control de las políticas y programas de atención y formación integral dirigidas a los niños, niñas y adolescentes, como medios efectivo para el disfrute en sociedad de sus derechos y garantías, así como el acceso a los medios que les permitirán el pleno desarrollo de sus capacidades y destrezas;
23. El diseño, control y seguimiento de las políticas y programas dirigidos a la protección, asistencia y resguardo de los niños, niñas y adolescentes que se encuentren en situación de vulnerabilidad o exclusión, de manera de asegurarles una atención inmediata e integral que posibilite su crecimiento acorde con los derechos y garantías que les corresponden;

24. La elaboración, gestión, coordinación y seguimiento de las acciones tendentes al rescate, protección, integración, capacitación, desarrollo y promoción de los grupos humanos vulnerables o excluidos socialmente, ya se encuentren ubicados en zonas urbanas o rurales;
25. Asistir en la definición de los criterios de asignación de recursos financieros destinados a la población en situación de vulnerabilidad social, que asegure un acceso real y democrático de los beneficiarios a tales recursos; de igual manera, fomentará la elaboración de propuestas de inversión social;
26. Diseñar, proponer e implementar incentivos a la organización y puesta en funcionamiento de redes operativas integradas a un sistemas de información social, el cual contará con el registro de las familias e individuos beneficiarios de programas sociales; también coordinará el establecimiento y ejecución de los sistemas de evaluación a tales programas;

El las Disposiciones Transitorias (Vigésima) del Decreto, se adscribieron al Ministerio los siguientes entes: 1. Banco del Pueblo Soberano, C.A.; 2. Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Promoción del Poder Comunal (FUNDACOMUNAL); 3. Fundación Centro de Estudios sobre el Crecimiento y Desarrollo de la Población Venezolana (FUNDACREDESA); 4. Fondo de Desarrollo Microfinanciero (FONDEMI); 5. Instituto Nacional de Capacitación y Educación Socialista (INCES); 6. Fundación Misión Che Guevara; 7. Fondo para el Desarrollo Endógeno (FONENDOGENO); 8. Instituto Autónomo Fondo Único Social; 9. Instituto Nacional del Menor (en proceso de liquidación); 10. Fundación Fondo de Inversión Social de Venezuela (FONVIS) (en proceso de liquidación); 11. Consejo Nacional para las Personas con Discapacidad (CONAPDIS); 12. Instituto Nacional de Servicios Sociales; 13. Instituto Autónomo Consejo Nacional de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes; y 14. Fundación Misión Negra Hipólita.

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

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

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

Por otra parte, el Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social, además, debe articular los me-

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

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

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

QUINTA PARTE

**LA INCONSTITUCIONAL IMPLEMENTACIÓN
DEL ESTADO COMUNAL
MEDIANTE LEYES ORGÁNICAS:
O DE CÓMO SE IMPUSO AL PAÍS
UN MODELO DE ESTADO COMUNISTA,
DE EJERCICIO DEL PODER POPULAR Y DE
SOCIEDAD SOCIALISTA
POR LOS CUALES NADIE HA VOTADO**

**I. EL ESTADO COMUNAL O COMUNISTA Y EL
PODER POPULAR**

Después de que la reforma constitucional de 2007 fue rechazada por el pueblo en el referendo de diciembre de ese mismo año; después de la reforma de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales de 2009; después que el gobierno adoptó un definitivo signo marxista, tal como resultó de la declaración del Presidente de la República a comienzos de 2010, al asumir el marxismo,²⁴¹ el cual, como doctrina, fue incorpora-

²⁴¹ En su Mensaje anual ante la Asamblea Nacional, el 15 de enero de 2010, el Presidente Chávez declaró, que “asumía el marxismo” aunque confesó que nunca había leído los trabajos de Marx. Véase María Lilibeth Da Corte, “Por primera vez asumo el marxismo,” en *El Universal*, Caracas Jan. 16, 2010, http://www.eluniversal.com/2010/01/16/pol_art_por-primera-vez-asu_1726209.shtml.

do ese mismo año 2010 en la Declaración de Principios del partido oficial del gobierno;²⁴² y después de que el Presidente de la República, su gobierno, la Asamblea Nacional que controlaba y el partido oficial que presidía perdieron las elecciones parlamentarias de septiembre de 2010, la Asamblea Nacional ya deslegitimada, bajo el control absoluto del Presidente y en los últimos días de su mandato, en diciembre de 2010, procedió atropelladamente, en fraude a la voluntad popular y a la Constitución, a sancionar el conjunto de Leyes Orgánicas sobre el Poder Popular, las Comunas, el Sistema Económico Comunal, la Planificación Pública y Comunal y la Contraloría Social;²⁴³ y a reformar la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, y de las Leyes de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, y de los Consejos Locales de Planificación Pública,²⁴⁴ completando así el esquema de institucionalización del Estado Comunista, denominado Estado Comunal que ya se había esbozado en la mencionada Ley de los Consejos Comunales de 2006 y en la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno.²⁴⁵

Al estudio de dichas leyes he dedicado los estudios y artículos siguientes:

“Introducción General al régimen del Poder Popular y del Estado Comunal,” al libro Allan R. Brewer-Carías et al., *Leyes Orgánicas del Poder Popular*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2011, pp. 9-182; y los siguientes artículos: “La Ley Orgánica del Poder Popular y la desconstitucionalización del Estado de derecho en Venezuela,” en *Revista de Derecho Público*, N° 124, (octubre-diciembre 2010), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2010, pp. 81-101; y “La desconstitucionalización del Estado de derecho en Venezuela: del Estado Democrático y Social de derecho al Estado Comunal Socialista, sin reformar la Constitución,” que fue publicado en *Estado Constitucional*, Año 1, N° 2, Editorial Adrus, Lima, junio 2011, pp. 217-236; en *Revista Aequitas*, Facultad de Ciencias Jurídicas, Universidad de El Salvador, Tercera Etapa, Año V, Número

²⁴² Véase la “Declaración de Principios, I Congreso Extraordinario del Partido Socialista Unido de Venezuela,” Apr. 23, 2010, at <http://psuv.org.ve/files/tcdocumentos/Declaracion-de-principios-PSUV.pdf>.

²⁴³ Véase en Gaceta Oficial N° 6.011 Extra. de 21-12-2010.

²⁴⁴ Véase en Gaceta Oficial N° 6.017 Extra. de 30-12-2010.

²⁴⁵ Véase en Gaceta Oficial N° 5.963 Extra. de 22-02-2010.

5, Buenos Aires 2011, pp. 105-138; y en *Revista Aequitas Virtual*, Número 15, Año V, Facultad de Ciencias Jurídicas, Universidad de El Salvador, Buenos Aires, Mayo 2011; en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, N° 19, Editorial Iustel, Madrid 2011, pp. 26-39; 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 *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.

Con estas leyes orgánicas puede decirse que se terminó de definir, al margen de la Constitución, el marco normativo del “Estado Comunal” como un nuevo Estado paralelo al Estado Constitucional, siguiendo experiencias históricas fracasadas como la de los soviets de la Unión Soviética, propias de un Estado Comunista, para el cual se adopta al Socialismo como doctrina oficial pública, impuesta a los ciudadanos para poder participar, montado sobre un sistema político centralizado, militarista y policial para el ejercicio del poder.

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

El Estado Comunista que se busca implantar con estas leyes, denominado Estado Comunal, en paralelo al Estado Constitucional, se basa en este simple esquema: como el artículo 5 de la Constitución dispone que “La soberanía reside intransferiblemente en el pueblo, quien la ejerce directamente en la forma prevista en esta Constitución y en la ley, e 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.”²⁴⁶

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

“Forma de organización político social, fundada en el Estado democrático y social de derecho y de justicia establecido en la Constitución de la República, en la cual el poder es ejercido directamente por el pueblo, con un modelo económico de propiedad social y de desarrollo endógeno sustentable, que permita alcanzar la suprema felicidad social de los venezolanos y venezolanas en la sociedad socialista. La célula fundamental de conformación del estado comunal es la Comuna.”²⁴⁷

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

247 En la Ley Orgánica de las Comunas, sin embargo, se define al Estado Comunal de la siguiente manera: “Forma de organización político-

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

El sistema que se busca montar, en definitiva, controlado todo por un Ministerio del Ejecutivo Nacional, lejos de ser un instrumento de descentralización –concepto que está indisolublemente unido a la autonomía política– es un sistema de centralización y control férreo de las comunidades por el Poder Central. Por ello la aversión al sufragio.²⁴⁸ 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 par-

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).

248 Véase lo expuesto en los estudios de José Ignacio Hernández G., “Descentralización y Poder Popular,” y Adriana Vigilanza García, “La descentralización política de Venezuela y las nuevas leyes del ‘Poder Popular,’” en Allan R. Brewer-Carías (Coordinador), Claudia Nikken, Luis A. Herrera Orellana, Jesús María Alvarado Andrade, José Ignacio Hernández y Adriana Vigilanza, *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, pp. 459 ss. y 477 ss., respectivamente.

tido oficial y el Ejecutivo Nacional, en contravención al modelo de Estado democrático y social de derecho y de justicia descentralizado establecido en la Constitución.

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

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

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

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

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

garantías constitucionales.”

Por supuesto todos estos principios de igualdad se rompen desde que el sistema de Estado Comunal o Comunista, paralelo al Estado Constitucional, se monta, como se ha dicho, sobre una concepción única, que es el Socialismo, de manera que quien no sea socialista está automáticamente discriminado y no puede participar. No es posible, por tanto, en el marco de esta Ley, poder conciliar el pluralismo que garantiza la Constitución y el principio de la no discriminación por razón de “opinión política” a que se refiere este artículo, con el resto de las disposiciones de la Ley que persiguen todo lo contrario, es decir, el establecimiento de un Estado Comunista o Comunal, cuyas instancias sólo pueden actuar en función del Socialismo y en las cuales todo ciudadano que tenga otra opinión queda excluido.²⁴⁹

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

249 En el diario El Nacional del 12 de febrero de 2011, se reseñó lo siguiente: “Representantes de 120 consejos comunales del Distrito Capital y de Miranda denunciaron en una asamblea celebrada en presencia del diputado William Ojeda que son víctimas de discriminación por razones políticas. Aseguraron que aunque cumplieron con los requisitos para registrarse en Fundacomunal no pudieron iniciar el proceso porque no presentaron la planilla de inscripción en el PSUUV, que es un requisito indispensable. “El Gobierno está aplicando una política de discriminación y exclusión. Está ocurriendo un apartheid político. Hay centenares de consejos comunales en el país que están organizados y que no han podido registrarse porque no militan en la tolda roja”, indicó Ojeda.” Véase en Diana Lozano Parafán, “Consejos Comunales rechazan discriminación. El diputado William Ojeda se reunió con representantes de 120 comunidades que no han podido inscribirse por razones partidistas,” en El Nacional, Caracas 12-02-2011. Véase en <http://impresodigital.elnacional.com/ediciones/011/02/12/default.asp?cfg=1081FGHH666&iu=757>

Sobre esta Ley Orgánica, en su momento elaboré este trabajo:

“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.

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

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

En el mismo sentido se dispone en el artículo 5 de la LOPP, que “la organización y participación del pueblo en el ejercicio de su soberanía se inspira en la doctrina del Libertador Simón Bolívar, y se rige por los principios y valores socialistas,”²⁵⁰ con lo cual, como se ha dicho, se vincula la

250 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), en la Ley Orgánica de Contraloría Social (art. 6); en la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular (art. 3), que regula la planificación pública, popular y parti-

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

“un modo de relaciones sociales de producción centrado en la convivencia solidaria y la satisfacción de necesidades materiales e intangibles de toda la sociedad, que tiene como base fundamental la recuperación del valor del trabajo como productor de bienes y servicios para satisfacer las necesidades humanas y lograr la suprema felicidad social y el desarrollo humano integral. Para ello es necesario el desarrollo de la propiedad social sobre los factores y medios de producción básicos y estratégicos que permita que todas las familias, ciudadanos venezolanos y ciudadanas venezolanas posean, usen y disfruten de su patrimonio, propiedad individual o familiar, y ejerzan el pleno goce de sus derechos económicos, sociales, políticos y culturales.”²⁵¹

Lo primero que debe observarse respecto de esta norma, es la insostenible pretensión de vincular “la doctrina del Li-

cipativa como herramienta fundamental para construcción de la nueva sociedad (art. 3); y en la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal respecto del mismo (art.5).

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

bertador 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,²⁵² 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.²⁵³ Con la norma, por otra parte y por supuesto, se viola abiertamente la garantía del derecho de propiedad que está en la Constitución (art. 115) que no permite su restricción sólo a la propiedad colectiva o social excluyendo la propiedad privada de los medios de producción

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

“democracia participativa y protagónica, interés colectivo, equidad, justicia, igualdad social y de género, complementariedad, diversidad cultural, defensa de los derechos humanos, corresponsabilidad, cogestión, autogestión, cooperación, solidaridad, transparencia, honestidad, eficacia, eficiencia,

252 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.

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

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).²⁵⁴

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

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

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

²⁵⁴ Estos mismos principios se enumeran en relación con las comunas en el artículo 2 de la Ley Orgánica de las Comunas; en relación con la contraloría social en el artículo 6 de la Ley Orgánica de Contraloría Social; y en relación con la panificación pública y popular el artículo 3 de la ley Orgánica de Planificación Pública y Popular.

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

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

En este contexto, además, a la “comunidad” se la define en la LOPP como el “núcleo espacial básico e indivisible constituido por personas y familias que habitan en su ámbito geográfico determinado, vinculadas por características e intereses comunes que comparten una historia, necesidades y potencialidades culturales, económicas, sociales, territoriales y de otra índole” (art. 8.4).²⁵⁵

II. LOS FINES DEL PODER POPULAR

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

²⁵⁵ 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).

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

Se destaca, en relación con lo que dispone la Constitución sobre la organización del Estado, el agregado de “socialista” que impone esta previsión, con lo cual se rompe el principio del pluralismo que garantiza la propia Constitución, abriendo la vía para la discriminación política de todo aquél ciudadano que no sea socialista, a quien se le niega, por tanto, el derecho a la participación política.

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

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

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

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

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

5. Coadyuvar con las políticas de Estado en todas sus instancias, con la finalidad de actuar coordinadamente en la

ejecución del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación y los demás planes que se establezcan en cada uno de los niveles políticos-territoriales y las instancias político-administrativas que la ley establezca.

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

A los efectos de esta norma, el artículo 8.6 de la LOPP, define el control social, como el ejercicio de la función de prevención, vigilancia, supervisión, acompañamiento y control, practicado por los ciudadanos y ciudadanas de manera individual o colectiva sobre la gestión del Poder Público y de las instancias del Poder Popular, así como de las actividades privadas que afecten el interés colectivo (art. 8.6). Sin embargo, nada en la Constitución autoriza a que se asignen a entidades públicas comunitarias dependientes del Ejecutivo Nacional, competencias para ejercer vigilancia o contraloría social sobre las actividades privadas. Esa es una función que sólo pueden ejercer los entes político territoriales del Estado.

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

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

Por otra parte, a los efectos de estas normas, la “comunidad organizada” se define en la LOPP como aquella “consti-

tuida por las expresiones organizativas populares, consejos de trabajadores y trabajadoras, de campesinos y campesinas, de pescadores y pescadoras y cualquier otra organización social de base, articulada a una instancia del Poder Popular²⁵⁶ debidamente reconocida por la ley y registrada en el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de participación ciudadana” (art. 8.5). Por otra parte, en la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno²⁵⁷ se encuentra otra definición, a los efectos de dicha ley, pero de la “sociedad organizada” que es la “constituida por consejos comunales, comunas y cualquier otra organización de base del Poder Popular” (art. 4); la cual conforme al Reglamento de dicha la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, está “Constituida por consejos comunales, consejos de trabajadores y trabajadoras, de campesinos y campesinas, de pescadores y pescadoras, comunas y cualquier otra organización de base del Poder Popular debidamente registrada en el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de participación ciudadana.”²⁵⁸

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

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

257 Véase en Gaceta Oficial N° 5.963 Extraordinario del 22 de febrero de 2010.

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

III. LAS INSTANCIAS DEL PODER POPULAR

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

Las instancias del Poder Popular para el “ejercicio pleno de la soberanía por parte del pueblo” y que forman las “diversas y disímiles formas de organización, que edifican el Estado Comunal” (art. 2), conforme se precisa en el artículo 8.9 de la LOPP, están “constituidas por los diferentes sistemas de agregación comunal y sus articulaciones, para ampliar y fortalecer la acción del autogobierno comunal: consejos comunales, comunas, ciudades comunales, federaciones comunales, confederaciones comunales y las que, de conformidad con la Constitución de la República, la ley que regule la materia y su reglamento, surjan de la iniciativa popular,”²⁵⁹ constituyendo las “organizaciones de base del Poder Popular” aquéllas “constituidas por ciudadanos y ciudadanas para la búsqueda del bienestar colectivo” (art. 8.10).²⁶⁰

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

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

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

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

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

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

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

3. *Sistemas de agregación comunal*

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

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

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

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

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

1. El Consejo Comunal: como instancia de articulación de los movimientos y organizaciones sociales de una comunidad.
2. La Comuna: como instancia de articulación de varias

comunidades organizadas en un ámbito territorial determinado.

3. La Ciudad Comunal: constituida por iniciativa popular, mediante la agregación de varias comunas en un ámbito territorial determinado.

4. Federación Comunal: como instancia de articulación de dos o más ciudades que correspondan en el ámbito de un Distrito Motor de Desarrollo.

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

6. Las demás que se constituyan por iniciativa popular.

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

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

4. *Los Consejos Comunales*

Los Consejos Comunales se definen en la Ley como la “instancia de participación, articulación e integración entre los ciudadanos, ciudadanas y las diversas organizaciones comunitarias, movimientos sociales y populares, que permiten al pueblo organizado ejercer el gobierno comunitario y la gestión directa de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades, potencialidades y aspiraciones de las comunidades, en la construcción de nuevo modelo de sociedad socialista de igualdad, equidad y justicia social” (art. 15.1).²⁶¹

Se destaca de esta definición legal, que los Consejos Comunales sólo y exclusivamente pueden tener por objeto contribuir a “la construcción de un nuevo modelo de socie-

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

dad 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,²⁶² a cuyos “voceros,” además, mediante la reforma de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal de diciembre de 2010, se les ha asignado la función de designar a los miembros de las Juntas Parroquiales, las cuales, en consecuencia, fueron “degradadas” dejando de ser las “entidades locales” que eran, con gobiernos electos por sufragio universal directo y secreto, pasando a ser simples órganos “consultivos, de evaluación y articulación entre el Poder Popular y los órganos del Poder Público Municipal” (art. 35), cuyos miembros, además, los deben designar los voceros de los consejos comunales de la parroquia respectiva (art. 35), y sólo de entre aquellos avalados por la Asamblea de Ciudadanos “de su respectivo consejo comunal” (at. 36). A tal efecto, en forma evidentemente inconstitucional, la Ley de reforma del Poder Municipal, decretó la “cesación” en sus funciones de “los miembros principales y suplentes, así como los secretarios o secretarias, de las actuales juntas parroquiales, quedando las alcaldías responsables del manejo y destino del personal, así como de los bienes correspondientes” (Disposición Derogatoria Segunda).

Para el estudio del régimen de los Consejos Comunales, véase lo expuesto en la parte IV de esta “Introducción General.”²⁶³

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

263 Véase en pp. 89 ss. Véase además, el estudio de Claudia Nikken, “La Ley Orgánica de los Consejos Comunales y el derecho a la participación ciudadana en los asuntos públicos,” en 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)*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2011pp. 183 ss.

5. *Las Comunas*

Las Comunas, por su parte, que están concebidas en la LOPP como la “célula fundamental” del Estado Comunal, se las define en el artículo 15.2 como el “espacio socialista que como entidad local es definida por la integración de comunidades vecinas con una memoria histórica compartida, rasgos culturales, usos y costumbres que se reconocen en el territorio que ocupan y en las actividades productivas que le sirven de sustento y sobre el cual ejercen los principios de soberanía y participación protagónica como expresión del Poder Popular, en concordancia con un régimen de producción social y el modelo de desarrollo endógeno y sustentable contemplado en el Plan de Desarrollo, Económico y Social de la Nación.”²⁶⁴ Esta misma definición de la Comuna como espacio socialista está en el artículo 5 de la Ley Orgánica de las Comunas; noción que implica que la misma está vedada a todo aquél que no sea socialista o que no crea en el socialismo o que no comulgue con el socialismo como doctrina política. La concepción legal de la Comuna, por tanto, es contraria al pluralismo democrático que garantiza la Constitución, siendo abiertamente discriminatoria y contraria a la igualdad que también garantiza el artículo 21 de la Constitución.

Por otra parte, en la norma mencionada de la LOPP se define a la Comuna como una “entidad local,” y la misma calificación se encuentra en el artículo 1 de la Ley Orgánica de las Comunas, que las define “como entidad local donde los ciudadanos y ciudadanas en el ejercicio del Poder Popular, ejercen el pleno derecho de la soberanía y desarrollan la participación protagónica mediante formas de autogobierno

264 Igual definición se establece en el artículo 5 de la Ley Orgánica de las Comunas. En el reglamento de la ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno también se define la Comuna como: “Es un espacio socialista definido por la integración de comunidades vecinas con una memoria histórica compartida, rasgos culturales, usos, y costumbres, que se reconocen en el territorio que ocupan y en las actividades productivas que les sirven de sustento y sobre el cual ejercen los principios de soberanía y participación protagónica, como expresión del poder popular, en concordancia con un régimen de producción social y el modelo de desarrollo endógeno, sustentable y socialista contemplado en el Plan Nacional de Desarrollo” (art. 3). Véase en Gaceta Oficial N° 39.382 del 9 de marzo de 2010.

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

Ahora bien, en cuanto a calificar a las Comunas como “entidades locales,” el Legislador deslegitimado de diciembre de 2010 olvidó que conforme a la Constitución (arts. 169, 173), esta expresión de entidad local sólo se puede aplicar a las entidades políticas del Estado en las cuales necesariamente tiene que haber “gobiernos” integrados por representantes electos mediante sufragio universal, directo y secreto (arts. 63, 169) ceñidos a los principios establecidos en el artículo 6 de la Constitución, es decir, tiene que ser “siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables.” Conforme a la Constitución, por tanto, no puede haber “entidades locales” con gobiernos que no sean democráticos en los términos mencionados, y menos por “representantes” designados por otros órganos públicos.

Y esto es precisamente lo que ocurre con los llamados “gobiernos de las comunas,” que conforme a esta legislación sobre el Poder Popular y sus organizaciones, no se garantiza su origen democrático mediante elección por sufragio universal, directo y secreto, siendo en consecuencia inconstitucional su concepción.

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

Esta instancia del Poder Popular constituida por las

Comunas ha sido regulada en la Ley Orgánica de las Comunas,²⁶⁵ a cuyo estudio se dedica la parte V de esta “Introducción General.”

6. *Las Ciudades Comunales*

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

IV. 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.

1. *Formas organizativas del Poder Popular*

Conforme al artículo 9 de la LOPP, las organizaciones del Poder Popular “son las diversas formas del pueblo organizado, constituidas desde la localidad o de sus referentes cotidianos por iniciativa popular, que integran a ciudadanos y ciudadanas con objetivos e intereses comunes, en función de superar dificultades y promover el bienestar colectivo, para que las personas involucradas asuman sus derechos, deberes y desarrollen niveles superiores de conciencia política. Las organizaciones del Poder Popular actuarán democráticamente y procurarán el consenso popular entre sus integrantes.”

Estas organizaciones del Poder Popular se constituyen por iniciativa de los ciudadanos y ciudadanas, de acuerdo

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

con su naturaleza, por intereses comunes, necesidades, potencialidades y cualquier otro referente común, según lo establecido en la ley que rija el área de su actividad (art. 12).

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

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

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

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

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

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

1. Consolidar la democracia participativa y protagónica, en función de la insurgencia del Poder Popular como hecho histórico para la construcción de la sociedad socialista,

democrática, de derecho y de justicia.

Como antes se dijo, con el agregado de “socialista” que esta previsión impone a la sociedad, se rompe el principio del pluralismo que garantiza la propia Constitución, abriendo la vía para la discriminación política de todo aquél ciudadano que no sea socialista, a quien se le niega el derecho político a participar.

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

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

3. Promover la unidad, la solidaridad, la supremacía de los intereses colectivos sobre los intereses individuales y el consenso en sus áreas de influencia.

4. Fomentar la investigación y difusión de los valores, tradiciones históricas y culturales de las comunidades.

5. Ejercer la contraloría social.

V. ÁMBITOS DEL PODER POPULAR

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

1. Planificación de políticas públicas

La planificación de políticas públicas en los términos establecidos en la Ley Orgánica de Planificación Pública y Po-

pular,²⁶⁶ se define en el artículo 17 de la LOPP como “un ámbito de actuación del Poder Popular que asegura, mediante la acción de gobierno compartida entre la institucionalidad pública y las instancias del Poder Popular, el cumplimiento de los lineamientos estratégicos del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, para el empleo de los recursos públicos en la consecución, coordinación y armonización de los planes, programas y proyectos a través de los cuales se logre la transformación del país, el desarrollo territorial equilibrado y la justa distribución de la riqueza.”

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

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

2. *Economía comunal*

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

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

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

Este ámbito de actuación del Poder Público se ha regulado en la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal (LOSEC),²⁶⁷ el cual se define en dicha Ley (art. 2) y en la Ley Orgánica de las Comunas como el “conjunto de relaciones sociales de producción, distribución, intercambio y consumo de bienes y servicios, así como de saberes y conocimiento, desarrolladas por las instancias del Poder Popular, el Poder Público, o por acuerdo entre ambos, a través de organizaciones socio-productivas bajo formas de propiedad social comunal” (art. 4.13).

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

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

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

Al estudio de dicho sistema comunista tal como ha quedado plasmado en dicha Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal, se dedica la parte VII de esta "Introducción General."²⁶⁸

3. *Contraloría social*

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

Este ámbito de actuación del Poder Público se ha regulado en la Ley Orgánica del Contraloría Social,²⁶⁹ donde se la define como "una función compartida entre las instancias del Poder Público y los ciudadanos, ciudadanas y las organizaciones del Poder Popular, para garantizar que la inversión pública se realice de manera transparente y eficiente en beneficio de los intereses de la sociedad, y que las actividades del sector privado no afecten los intereses colectivos o sociales" (art. 2).

Esta Ley Orgánica al organizar la Contraloría Social e imponer la doctrina socialista como la oficial y obligatoria, lo que ha creado en definitiva es un oscuro sistema general de espionaje y vigilancia social, que se atribuye a individuos o a las organizaciones comunales, basado en la denuncia y persecución contra cualquier persona o empresa privada que pu-

268 Véase en Allan R. Brewer-Carías (Coordinador), Claudia Nikken, Luis A. Herrera Orellana, Jesús María Alvarado Andrade, José Ignacio Hernández y Adriana Vigilanza, *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, pp. 154 ss. Véase además, el estudio de Jesús María Alvarado Andrade, "La 'Constitución económica' y el sistema económico comunal (Reflexiones Críticas a propósito de la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal)," *Idem*, pp. 375 ss.

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

diera considerarse que no está actuado de acuerdo con la doctrina socialista impuesta, y que por esa razón pudiera considerarse que actúa contra el “bienestar común” o que afecta el “interés social o colectivo.”

Al estudio de este sistema de Contraloría Social, tal como se regula en la Ley Orgánica de Contraloría Social, se dedica la VI de esta “Introducción General.”²⁷⁰

4. *Ordenación y gestión del territorio*

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

5. *Justicia comunal*

En cuanto a la justicia comunal, el artículo 21 de la LOPP la define como un “ámbito de actuación del Poder Popular, a través de medios alternativos de justicia de paz que promueven el arbitraje, la conciliación, la mediación, y cualquier otra forma de solución de conflictos ante situaciones derivadas directamente del ejercicio del derecho a la participación y a la convivencia comunal, de acuerdo a los principios constitucionales del Estado democrático y social de Derecho y de Justicia, y sin contravenir las competencias legales propias del sistema de justicia ordinario.”²⁷¹

El artículo 22 de la LOPP, remite a una ley especial la

270 Véase en Allan R. Brewer-Carías (Coordinador), Claudia Nikken, Luis A. Herrera Orellana, Jesús María Alvarado Andrade, José Ignacio Hernández y Adriana Vigilanza, *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, pp. 147 ss. Véase además, el estudio de Luis A. Herrera Orellana, “La Ley Orgánica de Contraloría Social: Funcionalización de la participación e instauración de la desconfianza ciudadana,” *Idem*, pp. 359 ss.

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

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

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

Con estas previsiones se termina de vaciar a los Municipios de una competencia constitucional que tienen asignada (art. 178.7), que se intentó realizar con la rechazada reforma constitucional de 2007, y que corresponde ser ejercida por jueces de paz que conforme al artículo 258 de la constitución deben ser elegidos por votación universal, directa y secreta.²⁷²

VI. LAS RELACIONES ENTRE EL PODER PÚBLICO Y EL PODER POPULAR (O LA TÉCNICA DEL “MATAPALO”)

Como hemos señalado, el Estado Comunal que se establece en la LOPP, cuyas manifestaciones ejercen el Poder Popular, se ha establecido como un “Estado paralelo” al Estado Constitucional cuyos órganos electos por votación popular directa universal y secreta ejercen el Poder Público. Se trata de dos Estados establecidos en paralelo, uno en la Constitución y otro en una ley inconstitucional, pero con previsiones en la ley que de llegar a ser aplicadas, permitirán al Estado

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

Comunal ahogar y secar al Estado Constitucional, comportándose como en botánica lo hace el árbol *Ficus benjamina* L., originario de la India, Java y Bali, conocido como "matapalo" que puede crecer como "estranguladora", como epífitos, rodeando al árbol huésped hasta formar un tronco hueco, destruyéndolo.

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

En primer lugar, se establece como obligación legal para los órganos, entes e instancias del Poder Público el promover, apoyar y acompañar las iniciativas populares para la constitución, desarrollo y consolidación de las diversas formas organizativas y de autogobierno del pueblo (art. 23).²⁷³ 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 secre-

273 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."

to, 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 “governar obedeciendo” es una limitación a la autonomía política de los órganos del Estado Constitucional electos, como la Asamblea nacional, los Gobernadores y Consejos legislativos de los Estados y los Alcaldes y Concejos Municipales, a quienes se le impone en definitiva la obligación de obedecer lo que disponga el Ejecutivo Nacional y el partido oficial enmarcado en el ámbito exclusivo del socialismo como doctrina política. La voluntad popular expresada en la elección de representantes del Estado Constitucional, por tanto, no tiene valor alguno, y al pueblo se le confisca su soberanía trasladándola de hecho a unas asambleas que no lo representan.

En tercer lugar, en particular, se establece la obligación para el Poder Ejecutivo Nacional, para que “conforme a las iniciativas de desarrollo y consolidación originadas desde el Poder Popular,” planifique, articule y coordine “acciones conjuntas con las organizaciones sociales, las comunidades organizadas, las comunas y los sistemas de agregación y articulación que surjan entre ellas, con la finalidad de mantener la coherencia con las estrategias y políticas de carácter nacional, regional, local, comunal y comunitaria” (art. 25).

En cuarto lugar, se establece la obligación para los órganos y entes del Poder Público en sus relaciones con el Poder Popular, de dar “preferencia a las comunidades organizadas, a las comunas y a los sistemas de agregación y articulación que surjan entre ellas, en atención a los requerimientos que las mismas formulen para la satisfacción de sus necesidades y el ejercicio de sus derechos, en los términos y lapsos que establece la ley” (art. 29). Igualmente se prevé que los órganos, entes e instancias del Poder Público, en sus diferentes niveles político-territoriales, deben adoptar “medidas para que las organizaciones socio-productivas de propiedad social comunal, gocen de prioridad y preferencia en los procesos de contrataciones públicas para la adquisición de bienes, prestación de servicios y ejecución de obras” (art. 30).²⁷⁴

274 En particular, conforme al artículo 61 de la Ley Orgánica de las Co-
348

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).²⁷⁵

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

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

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

munas, 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.

275 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.

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

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

“Proceso mediante el cual las entidades territoriales restituyen al Pueblo Soberano, a través de las comunidades organizadas y las organizaciones de base del poder popular, las competencias en las materias que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 14 de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, en concordancia con el artículo 184 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, decreta el Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros, sin que ello obste para que, por cuenta propia, cualquier entidad territorial restituya al Pueblo Soberano otras competencias, de acuerdo a lo establecido en el correspondiente Plan Regional de Desarrollo y previa autorización de la Secretaría del Consejo Federal de Gobierno.”²⁷⁶

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

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

VII. LA MARGINALIZACIÓN DEL MUNICIPIO EN RELACIÓN CON LAS ORGANIZACIONES DEL PODER POPULAR

Para establecer el Poder Popular y el Estado Comunal, a los efectos de ahogar y estrangular progresivamente el Estado Constitucional, la primera de las instituciones territoriales afectadas ha sido el Municipio, del cual siendo la unidad política primaria de la organización de la república, ha sido desvinculado del proceso de desarrollo comunal y de la participación popular. A tal efecto, diversas reformas se introdujeron en diciembre de 2010 a la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (LOPP),²⁷⁷ y entre ellas se destaca:

En primer lugar, la previsión como objetivo de la Ley además de la regulación de los Municipios y su gobierno, el proceso denominado de “descentralización y la transferencia a las comunidades organizadas, y a las comunas en su condición especial de entidad local, como a otras organizaciones del Poder Popular” (Art. 1). Se entiende que se trata de un proceso de transferencia de “competencias” aún cuando no se indica; sin embargo, la misma no puede calificarse como descentralización, pues está en el marco territorial y político, exige que las entidades receptoras de las competencias a ser transferidas, sean entidades locales como entidades políticas con gobiernos electos democráticamente. Las comunas, que se denominan como “Entidades locales especiales” no son gobernadas por órganos cuyos integrantes sean electos por votación universal directa y secreta, y por tanto, no tienen autonomía política ni pueden formar parte del esquema de descentralización territorial del Estado.

En segundo lugar, el artículo 2 de la LOPPM, a pesar de que repite el aserto constitucional de que el Municipio “constituye la unidad política primaria de la organización nacional de la República,” ya no habla de que “gozan de autonomía” como lo garantiza el artículo 168 de la Constitución, son que “ejerce sus competencias de manera autónoma.” Ello, sin embargo, es contradicho en la propia Ley al establecerse que el artículo 110, que “el municipio se regirá por el Sistema Nacional de Planificación establecido en la ley que regula la ma-

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

teria,” que como se sabe es una planificación centralizada.

A tal efecto, en la LOPPM se elimina la iniciativa ejecutiva de la planificación local que se asignaba al Alcalde, quien debía presentar al Consejo Local de Planificación las líneas maestras de su plan de gobierno, y se establece que es el Consejo Local de Planificación Pública “el órgano encargado de diseñar el Plan Municipal de Desarrollo y los demás planes municipales, en concordancia con los lineamientos que establezca el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación y los demás planes nacionales y estatales, garantizando la participación protagónica del pueblo en su formulación, ejecución, seguimiento, evaluación y control, en articulación con el Sistema Nacional de Planificación”(art. 111). Ese Consejo, además, en la LOPPM, queda encargado de “diseñar el Plan de Desarrollo Comunal, en concordancia con los planes de desarrollo comunitario propuestos por los consejos comunales y los demás planes de interés colectivo, articulados con el Sistema Nacional de Planificación, de conformidad con lo establecido en la legislaciones que regula las comunas, los consejos comunales y la presente Ley; contando para ello con el apoyo de los órganos y entes de la Administración Pública. A tales efectos, es deber de las instancias que conforman la organización del municipio, atender los requerimientos de los diversos consejos de planificación existentes en cada una de las comunas para el logro de sus objetivos y metas” (art. 112)

En tercer lugar, en la reforma de la LOPPM, se encasilla y limita su rol como promotor de la participación del pueblo sólo “a través de las comunidades organizadas,” que son las que se regulan en las leyes sobre el Poder Popular identificadas con el socialismo, en contra de la previsión del artículo 62 de la Constitución que garantiza el carácter libre de la participación. La desvinculación de las comunidades organizadas respecto del Municipio, se asegura en la Ley, al excluirse su registro ante los órganos competentes “del Municipio” como decía la Ley Orgánica anterior que se reformó, previéndose ahora su registro sólo ante “los órganos competentes” (art. 33.3) que en las Leyes del poder Popular es el Ministerio de las Comunas. Es decir, con la reforma de la LOPPM, se produce una total desmunicipalización de las entidades comunales.

En cuarto lugar, a pesar de esta desmunicipalización, a las comunas se las incorpora en el régimen del Poder Público Municipal, como “entidad local territorial” (art. 19) aún

cuando de “carácter especial” que conforme al artículo 19, “se rige por su ley de creación, puede constituirse dentro del territorio del Municipio o entre los límites político administrativo de dos o más municipios, sin que ello afecte la integridad territorial de los municipios donde se constituya.” Como tal entidades locales de carácter especial, se las excluye completamente del régimen de la LOPPM quedando “reguladas por la legislación que norma su constitución, conformación, organización y funcionamiento” (art. 5). Ello se reafirma en el artículo 33 de la Ley al disponer que “los requisitos para la creación de la comuna, en el marco de su régimen especial como entidad local, se regirán por lo establecido en la Ley Orgánica de las Comunas.”

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

Es decir, se decretó la eliminación de las Juntas parroquiales, las cuales en el artículo 35, pasaron a denominarse “juntas parroquiales comunales,” reguladas sólo como entidades con “facultades consultivas, de evaluación y articulación entre el poder popular y los órganos del Poder Público Municipal,” con las funciones enumeradas en el artículo 37, de la cual se eliminó todo vestigio de gobierno local.

Dichas juntas parroquiales comunales, se estableció que deben ser “coordinada por una junta parroquial comunal integrada por cinco miembros y sus respectivos suplentes cuando corresponda a un área urbana y tres miembros y sus respectivos suplentes cuando sea no urbana, elegidos o elegidas para un período de dos años,” no por el pueblo mediante sufragio, sino por “por los voceros de los consejos comunales de la parroquia respectiva,” quienes “en dicha elección deberán ser fiel expresión del mandato de sus respectivas asambleas de ciudadanos.” La norma agrega, que dicha designación, debe ser “validada por la asamblea de ciudadanos.”

En la misma norma se estableció el principio de la revocatoria de los mandatos de los integrantes de las juntas parroquiales comunales, mandando a aplicar las condiciones y el procedimiento establecido para la revocación de los voce-

ros de los consejos comunales, conforme a la Ley Orgánica que los regula.

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

Esta desdemocratización de las Juntas Parroquiales fue luego avalada por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo, siempre actuando al servicio del autoritarismo, como se analiza más adelante.

SEXTA PARTE

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

I. PROPÓSITO Y FINALIDAD DE LAS COMUNAS

El propósito fundamental de las Comunas, tal como se define en el artículo 6 de la Ley Orgánica de las Comunas (LOC), es la “edificación del estado comunal, mediante la promoción, impulso y desarrollo de la participación protagónica y corresponsable de los ciudadanos y ciudadanas en la gestión de las políticas públicas, en la conformación y ejercicio del autogobierno por parte de las comunidades organizadas, a través de la planificación del desarrollo social y económico, la formulación de proyectos, la elaboración y ejecución presupuestaria, la administración y gestión de las competencias y servicios que conforme al proceso de descentralización, le sean transferidos, así como la construcción de un sistema de producción, distribución, intercambio y consumo de propiedad social, y la disposición de medios alternativos de justicia para la convivencia y la paz comunal, como tránsito hacia la sociedad socialista, democrática, de equidad y justicia social” (art. 6).

Además, las Comunas tienen las siguientes finalidades

tal como se enumeran en el artículo 7 de la LOC:

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

II. ÁMBITO TERRITORIAL DE LAS COMUNAS

1. *Ámbito territorial variado*

Por otra parte, en cuanto al ámbito de organización político-territorial que puedan tener las comunas, el mismo se formula en términos vagos, sin apuntar a principios de uniformidad algunos, sólo indicando que el mismo dependerá de las "condiciones históricas, integración, rasgos culturales, usos, costumbres y potencialidades económicas, el ámbito geográfico" donde se constituyan, el cual puede "coincidir o no con los límites político-administrativos de los estados, municipios o dependencias federales, sin que ello afecte o modifique la organización político-territorial establecida en la Constitución de la República" (art. 9).

Conforme a esta previsión, por tanto, el ámbito territorial de las comunas, no necesariamente debe estructurarse

siguiendo los límites que puedan existir en la demarcación de las entidades políticas de la República; en el sentido de que pueden estar superpuestas a los mismos.

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

2. *Inserción en ámbitos territoriales centralizados superiores*

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

Los “Distritos motores del desarrollo” son definidos en la LOC como las “unidades territoriales decretadas por el Ejecutivo Nacional que integran las ventajas comparativas de los diferentes espacios geográficos del territorio nacional, y que responden al modelo de desarrollo sustentable, endógeno y socialista” (art. 4.8).²⁷⁸

En la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno²⁷⁹ se indica, además, que dichos Distrito Motores tienen la “finalidad de impulsar en el área comprendida en cada uno de

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

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

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

Estos Distritos Motores de desarrollo, por otra parte, se crean conforme se indica en el artículo 6 de la LOCFG por el Presidente de la República en Consejo de Ministros,²⁸⁰ "sin perjuicio de la organización política territorial de la República, la competencia para crear Distintos Motores de Desarrollo con la finalidad de impulsar en el área comprendida en cada uno de ellos un conjunto de proyectos económicos, sociales, científicos y tecnológicos, destinados a lograr el desarrollo integral de las regiones y el fortalecimiento del Poder Popular, en aras de facilitar la transición hacia el socialismo." Estos Distritos, conforme se indica en el artículo 24 del Reglamento del Consejo federal de Gobierno, son dirigidos por una Autoridad Única de Área denominada "Autoridad Única Distrital;" y en ellos se debe activar una Misión Distrital y se debe elaborar un plan estratégico de desarrollo integral o plan distrital (art. 22)

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

En cuanto a los "Ejes estratégicos de desarrollo territorial," están definidos como "las unidades territoriales de carácter estructural supra-local y articuladora de la organización del Poder Popular y de la distribución espacial del desarrollo sus-

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

tentable, endógeno y socialista, con la finalidad de optimizar las ventajas comparativas locales y regionales, los planes de inversión del Estado venezolano en infraestructura, equipamiento y servicios, la implantación y desarrollo de cadenas productivas y el intercambio de bienes y servicios. (art. 4.9).

III. CONSTITUCIÓN DE LAS COMUNAS

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

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

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

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

La “iniciativa popular” para la constitución de la Comuna, entonces, conforme a la LOC, “corresponde a los consejos comunales y a las organizaciones sociales que hagan

vida activa en las comunidades organizadas, quienes deberán previamente conformarse en comisión promotora" (art. 10).

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

Una vez constituida esta comisión promotora, la misma debe notificar dicho acto al "órgano facilitador" (art. 10), que no es otro que "el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de participación ciudadana," es decir, actualmente, el "Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social" (en lo adelante, Ministerio para las Comunas) al cual, conforme al artículo 63 de la LOC, se le atribuye competencia para dictar "los lineamientos estratégicos y normas técnicas para el desarrollo y consolidación de las comunas, en una relación de acompañamiento en el cumplimiento de sus fines y propósitos, y facilitando su articulación y sus relaciones con los otros órganos y entes del Poder Público," con lo que se confirma el estricto control que el Ejecutivo Nacional ejerce sobre la edificación del Estado Comunal.

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

3. *La comisión promotora*

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

1. Formular la propuesta del ámbito geográfico de la Comuna.
2. Difundir y promover, en coordinación con las uni-

dades ejecutivas de los consejos comunales, la información y el debate, entre los y las habitantes del ámbito geográfico propuesto, sobre el alcance, objeto y finalidades de la comuna.

3. Coordinar con los voceros y voceras del comité de educación, cultura y formación ciudadana de los consejos comunales, la redacción del proyecto de la carta fundacional de la Comuna a ser sometida a referendo aprobatorio con la participación de los electores y electoras del ámbito geográfico propuesto.

4. Coordinar con las comisiones electorales de los consejos comunales del espacio territorial propuesto, la convocatoria al referendo aprobatorio de la carta fundacional de la Comuna.

5. Coordinar con el órgano facilitador el acompañamiento y apoyo que éste debe prestar en el proceso de constitución de la Comuna.

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

4. Redacción y difusión del proyecto de Carta Fundacional

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

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

las líneas generales de acción a corto, mediano y largo plazo para la superación de los problemas y necesidades de la comuna.

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

5. *Referendo aprobatorio*

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

Este referendo aprobatorio, sin embargo, y en contra de lo previsto en la Constitución, no se prevé que deba ser organizado por el Poder Electoral, es decir, el Consejo Nacional Electoral, sino conforme al artículo 14 de la LOC, por “las comisiones electorales permanentes de los consejos comunales del ámbito territorial propuesto para la Comuna, mediante la convocatoria a elecciones en sus respectivas comunidades.” Sobre el Poder Electoral, lo que se establece en la LOC es que el mismo “apoyará y acompañará a las comunas en la organización de sus procesos electorales” (art. 65).

A tal efecto, la circunscripción electoral para la realización del referendo aprobatorio de la carta fundacional debe ser el ámbito geográfico propuesto para la Comuna; y los “electores con derecho al voto” serán los que, para el momento de la convocatoria del referendo, se encuentren inscritos en el registro electoral de los consejos comunales del referido ámbito geográfico, de manera que cada consejo comunal se constituye en un centro de votación (art. 15). Ahora bien, de acuerdo con la Ley Orgánica de los Consejos Municipales, como antes se ha dicho, el “registro electoral de la comunidad” en cada Consejo Comunal, está conformado por todos los habitantes de la comunidad, mayores de quince años (art. 37,1), lo que significa que es un registro electoral distinto y paralelo al que lleva el Consejo Nacional Electoral, en el cual están incorporados personas que no son

ciudadanos, extranjeros y venezolanos menores de 18 años. Sin embargo, de acuerdo con la Constitución, la participación política mediante referendos está reservada, como todo derecho político, a los “ciudadanos,” es decir, a los venezolanos mayores de 18 años inscritos en el Registro Electoral Permanente que lleva el Consejo Nacional Electoral, por lo que en el referendo para aprobar la constitución de las comunas, no sólo lo tendría que organizar el Poder Electoral, sino que en el mismo sólo podrían participar los ciudadanos, siendo inconstitucional que se pudiera organizar al margen del Consejo Nacional Electoral y con la participación de venezolanos que no sean ciudadanos (menores de 18 años) o de extranjeros habitantes de la comunidad.

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

6. *Registro de la Comuna*

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

7. *La Gaceta Comunal*

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

IV. LAS CARTAS COMUNALES

Cada Comuna, una vez constituida, debe contar con una

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

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

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

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

1. Contenido

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

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

Esta norma está redactada en forma tal que lo único que permitiría deducir es que en las Cartas Comunales podría desarrollar una normativa relativa "al ámbito y actividad" a desarrollar por la Comuna, y que conforme esta LOC sería la tendiente "a regular la vida social y comunitaria, coadyuvar con el orden público, la convivencia, la primacía del interés colectivo sobre el interés particular y la defensa de los derechos humanos."

Sin embargo, la norma es terminante en señalar que ello sólo podría realizarse "de conformidad con la Constitución y las leyes de la República," las cuales no dejan campo regula-

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

No se olvide, por ejemplo, que de acuerdo con la Constitución, en especial, las regulaciones, restricciones y limitaciones a los derechos y garantías constitucionales sólo pueden ser establecidas mediante ley formal, y “ley”, conforme al artículo 202 de la Constitución, no es otra cosa que “el acto sancionado por la Asamblea Nacional como cuerpo legislador”; es decir, el acto normativo emanado del cuerpo que conforma la representación popular. Por lo demás, en este ámbito de los derechos humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha decidido formalmente en la Opinión Consultiva OC-6/86 de 9-3-86 que la expresión “leyes” en el artículo 30 de la Convención sólo se refiere a las emanadas de “los órganos legislativos constitucionalmente previstos y democráticamente electos.”²⁸¹ Por lo que toda regulación que los afecte sólo puede ser establecida por el órgano colegiado integrado por representantes electos mediante sufragio por el pueblo, es decir, a nivel nacional, por la Asamblea Nacional.

2. *Corrección de estilo*

En el proceso de aprobación de las cartas comunales y atendiendo sólo a razones de estilo y formalidad de redacción, el artículo 20 de la LOC autoriza expresamente al Parlamento

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

Comunal para por acuerdo de por lo menos las dos terceras (2/3) partes de sus integrantes, proceder a modificar las cartas comunales, manteniendo en su contenido el propósito fundamental del proyecto presentado por los habitantes de la Comuna, sin perjuicio de las normas constitucionales y legales.

3. *Publicación*

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

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

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

V. LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LAS COMUNAS

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

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

El Parlamento Comunal, que es el órgano que aprueba la Carta Comunal, está concebido en el artículo 21 de la LOC, como “la máxima instancia del autogobierno en la Comuna.”²⁸²

282 En la Asamblea Nacional ilegítimamente electa en diciembre de 2020,

El mismo artículo le atribuye fundamentalmente dos funciones:

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

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

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

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

2. Atribuciones del Parlamento Comunal

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

1. Sancionar materias de sus competencias, de acuerdo a lo establecido en esta Ley, su Reglamento y demás normativas aplicables.

durante 2021 se comenzó a estudiar una Ley Orgánica del Parlamento Comunal.

2. Aprobar el Plan de Desarrollo Comunal.
3. Sancionar las cartas comunales, previo debate y aprobación por las asambleas de ciudadanos y ciudadanas de las comunidades integrantes de la Comuna.
4. Aprobar los proyectos que sean sometidos a su consideración por el Consejo Ejecutivo.
5. Debatir y aprobar los proyectos de solicitudes, a los entes político-territoriales del Poder Público, de transferencias de competencias y servicios a la Comuna.
6. Aprobar los informes que le deben presentar el Consejo Ejecutivo, el Consejo de Planificación Comunal, el Consejo de Economía Comunal, el Banco de la Comuna y el Consejo de Contraloría Comunal.
7. Dictar su reglamento interno.
8. Designar a los y las integrantes de los Comités de Gestión.
9. Considerar los asuntos de interés general para la Comuna, propuestos por al menos el equivalente al sesenta por ciento (60%) de los consejos comunales, de la Comuna.
10. Ordenar la publicación en gaceta comunal del Plan de Desarrollo Comunal, las cartas comunales y demás decisiones y asuntos que considere de interés general para los habitantes de la Comuna.
11. Rendir cuenta pública anual de su gestión ante los y las habitantes de la Comuna.
12. Las demás que determine la presente Ley y su Reglamento.

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

3. *Integración de los Parlamentos Comunales*

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

por otros órganos del Poder Popular, de la siguiente manera:

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

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

Para ser vocero miembro del Parlamento Comunal, conforme se indica en el artículo 24 de la LOC, se requiere ser de nacionalidad venezolana; mayor de quince años; no poseer parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad con quienes representen los entes político-territoriales establecidos en la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno; ser habitante del ámbito territorial de la Comuna, con al menos un año de residencia en la misma; hacer vida activa en el ámbito territorial de la Comuna; no desempeñar cargos públicos de elección popular; y no estar sujeto o sujeta a interdicción civil o inhabilitación política.

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

4. Sesiones del Parlamento Comunal

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

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

VI. EL ÓRGANO EJECUTIVO DE LA COMUNA: EL CONSEJO EJECUTIVO

1. *Carácter e integración*

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

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

2. *Funciones del Consejo Ejecutivo*

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

1. Ejercer de manera conjunta la representación legal de la Comuna.
2. Refrendar y ejecutar los lineamientos estratégicos y económicos establecidos en el Plan de Desarrollo Comunal, elaborado de conformidad con el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, el Plan Regional de Desarrollo y los emanados del Consejo Federal de Gobierno.
3. Refrendar y publicar en la gaceta comunal las cartas comunales, así como las decisiones del Parlamento Comunal que sean de carácter vinculante para los habitantes de la Comuna.
4. Publicar en la gaceta comunal las informaciones del Banco de la Comuna que sean de interés para los habitantes de

la Comuna.

5. Formular el presupuesto de la Comuna y someterlo a la consideración del Parlamento Comunal.

6. Convocar al Parlamento Comunal a sesiones extraordinarias.

7. Coordinar con los comités permanentes de gestión la formulación de proyectos a ser sometidos a la consideración del Parlamento Comunal.

8. Promover formas autogestionarias que provengan de la iniciativa de las organizaciones del Poder Popular.

9. Gestionar ante las instancias del Poder Público las transferencias de las atribuciones y servicios que hayan sido aprobados por el Parlamento Comunal.

10. Suscribir los convenios de transferencia de atribuciones y servicios que hayan sido acordados a la Comuna.

11. Someter a la consideración del Parlamento Comunal proyectos y propuestas derivados del estudio de los consejos comunales y sus comités de trabajo.

12. Preparar la agenda de las sesiones ordinarias del Parlamento Comunal.

13. Articular sus actividades con los consejos comunales y sus comités de trabajo.

14. Resguardar el archivo de los documentos fundacionales de la Comuna.

15. Las demás que determine la presente Ley y su Reglamento.

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

El Consejo Ejecutivo se debe reunir ordinariamente una vez a la semana; y extraordinariamente, cuando así lo decida la mayoría de sus integrantes o sea convocado de acuerdo a lo contemplado en el Reglamento de la Ley (art. 30).

3. Los Comités de gestión

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

áreas:

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

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

VII. LA PLANIFICACIÓN COMUNAL

1. *Plan Comunal de Desarrollo*

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

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

Este Plan Comunal de Desarrollo tal como se define en el artículo 40 de la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular “es el instrumento de gobierno que permite a las comunas, establecer los proyectos, objetivos, metas, acciones y recursos dirigidos a darle concreción a los lineamientos plasmados en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, a través de la intervención planificada y coordinada de

las comunidades y sus organizaciones, promoviendo el ejercicio directo del poder, de conformidad con la ley, para la construcción del estado comunal." Los resultados y metas de este Plan Comunal de Desarrollo, de acuerdo a la misma Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular, debe concretarse en un Plan Operativo Comunal que es aquel que integra los objetivos, metas, proyectos y acciones anuales formuladas por cada gobierno comunal (art. 73).

2. *El Consejo de Planificación Comunal*

El Consejo de Planificación Comunal, conforme se precisa en el artículo 33 de la LOC, es el órgano encargado de coordinar las actividades para la formulación del Plan de Desarrollo Comunal, en concordancia con los planes de desarrollo comunitario propuestos por los Consejos Comunales y los demás planes de interés colectivo, articulados con el sistema nacional de planificación, de conformidad con lo establecido en la ley (art. 33).

Por su parte, el artículo 14 de la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular, define al Consejo de Planificación Comunal como "el órgano encargado de la planificación integral que comprende, al área geográfica y poblacional de una comuna, así como de diseñar el Plan de Desarrollo Comunal, en concordancia con los planes de desarrollo comunitario propuestos por los consejos comunales y los demás planes de interés colectivo, articulados con el Sistema Nacional de Planificación, de conformidad con lo establecido en la Ley de las Comunas y la presente Ley; contando para ello con el apoyo de los órganos y entes de la Administración Pública."

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

En el caso de los pueblos y comunidades indígenas, el Consejo de Planificación Comunal se debe conformar de acuerdo con la normativa establecida en la ley respectiva, tomando en cuenta sus usos, costumbres y tradiciones.

El Consejo de Planificación Comunal, al momento de su

instalación designará de su seno y por votación de mayoría simple al coordinador del mismo.

3. *Finalidad*

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

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

4. *Competencias del Consejo*

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

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

ción y evaluación de planes para el desarrollo de mancomunidades, formulando propuestas al respecto ante el Parlamento Comunal.

6. Atender cualquier información atinente a sus competencias que le solicite el Parlamento Comunal y sus instancias de ejecución, los consejos comunales y los entes del Poder Público, sobre la situación socio-económica de la Comuna.

7. Elaborar un banco de proyectos que contenga información acerca de los proyectos, recursos reales y potenciales existentes en la Comuna.

8. Estudiar y proponer al Parlamento Comunal la aprobación de los proyectos presentados por las comunidades y organizaciones sociales a ser financiados con recursos provenientes del Fondo de Compensación Interterritorial (regulado en la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno) y otros que se les haya acordado.

9. Promover en el desarrollo endógeno y sustentable de la Comuna el sistema de propiedad social.

VIII. EL CONSEJO DE ECONOMÍA COMUNAL

1. *Carácter y composición*

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

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

Para ser vocero o vocera del Consejo de Economía Comunal conforme al artículo 38 se requiere ser de nacionalidad venezolana; mayor de quince años; no poseer parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad con quienes representen los entes político-territoriales establecidos en la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno;

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

2. Funciones del Consejo de Economía Comunal

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

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

IX. EL BANCO DE LA COMUNA

1. *Objeto*

Tal como lo define el artículo 4.1 de la LOC, el Banco de la Comuna es “la organización económico-financiera de carácter social que gestiona, administra, transfiere, financia, facilita, capta y controla, de acuerdo con los lineamientos establecidos en el Plan de Desarrollo Comunal, los recursos financieros y no financieros de ámbito comunal, retornables y no retornables, impulsando las políticas económicas con la participación democrática y protagónica del pueblo, bajo un enfoque social, político, económico y cultural para la construcción del modelo productivo socialista.”²⁸³ Esta definición se complementa en el artículo 4º de la LOC, en la cual se precisa que el Banco de la Comuna “tiene como objeto garantizar la gestión y administración de los recursos financieros y no financieros que le sean asignados, así como los generados o captados mediante sus operaciones, promoviendo la participación protagónica del pueblo en la construcción del modelo económico socialista, mediante la promoción y apoyo al desarrollo y consolidación de la propiedad Social para el fortalecimiento de la soberanía integral del país” (art. 40).

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

2. *Propósito*

El Banco de la Comuna conforme se define en el artículo

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

42 de la LOC, tiene como propósito: gestionar, captar, administrar, transferir, financiar y facilitar los recursos financieros y no financieros, retornables y no retornables de la Comuna, a fin de impulsar a través de la participación popular, la promoción de proyectos comunales, de acuerdo a los lineamientos del Plan de Desarrollo Comunal, en correspondencia con el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, el Plan de Desarrollo Regional y lo dispuesto en el decreto de creación de áreas de desarrollo territorial.

3. *Funciones*

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

1. Fortalecer el sistema microfinanciero comunal mediante la aplicación de políticas públicas democráticas y participativas en la gestión financiera.

2. Financiar y transferir, previa aprobación por parte del Parlamento Comunal, recursos a proyectos socio-productivos y de inversión social que formen parte del Plan Comunal de Desarrollo, orientados al bienestar social mediante la consolidación del modelo productivo socialista, en aras de alcanzar la suprema felicidad social.

3. Fortalecer y ejecutar una política de ahorro e inversión en el ámbito territorial de la Comuna.

4. Promover la inclusión y activación de las fuerzas productivas de la Comuna para la ejecución de los proyectos a desarrollarse en su ámbito geográfico.

5. Promover la participación organizada del pueblo en la planificación de la producción, distribución, intercambio y consumo a través del impulso de la propiedad colectiva de los medios de producción.

6. Apoyar el intercambio solidario y la moneda comunal.

7. Realizar captación de recursos con la finalidad de otorgar créditos, financiamientos e inversiones, de carácter retornable y no retornable.

8. Las demás que se establezcan en las leyes que rijan el sistema microfinanciero y las disposiciones reglamentarias de la presente Ley.

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

Comunal (art. 4.11).

4. Organización

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

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

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

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

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

X. EL CONSEJO DE CONTRALORÍA COMUNAL

Conforme a los artículos 4.7 y 45 de la LOC, el Consejo de Contraloría Comunal es “la instancia encargada de la vigi-

lancia, supervisión, evaluación y contraloría social, sobre los proyectos, planes y actividades de interés colectivo que en el ámbito territorial de la Comuna, ejecuten o desarrollen las instancias del Poder Popular, del Poder Público y las organizaciones y personas del sector privado con incidencia en los intereses generales o colectivos.

1. Integración

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

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

2. Funciones del Consejo de Contraloría Comunal

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

1. Ejercer el seguimiento, la vigilancia, supervisión y contraloría social sobre la ejecución de los planes y proyectos ejecutados o desarrollados en el ámbito territorial de la Comuna por las instancias del Poder Popular u órganos y entes del Poder Público.
2. Garantizar que la inversión de los recursos que se ejecuten en el ámbito territorial de la Comuna para beneficio colectivo, se realice de manera eficiente y eficaz, en correspondencia con el Plan de Desarrollo Comunal.
3. Velar por el cumplimiento de las obligaciones colectivas correspondientes a las organizaciones socio-productivas y

la reinversión social de los excedentes resultantes de sus actividades.

4. Emitir informes semestralmente, al Parlamento Comunal sobre el funcionamiento del Consejo Ejecutivo, el Banco de la Comuna, el Consejo de Planificación Comunal y el Consejo de Economía Comunal. Dichos informes tendrán carácter vinculante.

5. Recibir y dar curso a las denuncias que se le presente.

6. Presentar informe y solicitar al Parlamento Comunal la revocatoria del mandato de los voceros o voceras de las distintas instancias de la Comuna, con base a las investigaciones sobre denuncias que se le formulen o como resultado de sus propias actuaciones.

7. Ejercer el seguimiento, la vigilancia, supervisión y contraloría social sobre las personas y organizaciones del sector privado que realicen actividades que incidan en el interés social o colectivo, en el ámbito de la Comuna.

8. En el ejercicio de la corresponsabilidad, cooperar con los órganos y entes del Poder Público en las funciones de vigilancia, supervisión y control, de conformidad con las normativas legales aplicables.

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

XI. RÉGIMEN DE LOS VOCEROS DE LOS ÓRGANOS DE LA COMUNA

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

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

1. Rendición de cuentas

En cuanto a los voceros integrantes del Consejo Ejecutivo, Consejo de Planificación, Consejo de Economía Comunal, Consejo de Contraloría Comunal y Banco de la Comuna, conforme se dispone en el artículo 49 de la LOC, deben rendir cuentas anualmente de las actuaciones relativas al desempeño de sus funciones ante el Parlamento Comunal, los consejos comunales, las organizaciones socio-productivas, los ciudadanos de la Comuna. Igualmente, los voceros de las instancias antes indicadas, deben rendir cuenta ante las instituciones, organizaciones y particulares que les hayan otorgado aportes financieros o no financieros, sobre el manejo de los mismos.

2. Revocatoria del mandato

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

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

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

7. Desproteger, dañar, alterar o destruir el material electoral, archivos o demás bienes de la Comuna.

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

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

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

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

SÉPTIMA PARTE

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

I. OBJETO, PROPÓSITO Y FINALIDAD DE LA CONTRALORÍA SOCIAL

La contraloría social, a la cual se concibe como función compartida entre las instancias del Poder Público y los ciudadanos, y las organizaciones del Poder Popular, se establece en la Ley Orgánica de Contraloría Social (LOCS) ²⁸⁴ como un mecanismo generalizado de espionaje social, no sólo “para garantizar que la inversión pública se realice de manera transparente y eficiente en beneficio de los intereses de la sociedad,” sino para que “las actividades del sector privado no

284 Véase en Gaceta Oficial N° 6.011 del 21 de diciembre de 2010. Véase además, sobre esta Ley Orgánica el estudio de Luis A. Herrera Orellana, “La Ley Orgánica de Contraloría Social: Funcionalización de la participación e instauración de la desconfianza ciudadana,” en 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)*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2011, pp. 359 ss.

afecten los intereses colectivos o sociales" (art. 2).

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

Con ello se atribuye a los órganos del Poder Popular no sólo una función contralora general en relación con el manejo de las inversiones públicas en general, sino más destacadamente respecto de las todas las actividades de los individuos y empresas privadas, de cualquier naturaleza que sean, pues en definitiva, en una forma u otra las mismas siempre "inciden en los intereses colectivos o sociales."

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

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

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

Como se dijo, el ámbito de aplicación de la ley es tan general de manera que no sólo se aplican a "a todos los nive-

les e instancias político-territoriales de la Administración Pública, a las instancias y organizaciones del Poder Popular y a las organizaciones” sino a todas las “personas del sector privado que realicen actividades con incidencia en los intereses generales o colectivos” (art. 4). Solo se establecen como límites para esta labor de espionaje generalizado, el que deben realizarse “en el marco de las limitaciones legales relativas a la preservación de la seguridad interior y exterior, la investigación criminal, la intimidad de la vida privada, el honor, la confidencialidad y la reputación” (art. 4).

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

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

2. Fomentar el trabajo articulado de las instancias, organizaciones y expresiones del Poder Popular con los órganos y entes del Poder Público, para el ejercicio efectivo de la función del control social.

3. Garantizar a los ciudadanos y ciudadanas en el ejercicio de la contraloría social, obtener oportuna respuesta por parte de los servidores públicos y servidoras públicas sobre los requerimientos de información y documentación relacionados con sus funciones de control.

4. Asegurar que los servidores públicos y servidoras públicas, los voceros y voceras del Poder Popular y todas las personas que, de acuerdo a la ley representen o expresen intereses colectivos, rindan cuentas de sus actuaciones ante las instancias de las cuales ejerzan representación o expresión.

5. Impulsar la creación y desarrollo de programas y políticas en el área educativa y de formación ciudadana, basadas en la doctrina de nuestro Libertador Simón Bolívar y en la ética socialista, especialmente para niños, niñas y adolescentes; así como en materia de formulación, ejecución y control de políticas públicas.

A tal efecto, como se ha dicho, en el artículo 6 de la LOCS se precisó que el ejercicio del control social, como herramienta fundamental para construcción de la nueva sociedad, como de todas las otras funciones del Poder Popular supuestamente “se inspira en la doctrina de nuestro Liberta-

dor Simón Bolívar, y se rige por los principios y valores socialistas." Lo primero no es cierto, y lo segundo, bajo el prisma de esta LOCS, lo que pone en evidencia es el carácter totalitario del socialismo que se pretende implantar montado sobre la base de la denuncia y de la persecución, particularmente respecto de quienes no sean "socialistas," sobre todo cuando se dispone expresamente en el artículo 7 de la Ley que la contraloría social se ejerce "en todas las actividades de la vida social"

II. EL EJERCICIO Y LOS MEDIOS DE LA CONTRALORÍA SOCIAL

1. *Formas de ejercicio.*

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

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

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

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

b. *Colectivamente:* A través de la constitución de organizaciones, por iniciativa popular, conformadas por dos o

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

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

c. *Orgánicamente*: Cuando sean creadas mediante ley, estableciéndoseles su forma de organización, integración, funcionamiento y ámbito de actuación

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

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

En todo caso, la contraloría social constituye un derecho y un deber constitucional y su ejercicio es de carácter ad honorem, en consecuencia quienes la ejerzan no pueden percibir ningún tipo de beneficio económico ni de otra índole, derivados de sus funciones (art. 11). Esto significa, entonces, que siendo una tarea esencialmente política y ad honorem, la contraloría social sólo podrá realizarse por quienes estén financiados para otras actividades y para otros fines políticos, es decir, por quienes reciben remuneración para la realización de otras acciones políticas. Es claro, entonces, que este control social, siendo además, esencialmente de espionaje y denun-

cia, quedará en definitiva manos de la militancia del partido oficial, el cual, dada la simbiosis que se ha desarrollado con el Estado, no es descartable que resulte financiada con fondos públicos proveniente del Estado Constitucional, al cual precisamente se quiere ahogar con el esquema organizativo del Estado Comunal.

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

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

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

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

III. EL PROCEDIMIENTO PARA EL EJERCICIO DE LA CONTRALORÍA SOCIAL

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

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

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

De este *iter* procedimental, sin embargo, no queda claro quién es quien realiza la función de control, si "el órgano competente local, regional o nacional" se entiende de control (como podría ser el caso de la Contraloría general de la República, o de las contralorías estatales o municipales a los efectos del control fiscal) o la persona u organización que hacen la denuncia o realizan de oficio la contraloría social, y quienes son los que realizada la función de control, deben suscribir el acta para dejar constancia de los hechos, cuyo contenido es la que "tiene carácter vinculante para los organismos receptores" se entiende de la denuncia. Con lo cual, los órganos del Estado Constitucional de Control Fiscal o de otra índole quedan como meros "receptores" de actas de contenido vinculante que provienen de actividades de contraloría social realizadas por individuos o voceros de organizaciones, quedando obligados por lo que en ellas se establece.

Nada indica la Ley, sin embargo, respecto del respeto del debido respeto a las reglas del debido proceso, es decir, los derechos del denunciado o espiado a ser oído, a producir pruebas, en fin, a la defensa que se le debe garantizar antes de que se levante dicha acta vinculante y se remita a "las autoridades administrativas, penales, judiciales o de control

fiscal que corresponda." Por otra parte, siendo el acta vinculante, es decir, estando condenado políticamente una persona de antemano por unos individuos u organizaciones de contraloría social, solo con base en una "presunción" establecida en un "acta," no se entiende para que efectos reales se la remite a las autoridades mencionadas y cuál es entonces el sentido de que se inicie otro "procedimientos" ante las "autoridades administrativas, penales, judiciales o de control fiscal que corresponda," de cuyo curso debe mantenerse informada a "la organización de contraloría social a la que pertenezca."

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

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

IV. LA FORMACIÓN DEL CIUDADANO EN LAS FUNCIONES DE CONTRALORÍA SOCIAL

Precisamente para que las funciones de control social se realicen con conocimiento exacto de sus fines, la LOCS obliga a "las distintas instancias y órganos del Poder Público, así como de todas las expresiones del Poder Popular, desarrollar programas, políticas y actividades orientadas a la formación y capacitación de los ciudadanos, ciudadanas y expresiones del Poder Popular en materia relacionada con el ejercicio de

la contraloría social” (art. 16).

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

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

OCTAVA PARTE

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

**I. FUNDAMENTOS DEL SISTEMA ECONÓMICO
COMUNAL VINCULADO AL SOCIALISMO Y AL
MODELO DE PRODUCCIÓN SOCIALISTA**

El Sistema Económico Comunal (SEC), tal como se define en el artículo 2 de la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal (LOSEC),²⁸⁵ es:

“el conjunto de relaciones sociales de producción, distribución, intercambio y consumo de bienes y servicios, así como de saberes y conocimientos, desarrolladas por las instancias del Poder Popular, el Poder Público o por acuerdo en-

²⁸⁵ Véase en *Gaceta Oficial* N° 6.011 Extraordinario del 21 de diciembre de 2010. Véase además, sobre esta Ley Orgánica, el estudio de Jesús María Alvarado Andrade, “La ‘Constitución económica’ y el sistema económico comunal (Reflexiones Críticas a propósito de la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal),” en 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)*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2010, pp. 375 ss.

tre ambos, a través de organizaciones socio-productivas bajo formas de propiedad social comunal.”

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

Es en consecuencia, un sistema económico socialista que se pretende implantar mediante ley, violentando completamente el sistema de economía mixta que garantiza la Constitución donde se establece, al contrario, como uno de los principios fundamentales del sistema constitucional, por una parte, la libertad económica (art. 112), es decir el derecho de todas las personas de poder dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia, sin más limitaciones que las previstas en la Constitución y las que establezcan las leyes, por razones de desarrollo humano, seguridad, sanidad, protección del ambiente u otras de interés social, a cuyo efecto, el Estado está obligado a promover “la iniciativa privada, garantizando la creación y justa distribución de la riqueza, así como la producción de bienes y servicios que satisfagan las necesidades de la población, la libertad de trabajo, empresa, comercio, industria, sin perjuicio de su facultad para dictar medidas para planificar, racionalizar y regular la economía e impulsar el desarrollo integral del país;” y por la otra el derecho de propiedad privada (art. 115), al limitarse la materialmente sólo sobre los bienes de uso, es decir, aquellos que una persona utiliza, sobre los bienes de consumo, que no son otros que los bienes fungibles, y sobre los medios de producción estrictamente familiar.

Sobre la ley elaboré en su momento el siguiente trabajo:

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

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

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

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

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

Con ello se reafirma que el sistema económico comunal que se regula está basado exclusivamente en la propiedad pública, del Estado (dominio del Estado), sobre los medios de producción, de manera que en la práctica, no se trata de ningún derecho “de la sociedad,” sino del aparato Estatal, cuyo desarrollo, regido por un sistema de planificación centralizada,

elimina toda posibilidad de libertad económica e iniciativa privada, y convierte a las “organizaciones socio-productivas” en meros apéndices del aparato estatal. El sistema omnicomprendivo que se regula, al contrario está basado en la “propiedad social comunal” y que debe ser desarrollada tanto por el Estado Constitucional (los órganos del Poder Público) como por el Estado Comunal (instancias del Poder Popular), como se dijo, exclusivamente a través de “organizaciones socio-productivas bajo formas de propiedad comunal.”

Este sistema económico comunal se había comenzado a regular legalmente, al margen de la Constitución, violentándola, luego de haber sido rechazado en la reforma constitucional que se pretendió implementar en ese sentido en 2007, donde por primera vez se formuló formalmente²⁸⁶ mediante el Decreto Ley N° 6.130 de 2008, contenido de la Ley para el Fomento y Desarrollo de la Economía Popular,²⁸⁷ la cual por ello fue derogada y sustituida por esta LOSEC, la cual tiene por finalidad, entre otras, de “impulsar el sistema económico comunal a través de un modelo de gestión sustentable y sostenible para el fortalecimiento del desarrollo endógeno (art. 3.2); “fomentar el sistema económico comunal en el marco del modelo productivo socialista, a través de diversas formas de organización socio-productiva, comunitaria y comunal en todo el territorio nacional (art. 3.3); e “incentivar en las comunidades y las comunas los valores y principios socialistas para la educación, el trabajo, la investigación, el intercambio de saberes y conocimientos, así como la solidaridad, como medios para alcanzar el bien común.(art. 3.8).

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

“modelo de producción basado en la propiedad social, orientado hacia la eliminación de la división social del traba-

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

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

jo propio del modelo capitalista. El modelo de producción socialista está dirigido a la satisfacción de necesidades crecientes de la población, a través de nuevas formas de generación y apropiación así como de la reinversión social del excedente.” (art. 6.12)

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

“la división del trabajo nos brinda ya el primer ejemplo de cómo, mientras los hombres viven en una sociedad natural, mientras se da, por tanto, una separación entre el interés particular y el interés común, mientras las actividades, por consiguientes no aparecen divididas voluntariamente, sino por modo natural,²⁸⁸ los actos propios del hombre se erigen ante él en un poder hostil y ajeno, que lo sojuzga, en vez de ser él quien los domine. En efecto, a partir del momento en que comienza a dividirse el trabajo, cada cual se mueve en un determinado círculo exclusivo de actividad, que le es impuesto y del cual no puede salirse; el hombre es cazador, pescador, pastor o crítico, y no tiene más remedio que seguirlo siendo, si no quiere verse privado de los medios de vida; al paso que en la sociedad comunista, donde cada individuo no tiene acotado un círculo exclusivo de actividades, sino que puede desarrollar sus aptitudes en la rama que mejor le parezca, la sociedad se encarga de regular la producción general, con lo que hace cabalmente posible que yo pueda por la mañana cazar, por la tarde pescar y por la noche apacentar ganado, y después de comer, si me place, dedicarme a criti-

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

car, sin necesidad de ser exclusivamente cazador, pescador, pastor o crítico, según los casos.”²⁸⁹

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

En cambio, para eliminar toda forma de generar riqueza y con ello de trabajo y empleo, la LOSEC declara como pieza esencial del sistema económico comunal, la necesaria “reversión social del excedente,” como principio esencial que rige las organizaciones socio-productivas, definida como “el uso de los recursos remanentes provenientes de la actividad económica de las organizaciones socio-productivas, en pro de satisfacer las necesidades colectivas de la comunidad o la comuna, y contribuir al desarrollo social integral del país” (art. 6.19). Con este principio, los redactores de la Ley incorporaron a su articulado, otros de los pilares del sistema comunista, tal como fue concebido por Marx y Engels, como contra-

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

puesto al sistema capitalista, y es la necesaria “reversión social de excedente” producto de la actividad económica. Debe recordarse que las sociedades industriales se desarrollaron económicamente, al contrario, gracias a la acumulación del excedente económico que genera el empresario privado y a la inversión de este excedente para generar mayor crecimiento, que fue en definitiva lo que generó la industrialización. Un sistema en el cual si bien la inversión social de parte de ese excedente se logra a través del sistema tributario, está basado en la libre iniciativa generadora de riqueza, que a la vez, es la que puede multiplicar el empleo y el trabajo, y generar mayor crecimiento económico.

Basada por tanto en los principios utópicos comunistas de la “propiedad social de los medios de producción,” la “eliminación de la división social del trabajo” y la “reversión social del excedente,” la LOSEC está sin duda concebida para implantar en Venezuela el sistema comunista como contrario al sistema capitalista, a cuyo efecto la misma, como se declara en su artículo 1º, se ha dictado para desarrollar y fortalecer el Poder Popular:

“estableciendo las normas, principios, y procedimientos para la creación, funcionamiento y desarrollo del sistema económico comunal, integrado por organizaciones socio-productivas bajo régimen de propiedad social comunal, impulsadas por las instancias del Poder Popular, del Poder Público o por acuerdo entre ambos, para la producción, distribución, intercambio y consumo de bienes y servicios, así como de saberes y conocimientos, en pro de satisfacer las necesidades colectivas y reinvertir socialmente el excedente, mediante una planificación estratégica, democrática y participativa (art. 2).

Para implantar el comunismo, la LOSEC establece un ámbito omnicompreensivo de aplicación, al establecer, formalmente, que se aplica, por una parte “a las comunidades organizadas, consejos comunales, comunas y todas las instancias y expresiones del Poder Popular, en especial a las organizaciones socio-productivas que se constituyan dentro del sistema económico comunal,” es decir, a todo el ámbito del Estado Comunal; y por la otra, “de igual manera, a los órganos y entes del Poder Público y las organizaciones del sector privado, en sus relaciones con las instancias del Poder Popular” (Art. 3), es decir, a todos los órganos y entes del Estado Constitucional y a todas las instituciones, empresas y perso-

nas del sector privado. Es decir, es una Ley tendiente a implementar el comunismo en todos los órdenes.

II. LAS DIVERSAS ORGANIZACIONES SOCIO-PRODUCTIVAS

Como antes se ha dicho, de acuerdo con esta LOSEC, las organizaciones socio-productivas son los “actores” fundamentales que se han diseñado para dar soporte al sistema económico comunal, pues es a través de ellas que se desarrolla el “modelo productivo socialista” que propugna, las cuales se definen como las:

“unidades de producción constituidas por las instancias del Poder Popular, el Poder Público o por acuerdo entre ambos, con objetivos e intereses comunes, orientadas a la satisfacción de necesidades colectivas, mediante una economía basada en la producción, transformación, distribución, intercambio y consumo de bienes y servicios, así como de saberes y conocimientos, en las cuales el trabajo tiene significado propio, auténtico; sin ningún tipo de discriminación” (art. 9).²⁹⁰

Esta afirmación legal, que también proviene de los viejos Manuales comunistas basados en las apreciaciones de Marx y Engels en las sociedades anteriores a las europeas de mitades del siglo XIX sobre el trabajo asalariado, su explotación y carácter esclavista y discriminatorio, particularmente en relación con las mujeres,²⁹¹ lo cual no tiene ninguna relación con la actualidad en ningún país occidental, parecería que parte de su-

290 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.

291 Al referirse al trabajo en la misma obra la Ideología Alemana, Marx y Engels hablaron de la “explotación del hombre por el hombre”: y se refirieron a la “distribución desigual, tanto cuantitativa como cualitativamente, del trabajo y de sus productos,” en “The German Ideology,” loc. cit.

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

Ahora bien, ese trabajo con sentido “propio y auténtico,” y “sin discriminación,” al que se refiere la LOSEC, es el que supuestamente ahora se va a garantizar a través de las organizaciones socio-productivas que se regulan en la ley, mediante las cuales, en forma exclusiva, se desarrollará la economía del país, y que conforme al artículo 10 de la LOSEC, son sólo 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 2008.²⁹² O sea, que del trabajo en empresas privadas en las

292 Debe señalarse que la ley derogada de 2008 establecía además, como unidades socio-productivas, las siguientes unidades de trabajo colectivo para la producción y distribución social y para la autogestión: Primero, la Empresa de Producción Social, que era la “unidad de trabajo colectivo destinada a la producción de bienes o servicios para satisfacer necesidades sociales y materiales a través de la reinversión social de sus excedentes, con igualdad sustantiva entre sus integrantes.” (art. 9.3), entendiéndose como “trabajo colectivo” la “actividad organizada y desarrollada por los miembros de las distintas formas organizativas, basada en relaciones de producción no alienada, propia y auténtica, con una planificación participativa y protagónica (art.

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.

1. *Empresas del Estado Comunal (Empresas de propiedad social directa comunal)*

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

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.

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).

2. *Empresas públicas (Empresa de propiedad social indirecta comunal)*

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

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

3. *Unidades productivas familiares*

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

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

cio-productiva de esta naturaleza, destinada beneficiar a sus integrantes y a satisfacer necesidades de la comunidad.

4. *Organizaciones de trueque (Grupos de intercambio solidario)*

Por último, en cuarto lugar, la LOSEC regula como organización socio-productiva a los “grupos de intercambio solidario,” como organizaciones de “trueque” concebidas como el “conjunto de prosumidores organizados voluntariamente, con la finalidad de participar en alguna de las modalidades de los sistemas alternativos de intercambio solidario.”

A los efectos de estos Grupos, estos llamados “prosumidores” se definen en la LOSEC como las “personas que producen, distribuyen y consumen bienes, servicios, saberes y conocimientos, mediante la participación voluntaria en los sistemas alternativos de intercambio solidario, para satisfacer sus necesidades y las de otras personas de su comunidad” (art. 16.6).

En cuanto a estos sistemas alternativos de intercambio solidario, es decir, de trueque, los mismos deben operar conforme al artículo 43, bajo dos modalidades de trueque: En primer lugar, el “trueque comunitario directo,” en las modalidades de intercambio de saberes, conocimientos, bienes y servicios con valores mutuamente equivalentes, sin necesidad de un sistema de compensación o mediación.²⁹³ Y en segundo lugar, el “trueque comunitario indirecto,” en la modalidad de intercambio de saberes, conocimientos, bienes y servicios con valores distintos, que no son mutuamente equivalentes y que requieren de un sistema de compensación o mediación, a fin de establecer de manera explícita relaciones de equivalencias entre dichos valores diferentes.²⁹⁴

Para el desarrollo de estas modalidades de trueque, la Ley define los “mercados de trueque comunitario” como los “espacios físicos destinados periódicamente al intercambio justo y solidario de bienes, servicios, saberes y conocimientos, con el uso de monedas comunales” (art. 6.11); y al “sistema de distribución de trueque comunitario” como el “sistema

293 Igual definición se encuentra en el artículo 6.22 de la LOSEC.

294 Similar definición se establece en el artículo 6.23 de la LOSEC.

destinado periódicamente al intercambio justo y solidario de bienes, servicios, saberes y conocimientos” (art. 6.20).

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

III. EL RÉGIMEN CENTRALIZADO DEL SISTEMA ECONÓMICO COMUNAL

Por otra parte, todo el sistema de producción socialista que se regula en la LOSEC, es un sistema económico sometido a una planificación centralizada, conforme a la cual está proscrita toda iniciativa privada, controlado además por el Ejecutivo nacional directamente.

A tal efecto, en la Ley para el Fomento y Desarrollo de la Economía Popular de 2008, se había establecido que el sistema de economía comunal estaba bajo el control del Ejecutivo Nacional, como “órgano rector,” que se ejercía por órgano del Ministerio de las Comunas (art. 6). La LOSEC establece ahora que el Ministerio de las Comunas, “es el órgano coordinador de las políticas públicas relacionadas con la promoción, formación, acompañamiento integral y financiamiento de los proyectos socio-productivos, originados del seno de las comunidades, las comunas o constituidos por entes del Poder Público conforme a lo establecido en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, las disposiciones de la Ley, su Reglamento y demás normativas aplicables” (art 7).

Sin embargo, de las competencias que se atribuyen, resulta todo un sistema centralizado que conduce el Ejecutivo Nacional, de manera que al Ministerio de las Comunas corresponde conforme al artículo 8, las siguientes atribuciones:

1. Otorgar la personalidad jurídica a las organizaciones socio-productivas.
2. Dictar las políticas y lineamientos en materia de economía comunal, proyectos socio-productivos, formación, financiamiento, intercambio solidario y distribución que impulsen el desarrollo, consolidación y expansión del sistema económico comunal.
3. Asignar recursos financieros y no financieros, retornables y no retornables, para el desarrollo de las organizaciones socio-productivas que se constituyan en el marco de las disposiciones de la presente Ley.
4. Velar porque los planes y proyectos de sistema económico comunal se formulen en correspondencia con el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, adecuados a las necesidades y potencialidades de las comunidades, de las comunas o del ámbito geográfico de los sistemas de agregación que surjan entre éstas.
5. Diseñar e implementar programas, por sí o en articulación con otros órganos y entes públicos, así como del sector privado, para la formación, asistencia técnica y actualización tecnológica de las organizaciones socio-productivas.
6. Coadyuvar a la consolidación de las bases del modelo productivo socialista, como instrumento para alcanzar el desarrollo humano integral, sostenible y sustentable.
7. Dictar normas en materia de recuperación y reestructuración de las organizaciones socio-productivas previstas en la presente Ley.
8. Contribuir a la consecución de la justa distribución de la riqueza mediante el diseño, planificación y ejecución de planes, programas y proyectos tendentes al desarrollo del sistema económico comunal, como instrumento para la construcción del modelo productivo socialista, en correspondencia con los lineamientos del sistema nacional de planificación.
9. Diseñar, en articulación con los órganos y entes con competencia en materia educativa y tecnológica, programas para la formación y capacitación de los integrantes o aspirantes a integrar las organizaciones socio-productivas, así como para la certificación de saberes y conocimientos de los ciudadanos y ciudadanas de las comunidades que formen parte del sistema económico comunal.
10. Hacer seguimiento, evaluación y control de las organizaciones socio-productivas con el fin de asegurar que las actividades de las mismas se correspondan con los respectivos planes, proyectos y programas de cualquiera de los sistemas

de agregación comunal.

11. Formular y promover políticas de incentivo y acompañamiento integral a las organizaciones socio-productivas que se constituyan en cualquiera de los sistemas de agregación comunal.

12. Establecer las medidas necesarias para promover el acceso de las organizaciones socio-productivas a los distintos procesos de intercambio socio-productivo, nacionales e internacionales, preferentemente con países latinoamericanos y del Caribe, en el ámbito de la integración comunitaria bolivariana y caribeña, para potenciar el humanismo y la hermandad entre los pueblos.

IV. RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ORGANIZACIONES SOCIO-PRODUCTIVAS

1. *Constitución de las organizaciones socio-productivas*

Las condiciones para la constitución de las organizaciones socio-productivas se establecen en la LOSEC, diferenciándolas según la forma de las mismas.

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

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

En tercer lugar, en cuanto a las “Unidades productivas

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

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

Dicha Asamblea de “prosumidores” como se establece en el artículo 47 de la Ley, debe estar integrada por quienes voluntariamente decidan conformar el respectivo grupo de intercambio solidario, con las siguientes atribuciones: 1. Diseñar, denominar, valorar, administrar y decidir sobre cualquier aspecto relativo a la moneda comunal, con autorización del Ministerio de las Comunas y conforme a las resoluciones que dicte al efecto el Banco Central de Venezuela; y 2. Coordinar las actividades de organización y funcionamiento de los diferentes espacios del intercambio solidario.

Las organizaciones socio-productivas conforme se exige en el artículo 11 de la LOSEC, deben tener un determinado espacio geográfico en el país, correspondiente a la instancia del Poder Popular en las que se constituyan, donde deben establecer su domicilio. Sin embargo, en el caso de los grupos de intercambio solidario, los mismos deben tener su domicilio en el lugar donde desarrollen las actividades socio-productivas tendientes a ofrecer y recibir bienes, servicios, saberes y conocimientos.

Los documentos de las empresas de propiedad social comunal deben siempre indicar tal carácter, bien sea con la mención expresa de "Empresa de Propiedad Social" o abreviación mediante las siglas "EPS" (art. 17).

Todas las organizaciones socio-productivas contempladas en la LOSEC, conforme se dispone en el artículo 16 de la Ley, adquieren personalidad jurídica, no mediante la inscripción de su documento constitutivo en el registro mercantil, sino mediante el registro del mismo "ante el órgano coordinador," es decir, ante el Ministerio de las Comunas.

A tal efecto, dicho Ministerio debe establecer una dependencia funcional de verificación, inscripción y registro con el fin de mantener el seguimiento y control de las organizaciones socio-productivas y de los espacios de intercambio solidario del país (art. 19).

El procedimiento para la inscripción ante el Ministerio de las Comunas, a los efectos de la obtención de la personalidad jurídica de las diversas organizaciones socio-productivas, es el siguiente:

1. En los casos de organizaciones socio-productivas de propiedad social comunal directa, es decir, de empresas del Estado Comunal, los responsables designados por la instancia de agregación comunal correspondiente, deben presentar por ante el Ministerio de las Comunas la solicitud de registro, acompañada del acta constitutiva de la organización, acta de la asamblea de productores, así como el proyecto socio-productivo. Cuando se trate de empresas de propiedad social comunal indirecta, es decir, de empresas públicas, el funcionario autorizado del órgano o ente de la Administración Pública correspondiente, es el que debe presentar ante el Ministerio de las Comunas el acta constitutiva, así como los estatutos de la organización.

2. El servidor público responsable en el Ministerio de las Comunas debe recibir los documentos que le hayan sido presentados con la solicitud, debe efectuar el registro en un lapso no mayor a quince días, otorgándole personalidad jurídica a todos los efectos legales.

3. Si se encontrare alguna deficiencia en la documentación presentada, el servidor público competente lo debe comunicar a los solicitantes, quienes tienen un lapso de treinta días para corregirla, de manera que subsanada la falta se de-

be proceder al registro.

4. Si los interesados no subsanan la falta en el lapso indicado, el órgano coordinador debe abstenerse de registrar la organización, y contra esta decisión puede interponerse el recurso jerárquico correspondiente conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, con lo cual queda agotada la vía administrativa. Los actos administrativos dictados por el Ministerio de las Comunas como "órgano coordinador" pueden ser recurridos por ante la jurisdicción contencioso administrativa.

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

2. *Derechos de las organizaciones socio-productivas*

Conforme se establece en el artículo 20 de la LOSEC, las organizaciones socio-productivas gozan de los siguientes derechos:

1. Formación y capacitación integral para el trabajo productivo y técnico, en la formulación, desarrollo y financiamiento de proyectos socio-productivos sustentables por parte de los órganos y entes del Poder Público con competencia en la materia.
2. Acompañamiento integral mediante el otorgamiento de recursos financieros y no financieros, retornables y no retornables, por parte de los órganos y entes del Poder Público.
3. La transferencia de servicios, actividades y recursos, en el área de sus operaciones, de acuerdo con lo establecido en el artículo 184 y 185 de la Constitución de la República, en concordancia con las decisiones del Consejo Federal de Gobierno.

Además, dispone el artículo 22 de LOSEC que los órganos y entes del Poder Público, en sus diferentes niveles político-territoriales, deben establecer entre las condiciones para los procesos de contratación de obras, adquisición de bienes y prestación de servicios, "medidas que favorezcan y otorguen

prioridad y preferencia a las organizaciones socio-productivas” establecidas en la Ley.

Por otra parte, en caso de situaciones sobrevenidas no imputables a la organización socio-productiva, que afecte su funcionamiento o capacidad de pago, el artículo 23 de la Ley dispone que el Ejecutivo Nacional, a través del Ministerio de las Comunas, podrá aprobar y aplicar programas de recuperación o reestructuración.

3. Obligaciones de las organizaciones socio-productivas

En cuanto a las obligaciones de las organizaciones socio-productivas, las mismas se enumeran en el artículo 24 de la LOSEC, en la siguiente forma:

1. Diseñar y ejecutar planes, programas y proyectos socio-productivos, en coordinación con el Comité de Economía Comunal, el Consejo de Economía Comunal o la instancia de articulación en materia de economía comunal del sistema de agregación, según sea el caso, dirigidos a consolidar el desarrollo integral de la comunidad o las comunidades del ámbito territorial de la instancia del Poder Popular al que corresponda.

2. Promover y practicar la democracia participativa y protagónica, basada en los principios de la ética socialista, y el desarrollo de actividades socio-productivas, surgidas del seno de la comunidad o las comunidades.

3. Cumplir y hacer cumplir las decisiones emanadas del Comité de Economía Comunal, el Consejo de Economía Comunal o la instancia en materia de economía comunal del sistema de agregación, según sea el caso, en función de articular los planes y proyectos socio-productivos a los lineamientos de planificación de la instancia respectiva.

4. Fomentar, promover e implementar el desarrollo de actividades socio-productivas, políticas, culturales, ecológicas, de defensa de los derechos humanos y de las personas en situación de vulnerabilidad, de acuerdo a los principios y valores contenidos en esta Ley.

5. Rendir cuentas y ejercer la contraloría social, como actividad permanente, en el desarrollo de la gestión comunitaria o comunal.

6. Prever medidas adecuadas para promover la defensa, protección y aseguramiento del ambiente en condiciones óp-

timas para la realización de sus actividades, a los fines de minimizar el impacto ambiental de las operaciones que realicen.

7. Reinvertir socialmente los excedentes para el desarrollo de las comunidades y contribuir al desarrollo social del país, de acuerdo a lo establecido en el Reglamento de esta Ley y a la planificación de la instancia correspondiente.

8. Dar prioridad a las personas y al trabajo como hecho social sobre el capital, con el fin de garantizar el desarrollo humano integral.

9. Garantizar la igualdad de derechos y obligaciones para los integrantes de las organizaciones socio-productivas.

10. Desarrollar acciones estratégicas de enlace y coordinación, para articularse en red con otras organizaciones socio-productivas, a los fines de garantizar el desarrollo y consolidación del sistema económico comunal, para elevar los niveles de eficiencia en la productividad y la cobertura de bienes y servicios, en beneficio de la colectividad y el desarrollo social integral del país.

11. Incentivar la inserción socio-productiva como elemento fundamental del desarrollo social, impulsando el espíritu emprendedor solidario y la cultura del trabajo colectivo. A tal efecto, la propia Ley define el "trabajo colectivo" como la "actividad organizada, planificada y desarrollada por los integrantes de las distintas formas organizativas de producción de propiedad social, basada en una relación de producción no alienada, propia y auténtica, de manera participativa y protagónica" (art. 6.23).

12. Garantizar un modelo de gestión basado en el aprendizaje permanente y regido por los principios propios de la democracia revolucionaria.

13. Hacer transparente las estructuras de costos y precios, así como participar en la creación de nuevas formas de espacios de integración, mediante el intercambio directo de bienes y servicios entre las organizaciones socio-productivas y las comunidades.

4. Régimen jurídico de las organizaciones socio-productivas

Como se aprecia de lo antes señalado, la LOSEC establece toda una precisa regulación sobre la constitución y funcionamiento de las organizaciones socio-productivas, diferentes a las que rigen en el ordenamiento jurídico de la República para las organizaciones económicas o empresariales, particu-

larmente diferentes a las establecidas en el Código de Comercio.

Sin embargo, en todos aquellos casos en los cuales el desarrollo de las actividades de las empresas de propiedad social hubiere que aplicar supletoriamente cualquier disposición contenida en norma distinta a la LOSEC, es decir, en el ordenamiento jurídico de la república, de acuerdo con el artículo 39 de la LOSEC, se debe proceder con arreglo a los siguientes principios:

1. Las personas naturales y sujetos públicos o privados que formen parte de empresas de propiedad social comunal no tienen derecho o participación sobre el patrimonio de las mismas, y el reparto de excedentes económicos, si los hubiere, se hará de conformidad con lo establecido en la Ley.

2. Las empresas de propiedad social comunal pueden realizar cualesquiera actos de comercio, pero tales actos no pueden constituir su único o exclusivo objeto empresarial, por cuanto éste debe comprender, además de las actividades que resulten en un beneficio para sus productores que las conformen, la reinversión social del excedente para el desarrollo de la comunidad y contribución al desarrollo social integral del país.

3. La constitución, operación y administración de las empresas de propiedad social comunal debe atender

“a los principios de desarrollo endógeno, equilibrio territorial, soberanía productiva, sustitución selectiva de importaciones y a un modelo de gestión que consolide la relación de producción socialista, determinándose previamente las necesidades de la población donde se proyecte su constitución, con base al potencial local, cultura autóctona y necesidades colectivas, lo cual determinará el tipo de bienes a producir o los servicios a prestar, de acuerdo a lo establecido en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, así como a los lineamientos del Ejecutivo Nacional por intermedio del Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de economía comunal.”

4. En caso de conclusión, disolución o liquidación de empresas de propiedad social comunal, los bienes resultantes de la liquidación, si los hubiere, no pueden ser apropiados por ninguna de las personas naturales o jurídicas que con-

formen la empresa, sino que los mismos deben conservar “la condición de bienes de propiedad social comunal directa o indirecta,” según corresponda a la clasificación que se les hubiere otorgado para el momento de la constitución de la empresa.

5. En caso de liquidación de empresas de propiedad social comunal indirecta, los bienes resultantes de la liquidación deben ser revertidos a la República o transferidos a otra empresa de propiedad social comunal indirecta, según se indique en el decreto mediante el cual se establezca la liquidación.²⁹⁵

Por otra parte, conforme se dispone en el artículo 21, las organizaciones socio-productivas están “exentas del pago de todo tipo de tributos nacionales y derechos de registro.”

V. ESTRUCTURA ORGANIZATIVA Y FUNCIONAL DE LA ORGANIZACIÓN SOCIO-PRODUCTIVA

1. *Las unidades de las organizaciones socio-productivas*

La LOSEC establece detalladas regulaciones absolutamente uniformes sobre las diversas Unidades que deben tener las diversas organizaciones socio-productiva, las cuales conforme al artículo 25, son siempre las siguientes: Unidad de Administración (Art. 27); Unidad de Gestión Productiva (Art. 28); Unidad de Formación (Art. 297); y Unidad de Contraloría Social (Art. 30). La LOSEC establece al efecto detalladas regulaciones sobre las competencias de cada una de dichas Unidades.

2. *Integrantes de las organizaciones socio-productivas*

Las organizaciones socioporductivas están integradas por “productoras o productores” quienes conforme al artículo 6.16, “ejercen el control social de la producción, de manera

²⁹⁵ El numeral 6 el mismo artículo atribuye al Presidente de la República, en Consejo de Ministros, la potestad de reglamentar los aspectos enumerados en este artículo, así como otros que, con la finalidad de regular el funcionamiento de las empresas de propiedad social comunal, ameriten de normativa administrativa

directa o en conjunto con la representación del Poder Público según la organización, sea de propiedad directa comunal o de propiedad indirecta comunal; y cuyas relaciones de trabajo se basan en la igualdad de derechos y deberes, sin ningún tipo de discriminación ni de posición jerárquica.” Es francamente difícil siquiera imaginar cómo una empresa, como organización económica para la producción, pueda funcionar sin posiciones jerárquicas diferenciadas.

Estos productores integrantes de las organizaciones socio-productivas, tienen los siguientes derechos indicados en el artículo 32 de la Ley:

1. Recibir una justa remuneración por el trabajo realizado, de acuerdo a la calidad y cantidad del mismo.
2. Recibir apoyo económico de su organización socio-productiva ante situaciones de contingencia, emergencia o problemas de salud, que no posean capacidad de cubrir.
3. Recibir permanentemente formación y capacitación técnica-productiva y político-ideológica, necesarias para su pleno desarrollo dentro de la organización y del sistema económico comunal.

Por otra parte, dichos integrantes de una organización socio-productiva, tienen los siguientes deberes enumerados en el artículo 33:

1. Coadyuvar en el desarrollo del sistema económico comunal, para contribuir con la transformación del modelo productivo tradicional, hacia el modelo productivo socialista.
2. Incentivar la participación y ayuda mutua entre sus compañeros y compañeras de trabajo.
3. Promover la ética y disciplina revolucionaria.
4. Rendir cuenta de su gestión cuando le sea requerido.
5. Manejar con eficacia y eficiencia los recursos de la organización, asignados por el Estado u obtenidos por cualquier otra vía.
6. Actuar conforme a los acuerdos alcanzados en asamblea, ya sea del ámbito de su sistema de agregación comunal o las ordinarias y extraordinarias de la organización productiva.
7. Promover y practicar la democracia participativa y protagónica en el desarrollo de las actividades socio-productivas.
8. Participar en el diseño y ejecución de planes, programas y proyectos socio-productivos dirigidos a consolidar el desarrollo integral de la comunidad.
9. Promover la contraloría social y estar sujeto a la misma.

10. Velar por el buen uso de los activos de propiedad colectiva.

3. *Los Voceros de las unidades de las organizaciones socio-productivas*

Cada una de las cuatro Unidades de las organizaciones socio-productivas (Unidad de Administración, Unidad de Gestión Productiva, Unidad de Formación y Unidad de Contraloría Social) deben estar integradas, por tres voceros, designados en la siguiente forma:

Cuando la organización socio-productiva sea de propiedad social comunal directa, es decir, se trate de una empresa del Estado Comunal, todos los integrantes de la Unidad de Organización deben ser designados por la instancia del Poder Popular a la que corresponda la organización socio-productiva, en consulta con sus integrantes (art. 26).

Cuando se trate de una organización socio-productiva que sea de propiedad social comunal indirecta, es decir, de una empresa pública creada por los órganos o entes del Poder Público, los integrantes de la Unidad de Administración deben ser designados en la siguiente forma: Dos representantes del órgano o ente del Poder Público que constituye la organización, los cuales deben ejercer sus labores en igualdad de condiciones con los demás integrantes de la organización; y un vocero de la asamblea de productores y productoras de la organización. En cambio, en cuanto a los integrantes de las Unidades De Gestión Productiva, Formación y Contraloría Social los mismos deben ser designados por la asamblea de productores y productoras.

4. *Condición para ser productores-integrantes de las organizaciones socio-productivas*

Conforme al artículo 31 de la LOSEC, para ser productor integrante de las organizaciones socio-productivas se requiere:

1. Ser venezolano o extranjero residente, habitante de la comunidad con al menos un año de residencia en la misma, salvo en los casos de las comunidades recién constituidas.
2. Ser mayor de quince años, excepto en los casos de las Unidades De Administración y de Contraloría Social donde se requiere ser mayor de dieciocho años.

3. Estar inscrito en el registro electoral de la instancia de la agregación comunal.
4. De reconocida honorabilidad.
5. Tener capacidad para el trabajo colectivo con disposición y tiempo para el trabajo comunitario.
6. Espíritu unitario y compromiso con los intereses de la comunidad.
7. No poseer parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo grado de afinidad con los demás integrantes de la Unidad de Administración y de la Unidad de Contraloría Social que conforman la organización socio-productiva, salvo las comunidades de áreas rurales y comunidades indígenas.
8. No ocupar cargos de elección popular.
9. No estar sujeto a interdicción civil o inhabilitación política.
10. No ser requerido o requerida por instancias judiciales.

La condición de integrante de la organización socio-productiva se pierde por las siguientes causales enumeradas en el artículo 34 de la Ley:

1. La renuncia a su condición de integrante de la organización.
2. El cambio de residencia comprobado, fuera del ámbito geográfico al que pertenezca la organización socio-productiva.
3. Enfermedad que imposibilite ejercer sus funciones.
4. Estar sujeto a sentencia definitivamente firme dictada por los órganos jurisdiccionales, que impida el ejercicio de sus funciones.
5. Ser designado o designada en un cargo público de elección popular.
6. Por disolución y/o liquidación de la organización socio-productiva.
7. Por vencimiento del término de duración de la organización socio-productiva.
8. Incurrir en alguna falta grave o infracción de las establecidas en la presente Ley y las que normen las instancias del Poder Popular.

Conforme al artículo 35 constituye falta grave, las siguientes: a) Observar mala conducta o realizar actos que se traduzcan en grave perjuicio moral o material para la organización socio-productiva; b) El no cumplimiento de los debe-

res e irrespeto de los principios y valores fundamentales establecidos en la Ley y su Reglamento; c) Cuando se desvíe el destino de los recursos que le hayan sido entregados para su administración, a un uso distinto al planificado y que dé origen a un hecho previsto en la ley como punible; o d) Cuando los integrantes de la organización socio-productiva incumplan con la reinversión social del excedente en un periodo de un año.

9. Contravenir las disposiciones establecidas en la carta fundacional de la comuna, las cartas comunales, relativas a las normas de convivencia, o incurrir en alguna falta calificada como grave por esta Ley.

En todo caso, quien infrinja el normal funcionamiento de los grupos de intercambio solidario, incumpla sus deberes o realice acciones que alteren o perjudiquen el sistema de intercambio solidario en detrimento de los intereses de la comunidad, debe ser desincorporado del grupo de intercambio solidario, quedando inhabilitado para participar en otros grupos de intercambio por el lapso de un año, sin perjuicio de la responsabilidad civil, penal y administrativa a que hubiere lugar (art. 51).

10. La muerte.

5. *Normas sobre la gestión productiva y administración de los recursos de las organizaciones socio-productivas*

La LOSEC trae una extensa y detallada regulación sobre la gestión productiva y sobre la administración de los recursos de las organizaciones socio-productivas.

A tal efecto, la gestión productiva, en el marco de las actuaciones de las organizaciones socio-productivas, se define en el artículo 56 de la LOSEC como un proceso para hacer efectiva la participación popular y la planificación participativa, que responda a las necesidades colectivas y contribuya al desarrollo de las potencialidades y capacidades de las comunidades.

Esta gestión productiva se concreta como una expresión del ciclo comunal, dirigida a la formulación, ejecución y control del plan de desarrollo de la instancia de agregación comunal a que corresponda (art. 56). Conforme al artículo 57, al referirse a las fases del ciclo comunal productivo, dispone que

la gestión productiva, desarrollada a través del mismo, se conforma por cinco fases, las cuales se complementan e interrelacionan entre sí, y que son: el diagnóstico, el plan, el presupuesto, la ejecución y la contraloría social.

En cuanto a los recursos de las organizaciones socio productivas, los mismos se regulan en la LOSEC, disponiéndose que los recursos financieros y no financieros son los siguientes: 1. Los que sean transferidos por la República, los estados y los municipios, conforme a lo establecido en los artículos 184, 185, 300 y 308 de la Constitución; 2. Los generados en el desarrollo de su actividad productiva; y 3. Los provenientes de donaciones. (art. 58). Los Recursos financieros se clasifican en Recursos retornables y Recursos no retornables (art. 59): y los Recursos no financieros se definen como programas, proyectos, instrumentos y acciones para el adiestramiento, capacitación, asistencia tecnológica, productiva y otros, prestados por los órganos y entes del Poder Público a las organizaciones socio-productivas, necesarios para concretar la ejecución de las políticas, planes y proyectos que impulsen al sistema económico comunal (art. 60).

En cuanto a los fondos de las organizaciones socio-productivas, en los artículos 62 a 65 de la LOSEC se regulan detalladamente los Fondos internos de las organizaciones socio-productivas; los Fondo de mantenimiento productivo; Fondos de atención a los productores, productoras y prosumidores; y el Fondo comunitario para la reinversión social. Este último, conforme al artículo 65, está destinado al desarrollo social comunitario, comunal y nacional, constituido por recursos financieros excedentes del proceso socio-productivo que serán transferidos por las organizaciones socio-productivas a la instancia del Poder Popular que corresponda, así como al Ejecutivo Nacional.

VI. EL SISTEMA ALTERNATIVO DE INTERCAMBIO SOLIDARIO

1. *Fines y función del sistema alternativo de intercambio (trueque)*

La LOSEC destina un conjunto de normas para regular, en especial, el “sistema alternativo de intercambio solidario,” consistente, como se ha dicho, en el sistema de trueque comunitario directo e indirecto (art. 43), el cual se define en el

artículo 40, como:

“el conjunto de actividades propias que realizan los prosumidores y prosumidoras, dentro y fuera de su comunidad, por un periodo determinado, antes, durante y después del intercambio, con el propósito de satisfacer sus necesidades y las de las comunidades organizadas, de saberes, conocimientos, bienes y servicios, mediante una moneda comunal alternativa; y con prohibición de prácticas de carácter financiero, como el cobro de interés o comisiones.”

Este sistema alternativo de intercambio solidario, tal como se indica en el artículo 41 de la Ley, tiene como objetivo primordial facilitar el encuentro de “prosumidores” de los grupos que lo conforman, para desarrollar las actividades propias del sistema, organizado en la forma prescrita en la Ley y su Reglamento, con la finalidad de satisfacer sus necesidades y de las comunidades organizadas, propendiendo al mejoramiento de la calidad de vida del colectivo.

Dicho sistema de intercambio solidario, conforme al artículo 42, se basa en los siguientes principios y valores: 1. La buena fe como base de las operaciones de intercambio. 2. El respeto de las tradiciones sociales y culturales. 3. La responsabilidad en la elaboración de bienes y prestación de servicios. 4. La no discriminación. 5. La coordinación de negociación armónica para el intercambio. 6. El impulso del sistema económico comunal. 7. La satisfacción de necesidades del colectivo. 8. El intercambio de saberes, conocimientos, bienes y servicios de calidad. 9. La reducción de los costos de las transacciones asociadas a los participantes, y 10. El rescate de la memoria histórica local.

Los grupos de intercambio solidario, tal como lo precisa el artículo 46 de la Ley, tienen como función primordial facilitar las relaciones de intercambio entre los “prosumidores”, para lo cual deben:

1. Estimular y fortalecer el intercambio justo de saberes, conocimientos, bienes y servicios en cualquiera de los espacios de intercambio solidario.
2. Promover la autogestión comunitaria, incentivando la creación y el desarrollo integral de los prosumidores y prosumidoras.
3. Fomentar el desarrollo endógeno sustentable.
4. Fortalecer la identidad comunal y las relaciones comunitarias.

5. Establecer relaciones con los órganos competentes para el desarrollo de la producción de saberes, conocimientos, bienes y servicios como un medio para alcanzar la soberanía alimentaria.

6. Ejecutar todas aquellas actividades que, en el marco de la Constitución de la República y el ordenamiento legal vigente, determinen los prosumidores y prosumidoras reunidos en asamblea.

2. Los derechos y deberes de los “prosumidores”

De acuerdo con el artículo 48 de la Ley, los derechos de los “prosumidores” son los siguientes:

1. Recibir del Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de economía comunal, información, formación, capacitación y acompañamiento integral para su efectiva participación en el sistema alternativo de intercambio solidario.

2. Participar en la constitución, gestión y toma de decisiones dentro del grupo de intercambio solidario al cual pertenezcan.

3. Recibir información oportuna e incuestionable sobre los lineamientos del grupo de intercambio solidario en el que participan.

4. Elegir y ser elegidos o elegidas para la conformación de las vocerías de los comités de trabajo del grupo de intercambio solidario.

5. Su publicación en el directorio, que a tales efectos llevará el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de economía comunal, para la identificación de los grupos del sistema alternativo de intercambio solidario, junto con sus ofertas de saberes, conocimientos, bienes y servicios.

6. Los que se reconozcan por decisión de la asamblea de prosumidores y prosumidoras, de conformidad con la Constitución de la República y las leyes.

En cuanto a los deberes de los “prosumidores”, conforme al artículo 49 de la LOSEC, son los siguientes:

1. Producir bienes o prestar servicios, saberes y conocimientos para los grupos de intercambio solidario, así como consumir, adquirir bienes y servicios de los otros prosumidores y prosumidoras.

2. Inscribirse ante la unidad de verificación, inscripción y registro del órgano coordinador.

3. Cumplir con las obligaciones y responsabilidades asumidas en su grupo de intercambio solidario.
4. Cumplir y hacer cumplir las decisiones emanadas de la asamblea de su grupo de intercambio solidario.
5. Pertenecer a un comité de trabajo y cumplir las tareas que le sean asignadas.

3. *Los espacios del sistema alternativo de intercambio solidario*

El sistema alternativo de intercambio solidario conforme al artículo 50 de la LOSEC puede ser desarrollado en los siguientes espacios: Primero, el Sistema de producción y suministro para el trueque comunitario. Segundo, en los Centros de acopio, tiendas comunitarias y proveedurías. Tercero, en cualquier lugar que determinen los "prosumidores" en el momento requerido, o en su defecto el lugar acordado por la asamblea de "prosumidores". Y cuarto, todos aquéllos que a tales fines fije el Ejecutivo Nacional a través del Ministerio con competencia en materia de economía comunal.

4. *La moneda comunal*

Como se ha dicho, la LOSEC establece la "moneda comunal," como un "instrumento alternativo a la moneda de curso legal en el espacio geográfico de la República," donde funciona el grupo de intercambio solidario, que permite y facilita el intercambio de saberes, conocimientos, bienes y servicios en los espacios del sistema de intercambio solidario, mediante la cooperación, la solidaridad y la complementariedad, en contraposición a la acumulación individual (art. 52). Corresponde al Banco Central de Venezuela regular todo lo relativo a la moneda comunal dentro del ámbito de su competencia (art. 53).

Cada moneda comunal, por otra parte, tiene una denominación que debe ser escogida por cada grupo de intercambio solidario, "la cual responderá a una característica ancestral, histórica, cultural, social, geográfica, ambiental, patrimonial u otra que resalte los valores, la memoria e identidad del pueblo" (art. 54).

La moneda comunal debe ser administrada por los grupos de intercambio solidario, debidamente registrada y dis-

tribuida equitativamente entre los “prosumidores”, y sólo tendrá valor dentro del ámbito territorial de su localidad; en consecuencia, no tendrá curso legal ni circulará fuera del ámbito geográfico del grupo de intercambio solidario.

El valor de la moneda comunal debe ser determinado “por equivalencia con la moneda de curso legal en el espacio geográfico de la República,” a través de la asamblea de “prosumidores”, previa autorización del Ministerio de las Comunas, de conformidad con lo previsto en la Ley y las resoluciones que a tal efecto dicte el Banco Central de Venezuela (art. 55).

Por supuesto, leer estas disposiciones sobre unas monedas comunales, cuyo número puede ser infinito, lo que recuerda es el establecimiento de los viejos “vales” o moneda de las haciendas que existieron hasta comienzos del siglo XX, donde los campesinos quedaban confinados para sus posibilidades de intercambio, lo que después de tantas décadas de desarrollo se logró superar, primero por la emisión de moneda por los bancos privados; y luego, por la creación de la moneda única, que es el bolívar, luego de la creación del Banco Central de Venezuela al cual se le dio el monopolio de la acuñación. Parecería que con estas regulaciones sobre la moneda comunal, no sólo se ignora la realidad del país y su historia, sino que parece que se quisiera regresar a la Venezuela de hace más de cien años, confinándose la economía a lo local, cuando en el mundo la corriente globalizadora muestra lo contrario. Basta para darse cuenta de ello los esfuerzos por el mantenimiento del Euro en Europa, como moneda supranacional.

En todo caso, sobre este disparate de la moneda comunal, baste recordar lo que escribió Heinz Dieterich, el “ideólogo” del “Socialismo del Siglo XXI” de Hugo Chávez al referirse al antecedente inmediato de esta Ley Orgánica en 2008:

“2 Luzbel y el “dinero comunal.” “Ya, en 2008, la Ley Habilitante sobre el Fomento de la Economía Popular nos había advertido que la Escuela de Teología Económica Bolivariana (ETEB) se había apoderado del Palacio de Miraflores. Para acabar con el capitalismo, aquella ley legisló sobre lo que los economistas clásicos llamaron el “velo monetario” y Marx el “fetichismo del dinero” (Geldfetischismus): la quimera que el valor económico reside en el dinero y que la explotación se

debe a la existencia de éste. Los espejismos resultantes de Miraflores fueron el “dinero comunal” y las “comunidades”, dos auténticos monumentos al diletantismo económico.”²⁹⁶

5. *La red de comercio justo y suministro socialista*

Por último, la LOSEC regula la “red de comercio justo y suministro socialista,” integrada por “las unidades de suministro socialista” y demás medios de distribución y abastecimiento con que cuenta el Estado para tal fin (art. 69), que deben ser promovidas, fomentadas y estimuladas por el Poder Ejecutivo Nacional, a través del Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de comercio, (art. 70). A tal efecto, el mismo Ministerio debe implementar las medidas necesarias “para garantizar el acceso de las organizaciones socio-productivas del sistema de economía comunal a la red de comercio justo y suministro socialista” (Art. 71).

Por otra parte, dispone la Ley que el Ejecutivo Nacional, debe establecer las medidas necesarias para “promover el acceso de las organizaciones socio-productivas del sistema económico comunal a los distintos procesos de intercambio socio-productivos nacionales e internacionales, preferentemente con los países latinoamericanos y del Caribe; y muy especialmente con los países miembros de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA-TCP), para potenciar el humanismo, el internacionalismo y la unión de los pueblos, bajo los principios de la solidaridad, la complementariedad y el respeto a la soberanía nacional (art. 73). No se entiende cómo funcionando con una moneda comunal, puede siquiera pensarse que las organizaciones socio-productivas puedan acceder al comercio internacional.

VII. EL RÉGIMEN SANCIONATORIO DE ORDEN PENAL

Por último, la LOSEC establece entre sus disposiciones, la tipificación de un conjunto de delitos como consecuencia

296 Véase Heinz Dieterich, “Un simulacro de combate a las “ganancias excesivas” del capital. Milagro económico en Venezuela: La Ley de Costos y Precios Justos,” 26 de julio de 2011, en <http://www.aporrea.org/ideologia/a127333.html>

del régimen compulsivo que se establece sobre el sistema económico comunal o sistema económico comunista, y que son los siguientes:

En primer lugar, se tipifica como conducta delictiva penada con prisión de cuatro a seis años, la realización de “acciones contrarias al normal desenvolvimiento del sistema económico comunal”, supuesto que se da conforme al artículo 75 de la Ley, cuando “personas naturales o las responsables de personas jurídicas ... conjunta o separadamente, contravengan las medidas, condiciones y controles” previstos en la LOSEC “para lograr el normal y adecuado desenvolvimiento del sistema económico comunal, ya sea almacenando, distribuyendo, comercializando, usando o suministrando bienes de consumo, servicios y saberes del sistema económico comunal.”

Las personas naturales o las responsables de personas jurídicas que, conjunta o separadamente, para formar parte del sistema económico comunal o vincularse con sus actividades, de conformidad con la presente Ley, incurran en este supuesto delictivo, serán penados o penadas con prisión de seis a ocho años.

En segundo lugar, también se tipifica como conducta delictiva penada con prisión de dos a cuatro años, la realización de “restricciones u obstáculos a la cadena de producción, distribución y acceso de bienes y servicios,” supuesto que se da conforme al artículo 76 de la Ley, cuando “personas naturales o las responsables de personas jurídicas ... conjunta o separadamente, impidan, obstaculicen o restrinjan el normal funcionamiento y resguardo, de la producción, distribución, transporte, comercialización, suministro de los bienes de consumo, servicios y saberes del sistema económico comunal.

Igualmente, incurran en este tipo delictivo, “las personas naturales o las responsables de personas jurídicas que, conjunta o separadamente, impidan el acceso a dichos bienes por partes de los consumidores y consumidoras.”

En tercer lugar, por último, también se tipifica como conducta delictiva penada con prisión de dos a cuatro años, la “difusión de propaganda o publicidad subliminal, falsa o engañosa,” supuesto que se da conforme al artículo 77 de la LOSEC, cuando “personas naturales o las responsables de personas jurídicas ... conjunta o separadamente, realicen propaganda o publicidad subliminal, falsa o engañosa sobre los bienes, servicios y saberes del Sistema Económico Comunal y sus medios de pro-

ALLAN R. BREWER-CARÍAS

ducción, intercambio, distribución, comercialización y suministro.”

París, diciembre 2010 / New York, enero 2011

NOVENA PARTE

**EL PROBLEMA DE LA
DESCONSTITUCIONALIZACIÓN DEL ESTADO
MEDIANTE UNA INCONSTITUCIONAL
REFORMA (2007, 2010) QUE NO TIENE QUIEN
LA DEFIENDA SERIAMENTE, IMPLEMENTADA
CON LA ANUENCIA OMISIVA DEL JUEZ
CONSTITUCIONAL**

**I. UNA REFORMA QUE NO TUVO DEFENSORES
SERIOS**

En 2007, con el proyecto de reforma constitucional para crear el Estado Comunal, y a partir de 2010, con las Leyes Orgánicas del Poder Popular, en Venezuela se comenzaron a sentar las bases para sustituir al Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia con forma de Estado federal descentralizado que regula la Constitución,²⁹⁷ para sustituirlo por un sistema de Estado Socialista, Centralizado, Militarista y Policial, denominado Estado del Poder Popular o Estado Comunal, que contaría con un sistema de economía socialista de planificación centralizada donde desaparecía de la Constitu-

²⁹⁷ Véase el estudio de la Constitución en cuanto a la regulación de este modelo de Estado Constitucional en Allan R. Brewer-Carías, *La Constitución de 1999. Derecho Constitucional venezolano*, 2 tomos, Caracas 2004.

ción la garantía de la libertad económica y se reformaba el artículo relativo al derecho de propiedad, de manera de eliminar su garantía, buscando reconocer solo “diferentes formas de propiedad,” entre las cuales se enumeraban la “propiedad pública,” la “propiedad social,” la “propiedad colectiva,” la “propiedad mixta,” y la “propiedad privada” pero solo “sobre bienes de uso, consumo y medios de producción legítimamente adquiridos.”²⁹⁸

Esas propuestas de reforma, además, para los ciudadanos, implicaban el formal establecimiento de una ideología y doctrina de Estado de corte socialista y única, supuestamente “bolivariana,” la cual, en consecuencia, a pesar de su imprecisión – y he allí lo más peligroso –, se pretendía que fuera una doctrina “oficial,” y por tanto, que no admitía disidencia alguna. Todos los ciudadanos tienen un deber constitucional esencial que es cumplir y hacer cumplir la Constitución (art. 131), por lo que, de haberse aprobado la reforma, todos los ciudadanos hubieran tenido el deber de contribuir activamente en la implementación de la doctrina socialista oficial del Estado. En ello no hubiera podido admitirse ni siquiera la neutralidad. Por tanto, todo pensamiento, toda expresión del

²⁹⁸ Véase Allan R. Brewer-Carías, *Hacia la Consolidación de un Estado Socialista, Centralizado, Policial y Militarista. Comentarios sobre el sentido y alcance de las propuestas de reforma constitucional 2007*, Colección Textos Legislativos, N° 42, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007; 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; “Estudio sobre la propuesta presidencial de reforma constitucional para la creación de un Estado Socialista, Centralizado y Militarista en Venezuela (análisis del anteproyecto presidencial, agosto 2007,” en *Anuario da Faculdade de Direito da Universidade da Coruña, Revista jurídica interdisciplinaria internacional*, Con. 12, La Coruña 2008, pp. 87-125; “Hacia la creación de un Estado Socialista, Centralizado y Militarista en Venezuela. Análisis de la propuesta presidencial de reforma constitucional,” en *Estudios Jurídicos*, Volumen XIII, Enero 2004-Diciembre 2007, Asociación Hipólito Herrera Billini, Santo Domingo, República Dominicana 2008, pp. 17-66; “Estudio sobre la propuesta presidencial de reforma constitucional para la creación de un Estado Socialista, Centralizado y Militarista en Venezuela (Agosto 2007),” *Revista de Derecho Público*, N° 111, (julio-septiembre 2007), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007, pp. 7-42

pensamiento, toda acción o toda omisión que pudiera haber sido considerada como contraria a la doctrina “oficial” socialista y “bolivariana,” o que la “autoridad” simplemente no considerase que contribuía a la construcción y siembra del socialismo, hubiera constituido una violación a un deber constitucional y hubiera podido, por tanto, ser criminalizada, es decir, hubiera podido haber dado lugar a sanciones incluso penales. Se trataba de crear un pensamiento único, que constitucionalmente no hubiera admitido disidencia.

Dichas reformas, puede decirse que tuvieron pocos defensores y, al contrario, tuvieron muchos críticos.

Entre las escasas personas que asumieron la defensa de la reforma constitucional de 2007 y de las Leyes orgánicas del Poder Popular de 2010, cuyos textos sin duda fueron redactados desde cuando se formuló el proyecto de reforma constitucional, está, por una parte, quien fuera la Procuradora General de la República e integrante de la Comisión Presidencial cuando se elaboró el proyecto de reforma en 2007, la Sra. Gladys Gutierrez, quien expresó su criterio en una Tesis “secreta” de doctorado que presentó en la Universidad de Zaragoza ya cuando era magistrada de la Sala Constitucional, en noviembre de 2011, intitulada: *El nuevo paradigma constitucional latinoamericano. Dogmática social extensa y nueva geometría del poder. Especial mención a la Constitución de Venezuela (1999)*.²⁹⁹

Por otra parte, otro defensor del proyecto de reforma constitucional fue quien fue el Director de dicha Tesis “secreta,” el profesor Francisco Palacios Romero de la Universidad de Zaragoza, quien además antes había estado trabajando contratado precisamente por la tesista en la Procuraduría General, para colaborar en la redacción los documentos para la reforma.

Estos personajes fueron de los escasos defensores de la reforma constitucional de 2007, la cual afortunadamente fue rechazada por el pueblo, pues con la misma materialmente desaparecía la democracia representativa y las autonomías político territoriales, las cuales se buscaba sustituir por un esquema estatal centralizado supuestamente montado sobre una democracia “participativa y protagónica” que estaba con-

²⁹⁹ Vicisitudes para consultarla Vase Allan R. Brewer-Carías,.

trolada total y centralizadamente desde arriba, por el Jefe de Estado, y en la cual quedaba proscrita toda forma de descentralización política y autonomía territorial; y que a la vez, restringía los mecanismos de participación política que están directamente regulados en la Constitución, como son los referendos y la participación de la sociedad civil en los Comité de Postulaciones de altos funcionarios.³⁰⁰

En cuanto a la “defensa” de la rechazada e inconstitucional reforma efectuada por la Sra. Gutierrez, llama la atención que ello lo hiciera, no abierta y públicamente como correspondía, sino en una Tesis “secreta,” cuyo texto no se puede consultar libremente, razón por la cual en la ficha oficial del portal “Consulta de la Base de datos de Tesis Doctorales” de España (TESEO), aparecía con la bizarra nota de que “no autoriza la consulta.”³⁰¹

La Tesis “secreta,” según la información de TESEO, habría sido presentada el 8 de noviembre 2011 ante la Universidad de Zaragoza por la Sra. Gladys Gutiérrez Alvarado, cuando ya era (desde diciembre de 2010) magistrada activa de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, después de haber ocupado desde 2006 hasta 2010, el cargo de Procuradora General de la República, y antes, entre 2001 y 2005, ejercido funciones en el Consulado, y luego, haber ocupado los cargos de Cónsul y Embajadora de Venezuela en Madrid.

Ello implica que la Tesista a partir de 2006 no pudo haber seguido escolaridad alguna en las Universidades españolas como paso previo a optar por un doctorado;³⁰² tiempo du-

³⁰⁰ 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.

³⁰¹ Véase la información en <https://www.educacion.gob.es/teseo/mostrarRef.do?ref=953184>,

³⁰² En el Expediente académico de la Universidad de Zaragoza, según copia que se me remitió mediante Resolución del Vicerrector de Prospectiva, Sostenibilidad e Infraestructura de la Universidad de fecha 27 de agosto de 2018 (Ref Trans_086), consta que la doctorando obtuvo once años antes de defender su tesis, el 31 de octubre de 2002, un “Diploma de Estudios Avanzados” de la Universidad

Complutense de Madrid, en el “programa de doctorado Interdisciplinario de Medio Ambiente, Instrumentos Socio Económicos, Territoriales, Jurídicos y Educativos para el Desarrollo Sostenible, del Instituto Universitario de Ciencias Ambientales;” y consta además, una “Certificación Académica” de la Facultad de Derecho de dicha Universidad Complutense, Estudios de Tercer Ciclo, emitida en fecha 14 de noviembre de 2011, después de que ya la tesis estaba registrada en la Universidad de Zaragoza, donde se indica que la doctorando siguió los siguientes “Cursos de docencia” en el Curso 2000-2001: “Economía del medioambiente y desarrollo, Medio ambiente, Turismo y Desarrollo sostenible en la Unión Europea y en el Mediterráneo, Derecho tributario ambiental, Medio ambiente, empresa y gestión ambiental, Educación y Medio Ambiente en la formación continua para el desarrollo, e Instrumentos económicos para la Protección del Medio Ambiente: Teoría y práctica de la Unión Europea;” y que presentó dos “trabajos de investigación tutelados” en el Curso 2001-2002, sobre “Turismo y Medio Ambiente.” La Certificación Académica” de la Universidad Complutense, como se dijo, se emitió el 14 de noviembre de 2011, y fue remitida a la Universidad de Zaragoza “con carácter de traslado” el 15 de noviembre de 2011.” Un año antes, sin embargo, el 29 de octubre de 2010, ya el Departamento de Derecho Público y la Comisión de Doctorado de la Universidad de Zaragoza, habían considerado favorablemente el “traslado del expediente” y el proyecto de Tesis sobre el tema: “La Constitución de Venezuela de 1999 como nuevo paradigma constitucional...”; y mediante Resolución de la Comisión de Doctorado, Sección de Tercer Ciclo, de la Universidad de Zaragoza de fecha 18 de noviembre de 2010, se le había indicado a la doctorando que se aceptaba “su traslado de expediente de la Universidad Complutense de Madrid,” condicionándose “para que esta resolución surta efecto” a que debía formalizar “durante el presente curso académico 2010-2011, la correspondiente matrícula de Tutela de Tesis Doctoral en la Sección de Tercer Ciclo de esta Universidad aportando la documentación” necesaria sobre sus estudios que en la misma se indicó. Como se señaló, sin embargo, la documentación no se aportó durante el curso académico 2010-2011, sino el 15 de noviembre de 2011 (durante el curso 2011-1012) como consta de la correspondencia de la Universidad Complutense. Todo lo cual consta en la documentación adjunta a la Resolución mencionada del 27 de agosto de 2018 dictada en respuesta a mi petición de información. En todo caso, como se dijo, una semana antes de que se aportara la documentación, el 8 de noviembre de 2011, ya la Tesis se había depositado y registrado en el Registro Auxiliar del Registro General de la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza (No. Der 1373), como consta del sello húmedo que está en la carátula de la

rante el cual había sido una de las funcionarias corresponsable de las acciones destructivas contra el Estado democrático cometidas en nombre del “nuevo constitucionalismo,” específicamente como magistrada de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, particularmente después de presentada su Tesis en 2011 y durante el tiempo en el cual fue su Presidenta (2013-2017);³⁰³ proceso destructivo que incluso afectó hasta la propia autonomía de la Universidad venezolana.

La Tesis “secreta,” según la información oficial, había tenido como Director al profesor Francisco Palacios Romeo, el otro “defensor” de las reformas de 2007, miembro del grupo de destacados heraldos del “nuevo constitucionalismo latinoamericano”³⁰⁴ y quien, como contratado por el gobierno de

Tesis en el Archivo de la Universidad, habiéndose leído y defendida la misma al mes siguiente, el 21 de diciembre de 2011, día del Solsticio de Invierno.

³⁰³ Véase Allan R. Brewer-Carías, *La Justicia Constitucional, la demolición del Estado democrático en Venezuela en nombre de un “nuevo constitucionalismo”, y una Tesis “secreta” de doctorado en la Universidad de Zaragoza,* Ponencia preparada para las *Jornadas sobre “El papel de la Justicia Constitucional en los procesos de asentamiento del Estado democrático en Iberoamérica,”* Universidad Carlos III de Madrid, octubre de 2018, Editorial Jurídica venezolana International, 2018, 282 pp. Véase también, Allan R. Brewer-Carías, *La ruina de la democracia. Algunas consecuencias. Venezuela 2015* (Prólogo de Asdrúbal Aguiar), Colección Estudios Políticos, N° 12, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2015, pp. 171-185.

³⁰⁴ Véase Francisco Palacios Romeo., *Nuevo constitucionalismo participativo en Latinoamérica. Una propuesta frente a la crisis del Behemoth Occidental,* Thomson-Reuters-Aranzadi, Navarra 2012, 255 pp.; y sus estudios: “La lucha por la Constitución: una dialéctica entre Agora y Fórum (con epítome sobre nuevo constitucionalismo latinoamericano),” en *Constitucionalismo crítico. Liber amicorum Carlos de Cabo Martín* (García Herrera, M., Asensi Sabater, J. y Balaguer Callejón, F., coordinadores.) 2ª edición, Tirant Lo Blanch, Valencia 2016, pp. 1315- 1366; “La reivindicación de la polis: crisis de la representación y nuevas estructuras constitucionales de deliberación y participación en Latinoamérica,” en *Materiales sobre neoconstitucionalismo y nuevo constitucionalismo latinoamericano* (C. Storini y J. Alenza, directores), Thomson Reuters Aranzadi, Navarra 2012, pp. 147-241; “Quiebra del Estado social-aleatorio, constitucionalización material del Estado social y apertura de un nuevo sistema comunitario,” en

Venezuela, había asesorado entre 2001 y 2008, tanto a la Presidencia de la República como a la Procuraduría General de la República cuando la doctoranda fue Procuradora General. En cuanto al Tribunal que analizó y aprobó la tesis, quedó conformado por los Sres. Manuel Ramírez Jiménez (Presidente), Andrés García Inda (Secretario), Juan Carlos Monedero Fernández-Gala (Vocal), José Asensi Sabater (Vocal) y José María Pérez Collados (Vocal).³⁰⁵

Estudios sobre la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. X Aniversario (F. Palacios y D. Velázquez, coordinadores), Procuraduría General de la República, Caracas 2009, pp. 87-138; y "La ruptura Constitucional del Estado precario: los derechos sociales en el nuevo constitucionalismo iberoamericano. La especificidad del modelo venezolano," en *Agora. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 14 (monográfico), Fundación C.E.P.S., 2006, pp. 85-124.

³⁰⁵ En la Universidad de Zaragoza presumimos que deben aplicarse las mismas reglas que existen en otras Universidades españolas en el sentido de exigir que en el proceso de tramitación de las tesis doctorales, alguna declaración formal de ausencia de conflictos de intereses entre el director de la tesis y el doctorando con los miembros del Tribunal, debe existir. En este caso de la Tesis "secreta" de Zaragoza, no sabemos cómo se resolvió la situación, con una doctoranda que había sido como Procuradora General de la República, la contratante directa del Director de la Tesis (Palacios) quien mediante contrato estuvo al servicio de la Procuraduría, e indirecta de uno de los miembros del Tribunal (Monedero, contratado por la Presidencia de la República, de la cual depende la procuraduría) quien mediante contrato estuvo al servicio de la Presidencia de la República de Venezuela; y entre ellos, ambos vinculados al mismo Centro de Estudios Políticos y Sociales que contrató con el Estado venezolano. Véase sobre ello la información en la "hoja de vida" del profesor Palacios R. publicada en: <https://redestudioscomparadosdfshh.files.wordpress.com/2017/02/cv-francisco-palacios-romeo.pdf>; en el reportaje de Maye Primera, "Asesores constituyentes. Juristas y politólogos españoles colaboraron con el Ejecutivo bolivariano de Venezuela," en *El País*, Madrid 17 de junio de 2014, en https://elpais.com/politica/2014/06/18/actualidad/1403055722_556213.html?rel=mas; y en el reportaje de Ester Blanco, "La huella de Podemos en Venezuela. La relación de la formación morada en el gobierno chavista incluye cobros de dinero público e influencia política," en *ABCEspaña*, 21 de febrero de 2018, en https://www.abc.es/espana/abci-huella-podemos-venezuela-201608111345_noticia.html.

Como se trataba de una tesis “secreta,” para poder consultarla con fines de investigación académica, pues pensé que allí podría encontrar la base teórica de tanta destrucción causada desde la Jurisdicción Constitucional de la cual formaba parte su autora en el país, en abril de 2018 inicié un procedimiento administrativo conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la información pública española, para que se me autorizara la consulta de la Tesis. Al recibir la autorización, me trasladé a Zaragoza, donde estudié el documento en presencia de la Directora del Archivo de la Universidad, y pude constatar que la doctoranda no había acreditado haber seguido curso alguno de nivel de doctorado en materias de derecho público en general o de derecho constitucional en particular, informándose solo que en 2001 había seguido algunos cursos en materias relacionadas con el medio ambiente y el turismo, razón por la cual más me interesó poder estudiar la Tesis para ver qué podía decir en materia constitucional.

Estudiado el documento, de entrada me llamó la atención que tratándose de una tesis de doctorado, partiendo del principio de que lo mínimo que debió haberse exigido a su autora era la revisión exhaustiva de toda la bibliografía existente sobre la materia - esa era una de las tareas mínimas del director de la misma -, al contrario me encontré con que ninguno de la infinidad de trabajos analíticos y críticos que se habían escrito sobre el tema, habían sido ni leídos y menos citados por la autora, quedando la impresión de que el trabajo lo había realizado sobre un “desierto bibliográfico,” lo que no era cierto

La autora de la Tesis ni siquiera se tomó el trabajo de hojear, por ejemplo, los comentarios que estaban publicados, *todos juntos* - sin necesidad de que tuviera que estar buscando en bibliotecas - , en un número monográfico de la *Revista de Derecho Público (Estudios sobre la reforma constitucional)*, No. 112, octubre-diciembre 2007 (Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007, 716 pp.), donde pudo haber consultado los siguientes comentarios sobre el tema:

“La Constitución de papel y su Reforma,” de Rogelio Pérez Perdomo (pp. 13-16); “Cuando no hay miedo (ante la Reforma Constitucional),” de Eugenio Hernández Bretón (pp. 17-20); “Aspectos esenciales de la modificación constitucional propuesta por el Presidente de la República. La modificación constitucional como un fraude a la democracia,” de Gerardo Fernández (pp. 21- 26); “Una propuesta de “Reforma” consti-

tucional que es una verdadera aberración,” de Freddy J. Orlando S. (pp. 27-28); “Utopía Constitucional,” de Alfredo Arismendi A. (pp. 29-32); “Constitución histórica y Poder Constituyente, Fortunato González Cruz (pp. 33-36); “Los límites del cambio constitucional como garantía de pervivencia del Estado de Derecho,” de Lolymer Hernández Camargo (pp. 37-46); “La ruptura del hilo constitucional,” de José Amando Mejía Betancourt (pp. 47-50); “La soberanía popular y el trámite de la Reforma Constitucional promovida por iniciativa presidencial el 15 de agosto de 2007,” de Claudia Nikken (pp. 51-58); “La (sobre) interpretación popular constitucional y la Reforma de 2007: ¿retorno a la interpretación ideológica auténtica?”, de Emilio J. Urbina Mendoza (pp. 59-64); “Personalismo político en el Siglo XXI,” de Manuel Rachadell (pp. 65-70); “El sello socialista que se pretendía imponer al Estado,” de Allan R. Brewer-Carías (pp. 71-76); “Proyecto de Reforma Constitucional (agosto a noviembre 2007). Principios Fundamentales y Descentralización Política,” de Ana Elvira Araujo García (pp. 77-82); “Estado de la Potestad Tributaria de los Estados en la Reforma Constitucional de 2007,” de Betty Andrade Rodríguez (pp. 83-88); “Los Consejos Comunales (una breve aproximación a su realidad y a su proyección ante la propuesta presidencial de Reforma Constitucional),” de Giancarlo Henríquez Maionica (pp. 89-100); “Sólo un poder público más. El Poder Popular en la Reforma del 2007,” de Gustavo Linares Benzo (pp. 101-106); “Reforma, Democracia Participativa y Poder Popular,” de Arturo Peraza (pp. 107-114); “La nueva geometría del Poder,” de Gustavo Tarre Briceño (pp. 115-119); “Impacto de la Reforma Constitucional sobre las entidades locales,” de José Luis Villegas Moreno (pp. 119-124); “La reforma del artículo 153 de la Constitución de 1999: un severo retroceso luego de un gran avance,” de Jorge Luis Suárez M. (pp. 125-130); “La integración económica latinoamericana en la Constitución de 1999 y en la Reforma Constitucional de 2007,” de María Auxiliadora Andrade (pp. 131-136); “Reforma Constitucional 2007. El Presidencialismo y la reelección,” de Carlos Ayala Corao (pp. 137-144); “La desnaturalización del sistema presidencial en Venezuela. Del presidencialismo exacerbado consagrado en la Constitución de 1999 al ultra-presidencialismo pretendido en la Reforma Constitucional de 2007,” de Carlos Luis Carrillo Artilles (pp. 145-150); “La concentración de poderes en el Presidente de la República de acuerdo con la propuesta de Reforma Constitucional sancionada por la Asamblea Nacional el 2 de noviembre de 2007,” de Margarita Escudero León (pp. 151-157); “La ampliación de los poderes presidenciales en la práctica y en el proyecto de Reforma Constitucional de 2007,” de Aurilivi Linares Martínez (pp. 157-162); “El trastocamiento

de la Administración Pública en la Reforma Constitucional de 2007," de José Antonio Muci Borjas (pp. 163-168); "Consideraciones sobre el cambio institucional de la Administración Pública en la Reforma Constitucional," José Araujo Juárez (pp. 169-175); "La administración paralela como instrumento del Poder Público," de José Ignacio Hernández G. (pp. 175-178); "El Consejo de Estado y el Plan Nacional de Desarrollo," de Juan M. Rafalli A. (pp. 179-186); "Las Administraciones Públicas: Potestad organizatoria y ámbitos competenciales en el Proyecto de Reforma Constitucional," de Ninoska Rodríguez Laverde (pp. 183-190); "La propuesta de modificación constitucional y el Régimen de la Administración Financiera Pública," de Enrique J. Sánchez Falcón (pp. 191-196); "Menoscabo al derecho humano a la participación, por la Reforma Constitucional," de Alberto Blanco Uribe Quintero (pp. 197-202); "La suerte de la "libertad económica" en el Proyecto de Reforma de la Constitución de 2007," de José Antonio Muci Borjas (pp. 203-208); "Actividad económica y sistemas alternativos de producción," de Tamara Adrián (pp. 209-214); "Réquiem por la libertad de empresa y el derecho de propiedad" de, Víctor Hernández-Mendible (pp. 215-226); "La Reforma Constitucional y su impacto sobre el Contrato de Arrendamiento," de Irma Isabel Lovera De Sola (pp. 227-232); "El nuevo modelo económico para el Socialismo del Siglo XXI," de Alfredo Morales Hernández (pp. 233-236); "Implicaciones de la Reforma Constitucional en el sector de Telecomunicaciones," de Luis Abraham Vargas (pp. 237-241); "La Reforma Constitucional y la desnaturalización del derecho de propiedad y su transformación en una simple relación de hecho permitida por el Estado," de Román José Duque Corredor (pp. 241-248); "Aproximación preliminar al tratamiento de la propiedad privada en la primera propuesta de modificación a la Constitución de 1999," de Gustavo A. Grau Fortoul (pp. 249-256); "La propiedad en la propuesta de cambio constitucional," de Uxúa Ojer (pp. 257-260); "El principio de progresividad de los Derechos Humanos," de María Verónica Espina Molina (pp. 261-266); "La regresión constitucional en materia de Derechos Humanos," de Víctor Hernández-Mendible (pp. 267-275); "El principio de igualdad en el proyecto de Reforma Constitucional de 2007," de Carlos Urdaneta Sandoval (pp. 275-294); "Protección constitucional de la mujer y de la diversidad sexual," de Tamara Adrián (pp. 295-301); "La autonomía universitaria y el proyecto de Reforma Constitucional de 2007," de Juan Domingo Alfonso Paradisi (pp. 301-312); "Las Reformas Laborales," de Juan Carlos Pro Rísquez (pp. 313-318); "Tiempo libre. Libre desenvolvimiento de la personalidad e intromisión del Estado en espacios protegidos del ciudadano," de Alfredo Parés Salas

(pp. 319-325); “Los estados de excepción en la Reforma Constitucional,” de Jesús María Casal (pp. 325-331); “La eliminación del derecho a la información del artículo 337 de la Constitución: Violación del “Principio de Progresividad” de los Derechos Humanos,” de Ana Cristina Núñez Machado (pp. 331-336); “El control judicial de la reforma constitucional,” de Rafael Chavero Gazdik (pp. 337-342); “Los actos estatales expresados en el procedimiento de Reforma de la Constitución: Naturaleza jurídica y control judicial,” de Cosimina G. Pellegrino Pacera (pp. 343-348); y “Propuesta de Reforma de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela emitida por la Asamblea Nacional el 2 de noviembre de 2007, Comparación literal Constitución-Reforma” de José Rafael Bermúdez (pp. 357-422).

Extraña por otra parte que en la Tesis “secreta” de Zaragoza, refiriéndose su autora a una materia de tanta importancia como fue el proyecto rechazado de Reforma Constitucional de 2007, sobre el cual hizo una apología, si bien pudo ignorar muchas críticas,³⁰⁶ no hubiera siquiera destacado las

³⁰⁶ Véase por ejemplo lo que escribí sobre el Proyecto de la Comisión Presidencial sobre la reforma de la Constitución, en Allan R. Brewer-Carías, Allan R. Brewer-Carías, *Hacia la Consolidación de un Estado Socialista, Centralizado, Policial y Militarista. Comentarios sobre el sentido y alcance de las propuestas de reforma constitucional 2007*, Colección Textos Legislativos, N° 42, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007, 157 pp.; y lo que escribí sobre la reforma luego de aprobada por la Asamblea Nacional: Allan R. Brewer-Carías, *La reforma constitucional de 2007 (Comentarios al Proyecto inconstitucionalmente sancionado por la Asamblea Nacional el 2 de noviembre de 2007)*, Colección Textos Legislativos, N° 43, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007, 224 pp. El propio Juan Carlos Monedero al reconocer que “el socialismo no se decreta,” indicó que un ejemplo de esa deformación fue precisamente “el resultado del referéndum constitucional en Venezuela en diciembre de 2007,” destacando que en ello “hubo una profunda responsabilidad gubernamental –y una inexplicable torpeza parlamentaria– al poner en marcha un cambio que no estaba ni maduro ni había sido suficientemente explicado entre la población,” citando en apoyo de ello el siguiente trabajo de su autoría: Juan Carlos Monedero, “La victoria escondida del presidente Chávez,” disponible en www.elviejotopo.com/web/archivo_revista.php?arch=973.pdf) Véase Juan Carlos Monedero, “Hacia una filosofía política del socialismo en el Siglo XXI,” en *Cuadernos del CENDES*, N° 68, Año 25, mayo-junio 2008, pp. 83.

críticas al mismo que hicieron en 2008 algunos de sus mentores en el tema del “nuevo constitucionalismo” latinoamericano, Roberto Viciano Pastor, y Rubén Martínez Dalmau, que fueron publicadas en Caracas,³⁰⁷ donde entre otros aspectos hablaron sobre muchas de las previsiones de dicho proyecto como “innecesariamente complicadas y, en algunos casos, perjudiciales,” e “incomprensibles,” mostrando una vez más la deficiencia metodológica y de manejo de la bibliografía sobre el tema.

Dijeron los Sres. Roberto Viciano Pastor, y Rubén Martínez Dalmau en relación con algunos aspectos de la Reforma Constitucional que tanto alabó la autora de la Tesis “secreta,” por ejemplo, lo siguiente:

- “la regulación que se proponía de la estructura territorial del poder público, generando múltiples niveles de decisión (arts. 16 y 18), que podían generar más ineficiencia en la gestión de la cosa pública y que, probablemente, encubrían una ausencia de reflexión sobre una reforma a fondo de un modelo nominal de Estado federal, que es materialmente inexistente.”

- “Únicamente desde la experiencia concreta venezolana podría verse como positivo el vaciamiento competencial de los estados, transfiriéndose competencias al Estado central o a los municipios y a las comunidades (arts. 156 y 164). Pero resultaba inadecuado que esa centralización acabara reforzando la concentración de poderes en manos del Presidente de la República, tal como establecía la propuesta (art. 236).”

- “Otro ejemplo de la poca acertada redacción del proyecto se encontraba en la generación de un nuevo poder público (junto al Nacional, Estadal o Municipal) que se denominaba Poder Popular (art. 136), el cual apuntaba hacia la absurda idea de que éste sea un poder más del Estado, en lugar del fundamento del mismo, esto es, del conjunto de los poderes públicos.”

- “Tampoco era muy lúcida la diferenciación entre distintos tipos de propiedad (art. 115), lo que volvía a conducirnos a la sospecha de una reforma constitucional precipitada y poco re-

³⁰⁷ Véase Roberto Viciano Pastor y Rubén Martínez Dalmau, “Necesidad y oportunidad en el proyecto venezolano de reforma constitucional (2007),” en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* v.14 n. 2 Caracas ago. 2008. Véase el texto, además, en http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext-&pid=S1315-64112008000200007

flexionada. Son errores de concepto que, desde luego, merecían una reflexión más profunda.”

- “Más peligroso era el retroceso que se experimentaba en el concepto de democracia participativa, verdadero sustento del proceso de cambio en Venezuela desde 1998. En ese sentido, el proyecto aumentaba sistemáticamente todos los porcentajes de firmas necesarios para promover un mecanismo de participación popular, en algunos casos haciéndolos impracticables pues se exigía, por ejemplo, la firma de 30 por ciento de los electores de la circunscripción para activar el referendo revocatorio de cargos públicos (art. 72), el abrogatorio de leyes y decretos con valor de ley (art. 74) o la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente (art. 348). En vez de facilitar la participación, en este aspecto el proyecto endurecía las condiciones para que ésta tuviera lugar de forma efectiva.”

- “Y aún más pernicioso, si cabe, parecía la constitucionalización de las misiones²⁷ (art. 141). Estas son necesarias para evitar burocracias anquilosadas empeñadas en obstaculizar la ejecución de políticas sociales que permitan mejorar las condiciones de vida de la población. Pero su carácter debe ser temporal, hasta que se produzca una reforma, ya inaplazable, de la Administración Pública venezolana. El reconocimiento de las misiones como formas estables de gestión suponía, en la práctica, la asunción implícita de la incapacidad del gobierno de llevar adelante una adecuada reforma del Estado y, por otro lado, se traducían en la consolidación de un mecanismo donde los sistemas de evaluación institucional y control presupuestario se debilitan, permitiendo por tanto la proliferación de la ineficiencia y de la corrupción.”

- “Tampoco parecían muy acertados los mecanismos de selección y designación de los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia (art. 264), del Consejo Nacional Electoral (art. 295), del Fiscal General, del Contralor General de la República y del Defensor del Pueblo (art. 279). En todos estos casos, aunque aparentemente se contemplaban mecanismos de participación social, las entidades que debían componer los respectivos comités de postulaciones eran elegidas por la mayoría absoluta de la Asamblea Nacional, la misma que finalmente elige a dichos funcionarios. Y no parecía muy garantista establecer que dichos funcionarios pudieran ser removidos, en caso de faltas graves, por la mayoría de los miembros de la Asamblea Nacional (arts. 265, 279 y 296), sin que se determinara constitucionalmente qué se entendía por falta grave.”³⁰⁸

³⁰⁸ Véase Roberto Viciano Pastor y Rubén Martínez Dalmau, “Necesi-

En todo caso, lo trágico de todo este proceso denunciado incluso por quienes fueron mentores del “nuevo constitucionalismo” latinoamericano, desde el punto de vista institucional, fue que muchas de las propuestas de las rechazadas reformas constitucionales basadas en la propuesta del “Socialismo del siglo XXI,” y del “Estado Comunal,”³⁰⁹ fueron en todo caso implementadas al menos formalmente, efectiva e inconstitucionalmente, a partir de 2008, mediante decretos

dad y oportunidad en el proyecto venezolano de reforma constitucional (2007),” en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* v.14 n.2 Caracas ago. 2008. Véase el texto, además, en http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-64112008000200007.

³⁰⁹ Sobre el “socialismo del siglo XXI,” hay que recordar lo que dijo Juan Carlos Monedero, respecto de lo que logró con su engaño en Venezuela, en el sentido de que supuestamente no era un “socialismo estatista,” lo que sucedía cuando el Estado caía “en las garras de la burocracia, de la desidia ciudadana, de la pérdida de iniciativa que aquejó a los sistemas socialistas en el siglo XX,” y que fue precisamente lo que ocurrió en Venezuela. Sobre ello, Monedero agregó que “el mejor Estado es aquel desde donde se puede combatir contra el propio Estado, desarrollando la asociatividad de ciudadanos, trabajadores y productores [...] un Estado experimental que permita a la ciudadanía intentar formas alternativas de organización política. Un Estado maternal, que contraste con el Estado paternal y que deje a las personas crecer pero que también esté atento a cualquier interrupción en ese camino de crecimiento personal;” citando en apoyo de ello, tanto la Ley Orgánica de las Comunas como la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal. Éstas, según Monedero originan “proyectos socioproductivos elaborados por los consejos comunales” que es “el objetivo central de la construcción del Estado comunal.” Todo, por supuesto, no fueron más que palabrerías sin sentido, pero que ciertamente contribuyeron a la debacle del Estado y de la sociedad en Venezuela, gracias a que Chávez les compró “los espejitos” que le vendieron. Véase en cuanto a lo dicho por Juan Carlos Monedero, “Socialismo y Consejos Comunales: La Filosofía Política del Socialismo en el Siglo XXI,” en *Comuna. Pensamiento Crítico en la Revolución*, N° 4: Del Estado Heredado al Nuevo Estado, primer trimestre de 2011 p 127 p. 97-142 en <http://www.juancarlosmonedero.org/wp-content/uploads/2012/12/Socialismo-y-Consejos-Comunales-La-Filosof%C3%ADa-Pol%C3%ADtica-del-Socialismo-en-el-Siglo-XXI.pdf>.

leyes,³¹⁰ y a partir de 2010, a través de leyes, entre ellas las Leyes Orgánicas del Poder Popular.

Las mismas fueron comentadas ampliamente y defendidas en su Tesis “secreta” por la Sra. Gutiérrez Alvarado como parte esencial de lo que llamó la “nueva geometría del poder” -, sin que la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de la cual comenzó a formar parte la autora de la Tesis “secreta,” precisamente en 2010, hubiera impartido la justicia constitucional necesaria que le fue oportunamente requerida mediante acciones de nulidad contra dichas leyes, y hubiera declarado la inconstitucionalidad de dichas leyes. Lo cierto es que respecto de dichas las demandas de inconstitucionalidad intentadas, el Tribunal Supremo nunca siquiera decidió sobre su admisibilidad.

II. SOBRE EL “NUEVO ESTADO PARTICIPATIVO:” LA “NUEVA GEOMETRÍA DEL PODER” Y LA CONSTITUCIÓN REPRESENTATIVA VS. CONSTITUCIÓN PARTICIPATIVA”

Uno de los aspectos medulares de la tesis “secreta” que tiene relación con la reforma constitucional de 2007 es la parte referida a lo que su autora denominó el “nuevo Estado participativo” o a la “nueva estructura orgánica bajo el principio de la participación” (p. 333), resultado de una llamada “nueva geometría del poder” en la cual la autora planteó una supuesta dicotomía entre la “representación” y la “participación” políticas, con carácter antagónico, entre lo que llamó la “Constitución representativa vs. Constitución participativa” (p. 333).³¹¹

Extraña en todo caso, que teniendo incluso este apartado de su Tesis el mismo título de la nota publicada por el pro-

³¹⁰ Véase sobre los decretos leyes dictados 2008 implementando la rechazada reforma constitucional, los estudios publicados en el número monográfico de la *Revista de Derecho Público*, N° 155, julio - septiembre 2008, Caracas 2009, 675 pp.

³¹¹ Quizás la autora de la Tesis “secreta” siguió en esto, lo expresado por su Director, en Francisco Palacios, “Estado Constitucional. Entre la democracia deliberativa y el autoritarismo institucional,” en A. García Inda, Carmen Marcuello (Coordinadores), *Conceptos para pensar el siglo XXI* (, Catarata, Madrid 2008, pp. 95-141.

fesor Gustavo Tarre Briceño, sobre “La nueva geometría del Poder,” en la *Revista de Derecho Público* de Venezuela, *Estudios sobre la reforma constitucional* (No. 112 (octubre-diciembre 2007, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007, pp. 115-119), la autora ni siquiera se hubiera tomado el interés de leerla. Otra muestra más de la deficiencia metodológica de la Tesis, en cuanto a la bibliografía consultada, que el Director de la Tesis, quien para esos tiempos de la reforma fallida, supuestamente estaba en Caracas contratado por el Gobierno, debió atender.

En todo caso, en este tema, la autora de la Tesis “secreta” planteó el supuesto sacrificio de la “democracia representativa” frente a una pretendida “democracia participativa,” lo que por lo demás estaba a la base de la propuesta de Reforma Constitucional de 2007 que tanto defendió en su Tesis “secreta,” y que es una de las líneas maestras del discurso autoritario que se encubre detrás del “nuevo constitucionalismo” o del “nuevo paradigma constitucional” que propugnó la autora y sus asesores españoles, y que, con los experimentos de Venezuela, Ecuador y Bolivia – cuyos gobernantes populistas fueron utilizados como “conejiillos de indias” –,³¹² se ha queri-

³¹² Como lo observó recientemente Emilio Figueredo Planchart, @efigueredop, en *Tweet* del 16 de agosto de 2018, refiriéndose al periodista español Fernando Casado (una especie de “relevo” en Venezuela y Ecuador en 2018 – pero de más baja ralea –, de Viciano Pastor, Martínez Dalmau, Palacios Romeo, Monedero y otros, todos: “asesores españoles que provienen de Podemos lo que están haciendo es experimento social en el que nosotros terminamos siendo los conejiillos de India, eso sí, ellos están bien remunerados en Euros, alojados de lujo con chofer y guardaespaldas y pretenden construir nueva izquierda.” Fernando Casado, en efecto, en un acto en el cual estaba presente Nicolás Maduro en agosto de 2018, tomó el micrófono “espontáneamente” como parte de la “milicia” presente, y dijo entre otras cosas que en Venezuela no hay una dictadura. “Es una democracia de verdad, participativa y protagónica.” “¡no como las democracias representativas que tenemos en Europa, de esas que nos hacen pasar hambre!” “No es una de esas democracias representativas que no nos ha dado ninguna felicidad al pueblo, que nos echa a la calle, que nos deja en miseria y que nos hace pasar hambre. Gracias, presidente. Es usted una inspiración para todos los pueblos del mundo. Es usted una inspiración para España.” “Presidente (Maduro) es usted una inspiración para todos los pueblos del mundo, es usted una inspiración para España. Es usted un

do consolidar en América Latina, y que parte de la difusión del concepto de “democracia participativa” como si fuera contrapuesto a la democracia representativa,³¹³ a la cual se

presidente líder que seguirá teniendo una gran cantidad de seguidores, porque la gente no es tonta señor presidente.” “Son una inspiración. En España también las cosas están cambiando. En Portugal están cambiando. En Grecia están cambiando, pero todavía no nos han dejado. El pueblo español seguramente tampoco está preparado para dar el salto cualitativo que se ha dado en países como Venezuela, como Ecuador, como Bolivia. Pero ahí estamos.” Véase el Video íntegro en <https://www.youtube.com/watch?v=GTzwlmok88>. Sobre Casado, El Nuevo País indicó, simplemente que “hace parte de esos pseudo-intelectuales importados sin razón académica alguna, pero con sobradas razones ideológicas: son torres repetidoras del poder al que sirven y por el cual son bien remunerados.” Véase en *El Nuevo País*, 15 de agosto de 2018, en <http://elnuevopais.net/2018/08/15/220061/>

³¹³ Véase Allan R. Brewer-Carías, “La democracia representativa y la falacia de la llamada “democracia participativa, sin representación,” en Jorge Fernández Ruiz (Coordinador), *Estudios de Derecho Electoral. Memoria del Congreso Iberoamericano de Derecho Electoral*, Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación del Programa de Posgrado en Derecho, Facultad de Estudios Superiores Aragón, Facultad de Derecho y Criminología, Universidad Autónoma de Nuevo León, México 2011, pp. 25 a 36. Llegué a presumir que había sido en relación con este trabajo, que el profesor Francisco Palacios, Director de la Tesis “secreta” de Zaragoza de la magistrada Gutiérrez, escribió sus comentarios en el trabajo: Francisco Palacios Romeo, “Falacias ideológicas y aporías técnicas sobre los nuevos procesos políticos de América Latina (en torno a un argumentario de Brewer Carías sobre el hecho social-participativo),” en *Actas Congreso Internacional América Latina: la autonomía de una región (XV Encuentro de latinoamericanistas españoles)*, Consejo Español de Estudios Iberoamericanos, 2012, pp. 615-622. Sin embargo, no fue así, y su reacción fue contra nuestras críticas expresadas, entre otros, en Allan R. Brewer-Carías, “Introducción General al régimen del Poder Popular y del Estado Comunal. (O de cómo en el siglo XXI, en Venezuela se decreta, al margen de la Constitución, un Estado de Comunas y de Consejos Comunales, y se establece una sociedad socialista y un sistema económico comunista, por los cuales nadie ha votado),” en el libro: Allan R. Brewer-Carías, Claudia Nikken, Luis A. Herrera Orellana, Jesús María Alvarado Andrade, José Ignacio Hernández y Adriana Vigilancia, *Leyes Orgánicas sobre el Poder Popular y el Estado Comunal (Los consejos comunales, las comunas, la sociedad socialista y el sistema económico comunal)*, Colección

desprestigia sistemáticamente, y se le achacan todos los males de la democracia.³¹⁴ Sin embargo, lo cierto es que en el mundo contemporáneo no puede existir una democracia que sea sólo refrendaria, plebiscitaria o de cabildos abiertos permanentes;³¹⁵ mecanismos que no pueden sustituir a la democracia conducida por representantes electos, a pesar de todas las críticas que se le puedan formular.³¹⁶

En todo caso, según explicó en defensa del proyecto de Reforma Constitucional de 2007, en cuya redacción la Sra. Gutiérrez, como Procuradora General de la República y miembro

Textos Legislativos N° 50, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2011, pp. 9-183. Véase los comentarios más recientes en Gabriel Sira Santana, *Poder Popular, descentralización y participación ciudadana*, Centro para la Integración y el Derecho Público, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2018, pp. 102 ss.

³¹⁴ Las críticas a la democracia representativa deben ser para perfeccionarla, no para eliminarla y menos para sustituirla por la llamada “democracia participativa.” Véase por ejemplo, Allan R. Brewer-Carías, “Sobre los elementos de la democracia como régimen político: representación y control del poder,” en *Revista Jurídica Digital IUREced*, Edición 01, Trimestre 1, 2010-2011, en <http://www.megaupload.com/?d=ZN9Y2W1R>; “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 Electoral*, Bogotá, 31 agosto-1 septiembre 2011, Consejo Superior de la Judicatura, ISBN 978-958-8331-93-5, Bogotá 2013, pp. 457-482; “Participación y representatividad democrática en el gobierno municipal,” en la *Revista Ita Ius Esto, Revista de Estudiantes* (<http://www.itaiusesto.com/>), *In Memoriam Adolfo Céspedes Zavaleta*, Lima 2011, pp. 11-36; en <http://www.itaiusesto.com/participacion-y-representacion-democratica-en-el-gobierno-municipal/>

³¹⁵ 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 Electoral*, Bogotá, 31 agosto-1 septiembre 2011, Consejo Superior de la Judicatura, ISBN 978-958-8331-93-5, Bogotá 2013, pp. 457-482.

³¹⁶ Véase Allan R. Brewer-Carías, *Constitución, Democracia y Control del Poder*, Editorial Jurídica Venezolana, Mérida-Caracas, 2004, pp. 93 y ss

del Consejo Presidencial para la Reforma Constitucional debió colaborar, teniendo para ello la asesoría de quien luego fue Director de su Tesis “secreta,” al argumentar sobre la “nueva geometría del Poder” y el “Estado participativo,” lo que se confirma es que con la reforma lo que se buscó fue eliminar la representación y la democracia representativa, mediante el establecimiento del Estado del Poder Popular o del Poder Comunal, o Estado Comunal, estructurado desde los Consejos Comunales, como unidades u organizaciones sociales *no electas mediante sufragio universal, directo y secreto* y, por tanto, sin autonomía territorial, supuestamente dispuestos para canalizar la “participación ciudadana,” pero conforme a un sistema de conducción centralizado desde la cúspide del Poder Ejecutivo Nacional, que es la antítesis de la participación.

Así fue, efectivamente, como se propuso conformar el “Estado participativo” en el proyecto de Reforma Constitucional de 2007, y así fue como se definió en el Anteproyecto de Constitución que el Presidente Chávez presentó con la asesoría de la autora de la tesis “secreta” ante la Asamblea Nacional, para “la construcción del Socialismo Bolivariano, el Socialismo venezolano, nuestro Socialismo, nuestro modelo socialista,”³¹⁷ cuyo “núcleo básico e indivisible” debía ser “la comunidad,” “donde los ciudadanos y las ciudadanas comunes, tendrán el poder de construir su propia geografía y su propia historia.”³¹⁸ Y todo ello bajo la premisa de que “sólo en el socialismo será posible la verdadera democracia,”³¹⁹ pero, por supuesto,

³¹⁷ Véase *Discurso de Orden pronunciado por el ciudadano Comandante Hugo Chávez Frías, Presidente Constitucional de la República Bolivariana de Venezuela en la conmemoración del Ducentésimo Segundo Aniversario del Juramento del Libertador Simón Bolívar en el Monte Sacro y el Tercer Aniversario del Referendo Aprobatorio de su mandato constitucional*, Sesión especial del día Miércoles 15 de agosto de 2007, Asamblea Nacional, División de Servicio y Atención legislativa, Sección de Edición, Caracas 2007, p. 34.

³¹⁸ *Idem*, p. 32.

³¹⁹ *Idem*, p. 35. Estos conceptos se recogen igualmente en la *Exposición de Motivos* para la Reforma Constitucional, Agosto 2007, donde se expresa la necesidad de “ruptura del modelo capitalista burgués” (p. 1), de desmontar la superestructura que le da soporte a la producción capitalista” (p. 2); de “dejar atrás la democracia representativa para consolidar la democracia participativa y protagónica” (p. 2); de “crear un enfoque socialista nuevo” (p. 2) y “construir la vía

una “democracia” sin representación que, como lo propuso el Presidente con el aval de la Sra. Gutiérrez como Procuradora General de la República, y fue sancionado por la Asamblea en la reforma propuesta del artículo 136 de la Constitución al expresar que “no nace del sufragio ni de elección alguna, sino que nace de la condición de los grupos humanos organizados como base de la población.”³²⁰ Es decir, se pretendió establecer con la reforma constitucional, una “democracia” que no es democracia, pues en el mundo moderno no hay ni ha habido democracia sin elección de representantes.

No es de extrañar, por tanto, que habiéndose propuesto en la Reforma Constitucional de 2007 la eliminación de la democracia representativa y su sustitución por una llamada “democracia participativa” que “no nace del sufragio ni de elección alguna,” en la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de la cual la autora de la Tesis “secreta” había formado parte desde un año antes de “defenderla” (2010), se haya atentado contra la representatividad democrática a través de muchas sentencias, es decir, contra el derecho de los ciudadanos a elegir, el derecho a ser electo, y el derecho a ejercer los cargos de representación popular. Aparte de la sentencia dictada por el Juez Constitucional en fraude a la representación proporcional y que distorsionó el derecho a elegir representantes, así sucedió con las sentencias de Juez Constitucional en las cuales participó la autora de la Tesis “secreta” de Zaragoza como corresponsable, mediante las cuales se avalaron las inconstitucionales inhabilitaciones políticas que afectaron el derecho de ex funcionarios públicos a ser elegidos (2008, 2011); se le arrebató a una diputada en

venezolana al socialismo” (p. 3); de producir “el reordenamiento socialista de la geopolítica de la Nación” (p. 8); de la “construcción de un modelo de sociedad colectivista” y “el Estado sometido al poder popular” (p. 11); de “extender la revolución para que Venezuela sea una República socialista, bolivariana”, y para “construir la vía venezolana al socialismo; construir el socialismo venezolano como único camino a la redención de nuestro pueblo” (p. 19).

³²⁰ Véase las citas de la propuesta y los comentarios en Allan R. Brewer-Carías, *Hacia la Consolidación de un Estado Socialista, Centralizado, Policial y Militarista. Comentarios sobre el sentido y alcance de las propuestas de reforma constitucional 2007*, Colección Textos Legislativos, N° 42, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007, pp. 22, 38, 45, 48, 52 y 61.

ejercicio el poder continuar ejerciéndolas, revocándole inconstitucionalmente el mandato popular (2014); y se le revocó ilegítima e inconstitucionalmente el mandato popular a varios Alcaldes, usurpando las competencias de la Jurisdicción Penal (2014).³²¹

Igualmente, y aparte de la sentencia del Juez Constitucional mediante la cual se produjo una ilegítima mutación constitucional que acabó con el principio pétreo del gobierno alternativo, otras sentencias dictadas por la Sala Constitucional con la participación de la Sra. Gutiérrez como magistrada corresponsable, demolieron el principio del gobierno democrático electivo y representativo, al imponerle a los venezolanos un gobierno sin legitimidad democrática en 2013, sin determinar con certeza el estado de salud, o si estaba vivo, del Presidente Hugo Chávez Frías; y denegaron justicia frente a la denuncia de fraude a la representación popular formulada ante la Sala con motivo de la elección presidencial de 2013.³²²

III. SOBRE EL “MODELO PARTICIPATIVO VENEZOLANO”

Otro aspecto que destacó particularmente la Sra. Gutiérrez en su Tesis “secreta” de Zaragoza en relación con la Constitución de 1999, es que ésta, en su criterio, reguló un “Estado participativo, al establecer un sistema de participación política a todos los niveles del Estado y de la sociedad” (p. 533), siguiendo la orientación de “las fórmulas participati-

³²¹ Véanse los comentarios sobre todas estas sentencias en Allan R. Brewer-Carías, *Sobre la democracia*, Editorial Jurídica Venezolana, New York / Caracas 2919, 576 pp.; “El “Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano” y la destrucción del Estado democrático por el Juez Constitucional. El Caso de Venezuela, Colección Biblioteca de Derecho Constitucional, Ediciones Olejnik, Madrid, Buenos Aires, 2018, 294 pp.

³²² Véanse los comentarios sobre todas estas sentencias en Allan R. Brewer-Carías, *El golpe a la democracia dado por la Sala Constitucional (De cómo la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela impuso un gobierno sin legitimidad democrática, revocó mandatos populares de diputada y alcaldes, impidió el derecho a ser electo, restringió el derecho a manifestar, y eliminó el derecho a la participación política, todo en contra de la Constitución)*, Colección Estudios Políticos No. 8, Editorial Jurídica venezolana, Caracas 2014, 354 pp.; segunda edición, (Con prólogo de Francisco Fernández Segado), 2015, 426 pp.

vas del Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano” que “intentan corresponsabilizar a la sociedad civil-popular y al Estado en cuanto a la organización y a la toma de decisiones en la sociedad” (p. 536).

En la Constitución, en realidad, si bien se utilizó con amplia generosidad la palabra “participación” en múltiples artículos, y consagró una previsión expresa para identificar “los medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía” en una norma específica importante (art. 70)³²³ calificada por la autora de la Tesis “secreta” como un “auténtico artículo/emblema de todo el texto constitucional” (p. 151), y que en general debía ser desarrollado e implementado mediante ley; puede decirse que solo se regularon directamente *tres* mecanismos de participación ciudadana, los cuales sin embargo, fueron todos demolidos por el propio Juez Constitucional, en buena parte con la participación de la magistrada Gutiérrez.

El *primero* es el mecanismo de participación directa de representantes de los diversos sectores de la sociedad civil en la postulación exclusiva de los candidatos a ocupar los altos cargos de los Poderes Públicos Judicial, Ciudadano y Electoral, a través de sendos Comités de Postulaciones formados con dichos representantes. Es a éste a lo que se refirió la autora de la Tesis “secreta” de Zaragoza al mencionar la participación ciudadana en el caso de la Constitución venezolana “a través de postulaciones propuestas desde la sociedad civil, con participación posterior del Poder Ciudadano y final decisión de la Asamblea Nacional” (p. 541).

Sin embargo, ello nunca se ha aplicó en el país, como se ha argumentado anteriormente, pues desde el año 2000 los

³²³ “Artículo 70: Son medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, en lo político: la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocación* del mandato, las iniciativas legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas cuyas decisiones serán de carácter vinculante, entre otros; y en lo social y económico: las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la co-gestión, las cooperativas en todas sus formas incluyendo las de carácter financiero, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y la solidaridad.”

Comités de postulaciones siempre se organizaron en todas las leyes relativas a la materia como simples comisiones parlamentarias, integradas con una mayoría de diputados, que no son parte de la sociedad civil. Pero lo grave es que la demolición de este primer mecanismo emblemático de participación dispuesto directamente en la Constitución, ha estado precisamente a cargo básicamente de la Jurisdicción Constitucional (de la cual ha formado parte la autora de la Tesis “secreta” desde 2010), que se abstuvo sistemáticamente desde del año 2000, de juzgar la inconstitucionalidad de las leyes que regulan dichos Comités.³²⁴

El *segundo*, es el mecanismo de revocación del mandato que se estableció en la Constitución como un derecho político de los ciudadanos (p. 67), y que responde, como lo observó la autora de la Tesis “secreta” de Zaragoza, al establecimiento del “control directo de los cargos de representación a través de los mecanismos revocatorios. Todos los cargos de elección popular estarán sujetos a la posibilidad de referéndum revocatorio convocado por la ciudadanía” (p. 538).

Ese mecanismo emblemático de participación, sin embargo, durante los años de vigencia de la Constitución no ha podido ser aplicado. Primero fue en 2004, cuando la Sala Constitucional del Tribunal Supremo mutó la Constitución para convertir el referendo revocatorio en un referendo “ratificatorio” y poder asegurar que a pesar de que en 2004 el mandato del Presidente Chávez quedó revocado mediante referendo porque votaron más electores por revocarlo que los que votaron por elegirlo, sin embargo por una “interpretación a la carta” de la Constitución suministrada por el Juez Constitucional, fuera ratificado en su cargo;³²⁵ sobre lo cual nada informó la autora de la Tesis “secreta” en su texto.

³²⁴ Véase lo escrito en 2004 en 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.

³²⁵ 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, 172 pp.

Y segundo, fue en 2016, cuando por decisiones de jueces penales de instancia y de la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia se detuvo el proceso de activación del referendo revocatorio como iniciativa popular,³²⁶ sin que la Sala Constitucional que la autora de la Tesis “secreta” presidía, hubiese salido a actuar como garante de la Constitución en nombre de la participación. En ese caso, el Juez Constitucional sí se abstuvo avocarse al conocimiento de la causa, renunciando a hacer prevalecer el cacareado “principio participativo” que quedó pospuesto.³²⁷

El tercer mecanismo de participación ciudadana establecido en la Constitución, es el relativo a la consulta obligatoria de los proyectos de ley, por parte de la Asamblea Nacional, durante el proceso de su formación (art. 211), que la autora de la Tesis de Zaragoza identificó como “mecanismos de participación consultiva,” destacando que “la consulta popular deja de ser el mecanismo anecdótico del viejo constitucionalismo previsto para una o dos supuestos para ocupar numerosos espacios y posibilitar su utilización general y universal” (p. 538).

Sin embargo, lamentablemente también en este caso, la participación ciudadana a través de la consulta de los proyectos de ley a los “ciudadanos y ciudadanas y a la sociedad organizada para oír su opinión sobre los mismos” realmente fue el mecanismo más anecdótico y preferido del “nuevo constitucionalismo,” pero que durante la vigencia de la Constitución, en la práctica, no pasó de ser sino una ilusión, que nunca se ha hecho realidad. Y lo más grave es que incluso el mismo fue formalmente eliminado por el propio Juez Constitucional, con la participación activa de la propia autora de la Tesis “secreta” de Zaragoza, al disponer – como si fuera una “nueva anécdota - primero, que la consulta popular de los proyectos de ley solo se aplica a las leyes sancionadas por la

³²⁶ Véase Allan R. Brewer-Carías, “El nuevo secuestro del derecho del pueblo a la realización del referendo revocatorio presidencial perpetrado por la Sala Electoral, algunos tribunales penales y el Poder Electoral,” en *Revista de Derecho Público*, N° 147-148, (julio-diciembre 2016), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2016, pp. 384-406.

³²⁷ Véase José Ignacio Hernández, *El referendo revocatorio presidencial en Venezuela y el abuso del poder*, IDEA, Editorial Jurídica Venezolana International, 2017.

Asamblea Nacional, pero no a las leyes dictadas mediante decretos leyes habilitados (2014),³²⁸ cuando en el país, desde 2001, la gran mayoría de las leyes han sido dictadas precisamente mediante decretos leyes en ejecución de leyes habilitantes;³²⁹ y segundo, posteriormente, que la obligación de consulta popular que establece la Constitución incluso respecto de las “leyes” no es tal, y se puede cumplir en cualquier forma o “de la mejor manera” (2017).

Estas “interpretaciones constitucionales a la carta” en la cual participó la autora de la Tesis “secreta” de Zaragoza, como Presidenta (2014) y magistrada de la Sala Constitucional (2014), en definitiva no fue sino una gran burla y un gran fraude cometido contra la participación ciudadana, y las propias “tesis” que defendió en su Tesis “secreta.”

IV. LA DEFENSA DE LAS INCONSTITUCIONALES LEYES ORGÁNICAS DEL PODER POPULAR DE 2010

Pero como se ha explicado, la reforma constitucional de 2007 aprobada por la Asamblea Nacional, fue rechazada por el pueblo en el referendo de diciembre de ese mismo año, siendo la respuesta desde el gobierno, sin duda con la asesoría de la autora de la tesis “secreta” de Zaragoza, el proceder a “implementar” la fallida reforma mediante leyes, procediéndose por la Asamblea Nacional controlada, al término de su periodo, no solo a designar a los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, nombrando entre ellos a la Sra. Gutiérrez, autora de la Tesis “secreta” de Zaragoza sin cumplir con las exigencias constitucionales (como por ejemplo haber obtenido un doctorado, que entonces no tenía); sino a la sanción de las Leyes Or-

³²⁸ Véase Allan R. Brewer-Carías, “El fin de la llamada “democracia participativa y protagónica” dispuesto por la Sala Constitucional en fraude a la Constitución, al justificar la emisión de legislación inconsulta en violación al derecho a la participación política,” en *Revista de Derecho Público*, No 137 (Primer Trimestre 2014, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2014, pp. 157-164

³²⁹ 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 No. 17 Caracas, 2002, pp. 63-103; y “El fin de la llamada “democracia participativa y protagónica”.

gánicas del Poder Popular, de las Comunas, del Sistema Económico Comunal, de Planificación Pública y Comunal y de Contraloría Social,³³⁰ todas destinadas a “la construcción del Estado Comunal,” habiéndose además reformado la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, y las Leyes de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, y de los Consejos Locales de Planificación Pública.³³¹

La Asamblea Nacional, además, sancionó una Ley habilitante autorizando al Presidente de la República para por vía de legislación delegada, pudiera dictar leyes en todas las materias imaginables, incluso de carácter orgánico, vaciando así por un período de 18 meses a la nueva Asamblea Nacional que se instaló en enero de 2012, de materias sobre las cuales poder legislar. Posteriormente, en ese mismo año se dictó la Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y otras atribuciones.³³²

Con todas estas leyes, como se dijo, se decretó una transformación radical del Estado, estableciendo un Estado Socialista por el cual nadie había votado, y más bien había sido rechazado; con el agravante de que ello se hizo sin reformarse la Constitución. Este Estado paralelo, como se ha visto, tiene a la Comuna como a su célula fundamental, buscando suplantar inconstitucionalmente al Municipio en el carácter que tiene de “unidad política primaria de la organización nacional” (art. 168 de la Constitución), con la consecuente desmunicipalización del país;³³³ y tiene como pieza clave a los Consejos

³³⁰ Véase en *Gaceta Oficial* N° 6.011 Extra. de 21 de diciembre de 2010. Véase en general sobre estas leyes, Allan R. Brewer-Carías, Claudia Nikken, Luis A. Herrera Orellana, Jesús María Alvarado Andrade, José Ignacio Hernández y Adriana Vigilanza, *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; Allan R. Brewer-Carías, “La Ley Orgánica del Poder Popular y la desconstitucionalización del Estado de derecho en Venezuela,” en *Revista de Derecho Público*, N° 124, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2010, pp. 81-101,

³³¹ Véase en *Gaceta Oficial* N° 6.015 Extra. de 30 de diciembre de 2010

³³² Véase en *Gaceta Oficial* N° 6.079 Extra. de 15 de junio de 2012, reimpressa en *Gaceta Oficial* No. 39.954 de 28 de junio de 2012.

³³³ Véase Allan R. Brewer-Carías, “El inicio de la desmunicipalización

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

Esta instancia del Poder Popular constituida por los Consejos Comunales como lo hemos explicado, está regulada en la mencionada Ley Orgánica de los Consejos Comunales,³³⁴ a cuyos “voceros,” incluso, mediante la reforma de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal de diciembre de 2010, se les ha asignado la función de designar a los miembros de las Juntas Parroquiales, las cuales, en consecuencia, fueron “degradadas,” dejando de ser las “entidades locales” que son, conforme a la Constitución, aquellas 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).³³⁵

A la defensa de dichas leyes, la magistrada Gutiérrez le

en Venezuela: La organización del Poder Popular para eliminar la descentralización, la democracia representativa y la participación a nivel local”, en *AIDA, Opera Prima de Derecho Administrativo. Revista de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo*, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Estudios Superiores de Acatlán, Coordinación de Postgrado, Instituto Internacional de Derecho Administrativo “Agustín Gordillo”, Asociación Internacional de Derecho Administrativo, México, 2007, pp. 49 a 67.

³³⁴ Véase en *Gaceta Oficial* N° 39.335 de 28 de diciembre de 2009. Véase Allan R. Brewer-Carías, *Ley Orgánica de Consejos Comunales*, Colección Textos Legislativos, N° 46, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2010.

³³⁵ Adicionalmente, en forma evidentemente inconstitucional, la Ley de reforma del Poder Municipal de 2010, decretó la “cesación” en sus funciones de “los miembros principales y suplentes, así como los secretarios o secretarías, de las actuales juntas parroquiales, quedando las alcaldías responsables del manejo y destino del personal, así como de los bienes correspondientes” (Disposición Derogatoria Segunda.

dedicó un buen número de páginas en su Tesis “secreta” de Zaragoza, defendiéndolas (pp. 369 ss.; 481 ss.), en el proceso de creación inconstitucional de instancias políticas destinadas a vaciar de competencias a los órganos del Estado (la República, los Estados, los Municipios y demás entidades locales), asignándole funciones políticas pero sin asegurar su carácter electivo mediante la elección de representantes del pueblo a través de sufragio universal, directo y secreto; sin asegurar su autonomía política propia del carácter descentralizado; y sin garantizar su carácter pluralista, al disponer que no podían estar vinculados a otra ideología que no fuera el Socialismo.

Es decir, sin respetar los principios constitucionales del Estado democrático de derecho, se dictaron esas Leyes Orgánicas, entre las cuales sin duda destaca la Lley Orgánica del Poder Popular, considerada por la autora de la Tesis “secreta” como “la ley marco de la nueva geometría del poder” (p. 484); con las cuales se terminó de definir el marco normativo de un nuevo Estado, supuestamente el “Estado participativo,” que implicaba entre otras cosas, vaciar de competencias a los Estados y Municipios.

Ese fue el Estado que defendió la Sra. Gutiérrez en su Tesis secreta de Zaragoza de 2011, y que el año siguiente defendería el propio Director de la Tesis, Fernando Palacios Romeo.³³⁶ Por ello, sobre ese vaciamiento de las competencias de los órganos constitucionales (Estados y Municipios), que por supuesto solo podría hacerse con una reforma constitucional, la autora de la Tesis “secreta” de Zaragoza incluso destacó en su análisis del supuesto “Estado participativo,” al:

“ámbito municipal y estatal al que se impone la obligación de transferir competencias y funciones a las comunidades y grupos vecinales organizados, relativas a la práctica totalidad de los servicios públicos, y en relación a la iniciativa de propuestas para la elaboración de los respectivos planes de inversión, ejecución, evaluación y control de obras, programas sociales y servicios públicos. Se menciona específicamente la creación de nuevas estructuras orgánicas (sujetos de descen-

³³⁶ Véase Francisco Palacios Romeo, “Falacias ideológicas y aporías técnicas sobre los nuevos procesos políticos de América Latina (en torno a un argumentario de Brewer Carías sobre el hecho social-participativo),” en *Actas Congreso Internacional América Latina: la autonomía de una región (XV Encuentro de latinoamericanistas españoles)*, Consejo Español de Estudios Iberoamericanos, 2012, p. 615

tralización) a nivel de las parroquias, las comunidades, los barrios y las vecindades a los fines de garantizar el principio de la corresponsabilidad en la gestión pública de los gobiernos locales y estatales; desarrollando mecánicas autogestionarias y cogestionarias en la administración y control de los servicios públicos estatales y municipales” (p. 538).

Estas expresiones quizás explican, el porqué, a pesar de que todas esas leyes fueron impugnadas por inconstitucionalidad ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia,³³⁷ de la cual formó parte la autora de la Tesis “secreta” de Zaragoza, nunca fueron siquiera fueron admitidas las acciones de nulidad, habiendo ocurrido de hecho una denegación de justicia constitucional.

Por ello, la razón de la denegación de justicia podría quizás encontrarse precisamente en la Tesis “secreta” de doctorado de la magistrado Gutiérrez, quien luego de ser designada como magistrada en diciembre de 2010, y de que se hubiesen sancionado las referidas leyes por la misma Asamblea Nacional que la designó, un año después defendió su Tesis “secreta” haciendo en ella no solo la defensa de las Leyes, sino una apología de su contenido (pp. 484-523), respondiendo incluso a las críticas que varios profesores habíamos formulado al respecto,³³⁸ solo acusándonos de “libelistas” y de “no parecer entender” su significado (p. 381).

³³⁷ Véase el texto básico de la demanda de nulidad en el trabajo de José Ignacio Hernández, Jesús María Alvarado Andrade y Luis A. Herrera Orellana, “Sobre los vicios de inconstitucionalidad de la Ley Orgánica del Poder Popular,” publicado en el libro: *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, pp. 507-593.

³³⁸ Véase sobre el conjunto de Leyes los trabajos publicados en el libro: 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 (Los Consejos Comunales, las Comunas, la Sociedad Socialista y el Sistema Económico Comunal)*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2011, 720 pp. 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*, N° 124, (octubre-diciembre 2010), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2010, pp. 81-101.

No era fácil que la magistrada Gutiérrez pudiera permitir que los procesos de inconstitucionalidad contra las mencionadas leyes pudieran avanzar, sobre todo cuando ella habría participado en su redacción desde la Procuraduría General de la República, antes de ser designada magistrada del Tribunal Supremo, habiéndolas defendido después, ya como magistrada, "públicamente" - como se debe hacer en la defensa de las tesis - en su Tesis "secreta" de Zaragoza, ignorando que se trataba de una reforma tan radical de la Constitución que no podía hacerse mediante simples leyes, sin seguirse las previsiones de la Constitución sobre la reforma de la Constitución.

Debe mencionarse, de nuevo, como falla metodológica en el manejo de la bibliografía en una Tesis doctoral, en lo cual por lo visto el Director de la Tesis profesor Palacios no puso mayor empeño, que la autora de la Tesis "secreta" de Zaragoza, al "escribirla," ignoró lo que se había escrito en el país sobre estas Leyes del Poder Popular que tanto defendió. Respecto de mis trabajos, por ejemplo, solo citó dos estudios publicados en Madrid;³³⁹ no habiéndose molestado en buscar bibliografía publicada en Venezuela, y ni siquiera consultar los trabajos publicados en el libro editado en Caracas, en marzo de 2011 (antes de que presentara su Tesis "secreta" en Zaragoza), con el título *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 No. 50, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2011, 720 pp.), en el cual se publicaron, todos juntos - incluso para que nadie que fuera a escribir sobre el tema se

³³⁹ La autora de la Tesis "secreta," se limitó a citar mi trabajo (nota 372): Allan R. Brewer-Carías, sobre "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*, N° 19, Editorial Iustel, Madrid 2011, pp. 26-39. En otra parte (Nota 362) se refiere a otro trabajo también publicado en Madrid al referirse a "los distintos opúsculos de Brewer Carías. V.g. Allan Brewer Carías, "Las leyes del Poder Popular dictadas en Venezuela en diciembre de 2010, para transformar el Estado Democrático y Social de Derecho en un Estado Comunal Socialista, sin reformar la Constitución," en *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonomico, N° 1, Madrid, Junio 2011, pp. 127-131.

tuviera que movilizar por bibliotecas – los siguientes trabajos, todos ignorados por la magistrada Gutiérrez en su Tesis “secreta” de Zaragoza:

“Introducción General al régimen del Poder Popular y del Estado Comunal. (O de cómo en el siglo XXI, en Venezuela se decreta, al margen de la Constitución, un Estado de Comunas y de Consejos Comunales, y se establece una sociedad socialista y un sistema económico comunista, por los cuales nadie ha votado) por Allan R. Brewer-Carías (pp. 9-182); “La Ley Orgánica de los Consejos Comunales y el derecho a la participación ciudadana en los asuntos públicos,” por Claudia Nikken (pp. 183-358); La Ley Orgánica de Contraloría Social: Funcionalización de la participación e instauración de la desconfianza ciudadana,” por Luis A. Herrera Orellana (pp. 359-374); “La “Constitución Económica” y el sistema económico comunal (Reflexiones Críticas a propósito de la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal),” por Jesús María Alvarado Andrade (pp. 375- 456); “Descentralización y Poder Popular,” por José Ignacio Hernández G. (pp. 457- 474); “La descentralización política de Venezuela y las nuevas Leyes del “Poder Popular,” por Adriana Vigilancia García (pp. 475-506) y “Sobre los vicios de inconstitucionalidad de la Ley Orgánica del Poder Popular,” por José Ignacio Hernández, Jesús María Alvarado Andrade y Luis A. Herrera Orellana (pp. 507-593).”

Ahora bien, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo, al conocer de las impugnaciones formuladas contra la Ley Orgánica del Poder Público Municipal de 2010 por un grupo de representantes de varios Municipios del país, mediante sentencia No. 355 de 16 de mayo de 2017 (Caso: *impugnación de la Ley de reforma de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal*),³⁴⁰ emitida con la participación de la magistrada

³⁴⁰ Véase en <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/mayo/199013-355-16517-2017-11-0120.HTML> . Véase los comentarios a esta sentencia en Emilio J. Urbina Mendoza, “Todas las asambleas son sufragios, y muchos sufragios también son asambleas. La confusión lógica de la sentencia 355/2017 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia y la incompatibilidad entre los conceptos de sufragio y voto asambleario,” y José Ignacio Hernández G., “Sala Constitucional convalida la desnaturalización del Municipio. Notas sobre la sentencia N° 355/2017 de 16 de mayo,” en *Revista de Derecho Público*, N° 150-151 (enero-junio 2017), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2017, pp. 107-116 y 349-352.

Gladys Gutiérrez Alvarado, autora de la Tesis “secreta” de Zaragoza, simplemente desconoció el pilar de la democracia en Venezuela, que es la democracia representativa y admitió la “constitucionalidad” de que los miembros de las Juntas parroquiales sean designados por los Consejos Comunales, en un proceso que ni siguiera es una elección de segundo grado, porque no hay elección de primer grado en la designación a mano alzada de los voceros de los consejos comunales.

Para pretender privilegiar la “participación sin sufragio” sobre la participación mediante el sufragio, la Sala Constitucional en la retórica “participativa” vacía que ha utilizado en muchas de sus decisiones, en esta sentencia N. 355 afirmó que el “derecho general a participar en los procesos de decisión en las distintas áreas como la económica, social y cultural,” supuestamente se ha establecido:

“no limitándose a la designación de representantes a cargos públicos de representación popular, toda vez que lo que se plantea, en definitiva, es el protagonismo fundamental de las ciudadanas y ciudadanos, la participación como nuevo paradigma determinante del nuevo régimen constitucional, lo que implica una nueva concepción de desarrollo integral que asume la preeminencia de los valores humanos y privilegia la participación de la población en el proceso de desarrollo económico y social.”

Y por ello, según la Sala, con la participación de la autora de la tesis “secreta,” supuestamente la Ley Orgánica del Poder Público Municipal de 2010, “estableció los mecanismos de participación y protagonismo, que de manera articulada y soberana, se lleva adelante entre las asambleas de ciudadanos y los consejos comunales, para la elección de los miembros de las juntas parroquiales comunales, [...] a diferencia de la democracia representativa que consagraba la Constitución de 1961, el cual no entra en contradicción alguna con los mecanismos de participación electoral previstos en los artículos 62 y 63 de la Constitución;” como si en la Constitución de 1999 no se estableciera como pilar del sistema político precisamente la “democracia representativa.”

No es que el derecho a la participación política previsto en el artículo 62 de la Constitución se limite a la participación mediante el sufragio conforme al artículo 63 del mismo texto constitucional; sino que tratándose de pretendidas entidades políticas territoriales como son los Consejos Comunales, la designación de sus autoridades no puede realizarse en otra

forma que no sea mediante elección por sufragio universal directo y secreto; por lo que, contrario a lo resuelto por la Sala en la sentencia, el artículo 35 de la Ley Orgánica impugnada si estaba viciado de inconstitucionalidad, en lo que respecta a la designación (mal llamada “elección” de los miembros de las Juntas Parroquiales Comunales, lo que efectivamente sí quebranta el derecho constitucional al sufragio.

Por otra parte, en cuanto a las Comunas, las mismas están concebidas en la Ley Orgánica del Poder Popular como la “célula fundamental” del Estado Comunal (artículo 15.2) como el “espacio socialista” o “entidad local” es definida por la “integración de comunidades vecinas” (art. 1). Dicha calificación de las Comunas como “entidades locales” se ha hecho ignorando 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) que además, tienen que ser “siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables.” Conforme a la Constitución, por tanto, no puede haber “entidades locales” con gobiernos que no sean democráticos en los términos mencionados, y menos por “representantes” designados por otros órganos públicos.

Todo esto, sin embargo, fue ignorado por el Juez Constitucional, con la participación de la autora de la Tesis “secreta” de Zaragoza, al resolver los recursos de inconstitucionalidad intentados por varios Municipios y representantes municipales contra la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, mediante la mencionada sentencia de la Sala Constitucional No. 355 de 16 de mayo de 2017 (Caso: *impugnación de la Ley de reforma de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal*),³⁴¹ consi-

³⁴¹ Véase en <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/mayo/199013-355-16517-2017-11-0120.HTML> . Véase los comentarios a esta sentencia en Emilio J. Urbina Mendoza, “Todas las asambleas son sufragios, y muchos sufragios también son asambleas. La confusión lógica de la sentencia 355/2017 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia y la incompatibilidad entre los conceptos de sufragio y voto asambleario,” y José Ignacio Hernández G., “Sala Constitucional convalida la desnaturalización del Municipio. Notas sobre la

derando para justificar el vaciamiento de competencias previsto en las Leyes Orgánicas del Poder Popular, sobre todo hacia entidades que no tienen gobierno democrático representativo (hacia las cuales no puede hablarse de “descentralización” como lo hace la sentencia, y menos cuando están controladas por el poder central, como sucede con los Consejos Comunales); que las normas constitucionales en materia municipal “tiene como última finalidad su asignación en la población de aquellas materias sobre las cuales se encuentre en capacidad para llevar a cabo en atención al desarrollo de las capacidades del colectivo, debidamente organizado,” lo que por lo visto, a juicio de la Sala, permitiría dejar al Municipio, al final, como una entelequia vacía, a pesar de su rango constitucional y su carácter de unidad política primaria y autónoma en la organización nacional. Por lo demás, la Sala Constitucional en esa sentencia, pretendió fundamentar el vaciamiento de las competencias municipales y el desdibujamiento del carácter de unidad política primaria del Municipio en el principio de la participación, ignorando que para que esta se dé, como hemos explicado, es necesario que haya descentralización política y esta solo puede existir con entes territoriales autónomos democráticos y representativos. Pretender que hay participación ciudadana en agencias del Poder Central controladas por el partido de gobierno denominadas Consejos comunales, es una falacia inaceptable. Eso es movilización popular pero no participación política.

El vaciamiento de competencias de los Estados y Municipios, por lo demás, lo que producirá es que los mismos queden como estructuras vacías, con gobiernos representativos electos por el pueblo pero que no tienen materias sobre las cuales gobernar. Para ello incluso se decretó en otra Ley Orgánica llamada para la Transferencia al Poder Popular de la Gestión y Administración Comunitaria de Servicios de 2012,³⁴² el vaciamiento de competencias de los Estados y Mu-

sentencia N° 355/2017 de 16 de mayo,” en *Revista de Derecho Público*, No. 150-151 (enero-junio 2017), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2017, pp. 107-116 y 349-352.

³⁴² Para vaciar a los Municipios de toda competencia se dictó en 2012 una Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y Otras Atribuciones (Decreto Ley N° 9.043, en *Gaceta Oficial* N° 6.097 Extra. de 15 de junio de 2012), transformada en 2014, en la Ley Orgánica para la Transferencia al Poder Popular de la

nicipio, para transferirlas a los Consejos Comunales, integrados por “voceros” no electos y sin representatividad democrática, dependientes del Poder central.³⁴³

Con la Ley Orgánica marco del Poder Popular, no cabe duda de la decisión política adoptada en diciembre de 2010 por la entonces completamente deslegitimada Asamblea Nacional que había sido electa en 2005, pues ya no representaba

Gestión y Administración Comunitaria de Servicios (Véase en *Gaceta Oficial* N° 40.540 de 13 de noviembre de 2014. Esa fue la única Ley Orgánica del “paquete” inicial de 2010 que en aquél año, a pesar de haber sido anunciada, no fue sancionada.

³⁴³ 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*, N° 130, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2012, p. 152. Véase sobre la Ley Orgánica de 2012, los comentarios de: José Luis Villegas Moreno, “Hacia la instauración del Estado Comunal en Venezuela: Comentario al Decreto Ley Orgánica de la Gestión Comunitaria de Competencia, Servicios y otras Atribuciones, en el contexto del Primer Plan Socialista-Proyecto Nacional Simón 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*, N° 130, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2012, pp. 127 ss.

a la mayoría de la voluntad popular que se expresó el 26 de septiembre de 2010 en contra del Presidente de la República, de la propia Asamblea Nacional y de la política socialista que habían adelantado, era absolutamente inconstitucional; pues consistía en imponerle a los venezolanos en contra de la voluntad popular y en fraude a la Constitución, un modelo de Estado Socialista, denominado “Estado Comunal,” basado en el ejercicio del Poder Popular por el pueblo, como supuesta forma de ejercicio de la soberanía en forma directa (lo que no es cierto pues se ejerce mediante “voceros” que lo “representan” y que no son electos en votaciones universales, directas y secretas); modelo de Estado Socialista establecido en forma paralela al Estado Constitucional (el Estado federal descentralizado, democrático y social, de derecho, y de justicia previsto en la Constitución de 1999) establecido para el ejercicio del Poder Público por el pueblo tanto en forma indirecta mediante representantes electos en votaciones universales, directas y secretas, como en forma directa mediante los mecanismos autorizados en la Constitución, donde se incluye a las Asambleas de Ciudadanos.

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,³⁴⁴ se sumó entonces el fraude a la voluntad popular, al imponerle a los venezolanos mediante leyes orgánicas, un modelo de Estado que había sido rechazado por el voto popular, y por el cual nadie ha votado y que cambia radical e inconstitucionalmente el texto de la Constitución de 1999, que no ha sido reformado conforme a sus previsiones. Ese modelo, se insiste, se quiso imponer en abierta contradicción al rechazo popular mayoritario que se expresó en diciembre de 2007 a la reforma constitucional que se intentó realizar incluso violando la propia Constitución, y al rechazo popular mayoritario del pueblo expresado respecto de la política del Presidente de la República y de su Asamblea Nacional con ocasión de las elecciones parlamentarias del 26 de septiembre de 2010.

³⁴⁴ 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.

Todas las Leyes Orgánicas del Poder Popular, por supuesto, como se dijo, fueron impugnadas por inconstitucionalidad ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en 2011,³⁴⁵ pero el Juez Constitucional, sin duda, con la participación activa de la entonces recién nombrada magistrada en la Sala Constitucional Gladys Gutiérrez Alvarado, nunca llegó siquiera a admitir las acciones de nulidad.

Al contrario, al poco tiempo, la magistrada Gutierrez presentaría su Tesis “secreta” de Zaragoza donde hizo una de las pocas apologías que se conocen sobre dichas Leyes orgánicas del Poder Popular, lo que quizás explica que las demandas de nulidad contra las mismas quedaran en los archivos del Tribunal Supremo como prueba de la voluntad del Juez Constitucional, con su abstención, de terminar de demoler el Estado democrático.

Ello, se insiste, es lo que permite explicar entonces porqué la Sala Constitucional, posteriormente, nunca siquiera se tomó la molestia de decidir sobre la admisión o no de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad.

Lo único, sin embargo, que sí hizo la Sala Constitucional, aún cuando en forma indirecta, fue resolver que las referidas Leyes orgánicas del Poder Popular, que en definitiva lo que hicieron fue implementar la rechazada reforma constitucional de 2007, sin embargo, en contra de toda lógica y de la propia redacción de las normas, no se podían considerar como una “reedición” de la misma.

En efecto, con motivo de decidir la acción de nulidad que diversas autoridades municipales intentaron contra la reforma de la ley Orgánica del Poder Público Municipal de diciembre de 2010, ante la denuncia de que la misma implementaba la reforma constitucional rechazada, la Sala Constitucional en la ya mencionada sentencia No. 355 de 16 de mayo de 2017 (Caso: *impugnación de la Ley de reforma de la Ley Orgáni-*

³⁴⁵ Véase el texto de la demanda de nulidad por inconstitucionalidad de todas las Leyes Orgánicas del Poder Popular en el libro: Allan R. Brewer-Carías, Claudia Nikken, Luis A. Herrera Orellana, Jesús María Alvarado Andrade, José Ignacio Hernández y Adriana Vigilancia, *Leyes Orgánicas sobre el Poder Popular y el Estado Comunal (Los consejos comunales, las comunas, la sociedad socialista y el sistema económico comunal)*, Colección Textos Legislativos N° 50, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2011, pp. 507-593

ca del Poder Público Municipal)³⁴⁶ emitida con la participación de la magistrada Gladys Gutiérrez Alvarado, autora de la Tesis “secreta” de Zaragoza, concluyó simplemente expresando contra la realidad, que:

“no existe correlación alguna entre el proyecto de reforma constitucional de 2007 y las modificaciones efectuadas a la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 2010, en cuanto a la reedición de normas, textual o incidentalmente; tampoco se constata coincidencia alguna, en términos coextensivos, entre ambos instrumentos que denoten identidad en sentido, propósito o finalidad que determinen que la reforma de Ley realizada en 2010 estipule la inserción de materias o preceptos que hayan sido propuestos y sometidos a la aprobación popular llevada a cabo en el año 2007.”

La Sala Constitucional, en su análisis, entró a dilucidar específicamente si la figura de “la intervención los grupos comunales dentro de la organización administrativa del Estado, incorporadas en un proyecto de reforma constitucional cuya aprobación haya sido rechazada, implica que éstas no pueden ser incluidas posteriormente en la estructura organizacional de la Administración” mediante ley, concluyendo, al citar una sentencia precedente (No. 2013/2014) que “el rechazo” de un proyecto de reforma constitucional no puede considerarse que “se constituya en una decisión vinculante de la misma entidad jurídica atribuible a la aprobación del mismo.” Considerando que:

“no puede restringirse las potestades constitucionales establecidas en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, de ordenar la organización interna de la Administración Pública Nacional conforme a lo establecido en el artículo 236.20 del Texto Constitucional, ya que lo contrario conllevaría

³⁴⁶ Véase en <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/mayo/199013-355-16517-2017-11-0120.HTML>. Véase los comentarios a esta sentencia en Emilio J. Urbina Mendoza, “Todas las asambleas son sufragios, y muchos sufragios también son asambleas. La confusión lógica de la sentencia 355/2017 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia y la incompatibilidad entre los conceptos de sufragio y voto asambleario,” y José Ignacio Hernández G., “Sala Constitucional convalida la desnaturalización del Municipio. Notas sobre la sentencia N° 355/2017 de 16 de mayo,” en *Revista de Derecho Público*, No. 150-151 (enero-junio 2017), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2017, pp. 107-116 y 349-352.

afirmar que la consecuente desaprobatoria de un proyecto constitucional sobrellevaría a la limitación de las facultades constitucionales, lo cual envolvería adicionalmente a la disminución de sus funciones a una sanción o limitación no consagrada en la Carta Magna.”

Y así, consideró la Sala que la incorporación en la reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal de los aspectos de la rechazada reforma constitucional, se hizo “por aplicación directa de los mandatos de la Constitución de 1999 y no por identidad con el proyecto sometido a votación popular en el año 2007,” considerando que lo que había ocurrido sería un “cambio de rango dentro del ordenamiento jurídico, cuando se negó la elevación de la normas y las materias al rango constitucional,” que luego se dictaron mediante ley. De lo que resultaría entonces la conclusión de que la reforma constitucional habría sido un ejercicio inútil porque no era necesario reformar la Constitución para lo que entonces se propuso, lo que supuestamente podía regularse por Ley, porque ya estaba en las atribuciones constitucionales del legislador. Ambas premisas son falsas, y basta para constatarlo, por ejemplo, que el carácter del Municipio como unidad política primaria y la creación de nuevas entidades políticas locales son de reserva constitucional, y no pueden reformarse mediante Ley como lo hizo la ley Orgánica impugnada.

Sin embargo, la conclusión de la Sala fue tajante al desestimar los alegatos de los Municipios recurrentes:

“la mera invocación de los proyectos contenidos en las normas sometidas a consideración en la propuesta efectuada en el año 2007, no constituye fundamento para declarar la inconstitucionalidad de las reformas legales que hayan sido promulgadas posteriormente, ya que para ello también es necesario verificar si las modificatorias realizadas al ordenamiento legal tienen base o no en la Constitución de 1999.”

Pero la autora de la Tesis “secreta” de Zaragoza no solo se limitó en la misma a defender lo indefendible que era el conjunto de leyes inconstitucionales sobre el Poder Popular, sino que ignorando toda la bibliografía que se había producido en el país con ocasión de la sanción de dichas Leyes, acusó en general a los críticos de las mismas como “los que desde hace unos meses van criminalizando la legislación participativa en Venezuela como un quebrantamiento constitucional masivo” (p. 369) - como en efecto lo fueron - , pero que la autora de la Tesis “secreta” quería ignorar, argumentando

más bien que no había habido quebrantamiento constitucional, indicando simplemente que:

“No, es lo contrario. Si las instituciones venezolanas no desarrollan la cláusula participativa estarían haciendo un ejercicio de mutación constitucional desobedeciendo uno de los mandatos principales del texto” (p. 369).

O sea, la autora, por el hecho de que la Constitución de 1999 hubiera incluido la palabra “participación” en varias normas y en otras, escasas, la palabra “comunitario,” en su criterio y en nombre del “nuevo paradigma constitucional,” la misma supuestamente autorizaba al Legislador para cambiar toda la Constitución y transformar el Estado, olvidándose de lo previsto en ella misma.

La autora de la Tesis “secreta” de Zaragoza, en esa línea, como se dijo, defendió lo indefendible, que eran ese conjunto de Leyes Orgánicas del Poder Popular inconstitucionales, que como magistrada se negó a permitir que fueran juzgadas, indicando entonces en la apología que hizo de las mismas en su Tesis, que pasaba supuestamente a “hacer un análisis muy austero, de sistematización jurídica, para dotar de claridad y sistematización la exposición. Precisamente porque es lo que no se ha hecho habitualmente a la hora de delinear el modelo participativo en la Constitución” (p. 369). Sin embargo, basta hojear y leer el Índice o Sumario de la Tesis para apreciar que eso era lo que debió haber hecho al escribirla: dotar de claridad y sistematización su exposición, que no la tiene.

Una última observación debe hacerse sobre la Tesis “secreta” de doctorado de la Sra. Gutiérrez cuando analiza el “nuevo paradigma constitucional” y la “nueva geometría del poder” con “especial mención a la Constitución de Venezuela,” y es que en esa “nueva geometría del poder” desapareció toda mención a la forma federal del Estado, que no sólo es una forma constitucional bicentenaria establecida desde 1811, sino que implica una distribución territorial del Poder Público - aun cuando imperfecto e insuficiente - en niveles de comunidades políticas autónomas como son los Estados y Municipios, a pesar incluso de todas sus deficiencias.³⁴⁷

³⁴⁷ Sobre ello he escrito mucho, desde hace mucho. Véase lo último en Allan R. Brewer-Carías, “La mutación del Estado federal en Venezuela,” en *Revista General de Derecho Público Comparado*, N° 23 (junio 2018), (Sección Monográfica: “Las tendencias del Estado federal en

En el nuevo esquema o “nueva geometría del poder” que propugnó la autora de la Tesis “secreta” - en la cual ni siquiera utiliza el término “federal” - , no tienen cabida por tanto ni los Estados, ni los Municipios, ni las Juntas Parroquiales, las cuales de paso se pretendió eliminar en 2010 mediante la Ley de reforma de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal; es decir, desaparece todo aquello que en el territorio pueda ser autónomo y con gobiernos representativos electos mediante sufragio universal, directo y secreto.

Por ello, incluso, desde antes de ser designada magistrada del Tribunal Supremo, la autora de la tesis “secreta” de Zaragoza, desde 2008, como Procuradora General de la República comenzó a buscar dismantlar la estructura del Estado federal en Venezuela intentando un recurso de “interpretación a la carta” ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, para que decidiera sobre que lo que decía el artículo 164.10 de la Constitución, solicitando que resolviera lo que decía sobre las “competencias exclusivas” de los Estados no eran tal cosa, sino que se trataba de “competencias concurrentes” y, por tanto, con injerencia del Poder Nacional, propiciando así la “nacionalización” de las competencias de los Estados en materia de conservación, administración y aprovechamiento de las carreteras y autopistas nacionales, y de los aeropuertos y puertos de uso comercial; lo que efectivamente logró que la Sala Constitucional decidiera.³⁴⁸

V. LA DEFENSA DE LA “CONSTITUCIONALIDAD” Y “BONDADES” DE LAS LEYES ORGÁNICAS DEL PODER POPULAR POR EL DIRECTOR DE LA TESIS “SECRETA” DE ZARAGOZA

Pero no solo la Sra. Gutierrez, autora de la Tesis “secre-

América Latina”. Coordinado por Giorgia Pavani y Vanessa Suel (Cock), Iustel, Madrid 2018

³⁴⁸ Sobre ello véase Allan R. Brewer-Carías, “La Ilegítima mutación de la Constitución y la Legitimidad de la Jurisdicción Constitucional: La “Reforma” de la forma federal del Estado en Venezuela mediante interpretación constitucional,” en *Anuario No. 4, Diciembre 2010*, Instituto de Investigación Jurídicas, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, Universidad Dr. José Matías Delgado de El Salvador, El Salvador 2010, pp. 111-143.

ta” de Zaragoza, y magistrada de la sala Constitucional del Tribunal Supremo defendió a ultranza las inconstitucionales leyes orgánicas del Poder Popular, sino que también lo hizo el profesor Francisco Palacios Romeo, quien fue el “Director” de dicha Tesis, y quien, como se ha dicho, y según se informó en su C. V. (disponible en Internet), entre 2004 y 2007 había sido asesor en diversas actividades en Venezuela, en particular, en proyectos de investigación en la Universidad Central de Venezuela y en la Asamblea Nacional, y como contratado por la Procuraduría General de la República cuando era Procuradora General la autora de la Tesis “secreta” de Zaragoza (qué él mismo luego dirigió), en temas como “Sustantividad normativa del nuevo modelo constitucional venezolano,” “Estudio del sistema parlamentario y desarrollo legislativo del proceso,” y “Proyecto de reforma constitucional (2007)” y “Ley habilitante (2007).”

Y la defensa de dichas Leyes Orgánicas sobre el Poder Popular, la asumió el Director de la Tesis “secreta” de Zaragoza, el profesor Palacios, en un artículo publicado en 2012 con el título:

“Falacias ideológicas y aporías técnicas sobre los nuevos procesos políticos de América Latina (en torno a un argumentario de Brewer Carías sobre el hecho social-participativo).”³⁴⁹

El artículo fue concebido particularmente para responder a las críticas que un grupo de profesores y académicos venezolanos, y en particular que yo mismo, habíamos formulado respecto de dichas Leyes Orgánicas del Poder Popular, las cuales, por lo que a mi concierne, expresé en muchos trabajos que Palacios cita,³⁵⁰ con base en los mismos argumentos

³⁴⁹ Véase Francisco Palacios Romeo, “Falacias ideológicas y aporías técnicas sobre los nuevos procesos políticos de América Latina (en torno a un argumentario de Brewer Carías sobre el hecho social-participativo),” en *Actas Congreso Internacional América Latina: la autonomía de una región (XV Encuentro de latinoamericanistas españoles)*, Consejo Español de Estudios Iberoamericanos, 2012, p. 615

³⁵⁰ *Idem.* P 615. En la primera nota al pie de página de ese artículo de 2012, Palacios dice: “Es tomado como ejemplo central porque Allan Randolph Brewer es, a su vez, el autor de referencia de toda la oposición académica al modelo constitucional y de gobierno desde el inicio del proceso político-constitucional en 1999. Las publicaciones académicas que recoge su web personal suman la muy significativa

que he expuesto en este libro. Palacios en todo caso, me identificó a mí, específicamente, privilegiándome sin duda, como el “el más conspicuo de todo este elenco de autores,” o el “principal crítico del nuevo modelo constitucional venezolano,” razón por la cual pasó a tomarme como “referencia” para su “defensa” de lo indefendible:

“por ser [yo] el personaje más reconocible, recogido y, sobre todo, prolífico, respecto a las mencionadas calificaciones.”³⁵¹

cantidad de mil ochenta y cinco. Sirvan al objeto indicado, como referencia, los títulos de las siguientes publicaciones: Brewer Carias, Allan. R. (2011) “La desconstitucionalización del Estado de Derecho en Venezuela: del Estado Democrático y Social de Derecho al Estado Comunal Socialista sin reformar la Constitución”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n° 19; Brewer Carias, Allan. R. (2011) “Introducción General al Régimen del Poder Popular y del Estado Comunal (O de cómo en el siglo XXI, en Venezuela se decreta, al margen de la Constitución, un Estado de Comunas y de Consejos Comunales, y se establece una sociedad socialista y un sistema económico comunista, por los cuales nadie ha votado)”, en Allan R. Brewer-Carías et al., *Leyes orgánicas sobre el Poder Popular y el Estado Comunal (Los consejos comunales, las comunas, la sociedad socialista y el sistema económico comunal)*, Caracas: Editorial Jurídica Venezolana; Brewer Carias, Allan. R. (2011) “Las leyes del Poder Popular dictadas en Venezuela en diciembre de 2010, para transformar el Estado Democrático y Social de Derecho en un Estado Comunal Socialista, sin reformar la Constitución,” en *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonomico, n° 1; Brewer Carias, Allan. R. (2010) “La Ley Orgánica del Poder Popular y la desconstitucionalización del Estado de derecho en Venezuela,” en *Revista de Derecho Público*, n° 124, Editorial Jurídica Venezolana, 81-101; Brewer Carias, Allan. R. (2010) “Sobre la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal o de cómo se implanta en Venezuela un sistema económico comunista sin reformar la Constitución” en *Revista de Derecho Público*, n° 124, Editorial Jurídica Venezolana, 102-109.” LO que es realmente lamentable es que como Director que fue de la Tesis “secreta” de Zaragoza, de la Sra. Gutiérrez, a quien tanto asesoró en esas materias antes de la defensa de la tesis, no le hubiese exigido manejar esa información bibliográfica.

³⁵¹ Véase Francisco Palacios Romeo, “Falacias ideológicas y aporías técnicas sobre los nuevos procesos políticos de América Latina (en torno a un argumentario de Brewer Carias sobre el hecho social-participativo),” en *Actas Congreso Internacional América Latina: la au-*

Palacios comenzó su crítica, a mi crítica, o su defensa de las Leyes Orgánicas del Poder Popular, con una falacia inicial, y es la afirmación de que:

“todas las leyes que conforman el BNDC (“Bloque normativo de descentralización comunitaria”) intentan generar espacios de participación directa estructural, acercando a los ciudadanos los núcleos de toma de decisiones.”³⁵²

Dichas leyes, en efecto no pueden en ningún caso calificarse como leyes “de descentralización.” Hacerlo es una falsedad.³⁵³ Para que pueda darse la figura de la descentralización en el derecho público venezolano, entre niveles territoriales donde se tomen decisiones, es decir, “descentralización política,” es indispensable que tanto la entidad que descentraliza una competencia como la que recibe la competencia sean “entidades políticas,” lo que implica que deben tener un gobierno democrático propio electo mediante sufragio universal, directo y secreto. Este principio es tan viejo como los estudios contemporáneos del derecho administrativo venezolano,³⁵⁴ que Palacios ignoró. Conforme al régimen venezolano, se descentraliza entre la República y los Estados de la federación, y entre la República y los Estados y los Municipios (art. 157 de la Constitución), e incluso entre los Municipios

onomía de una región (XV Encuentro de latinoamericanistas españoles), Consejo Español de Estudios Iberoamericanos, 2012, p. 615

³⁵² *Idem.* p. 616

³⁵³ Véase José Ignacio Hernández G., “Descentralización y Poder Popular,” y Adriana Vigilanza García, “La descentralización política de Venezuela y las nuevas Leyes del “Poder Popular,” por (en el libro: Allan R. Brewer-Carías, Claudia Nikken, Luis A. Herrera Orellana, Jesús María Alvarado Andrade, José Ignacio Hernández y Adriana Vigilanza, *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, pp. 457- 474, y pp. 475-506, respectivamente.

³⁵⁴ Véase Allan R. Brewer-Carías, *Introducción al estudio de la organización administrativa venezolana*, Colección Monografías Administrativas, N° 1, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1978, 135 pp.; 2a. edición, Caracas 1980, 133 pp.; 3a. edición, Caracas 1983, 138 pp.; *Principios del régimen jurídico de la organización administrativa venezolana*, Colección Estudios Jurídicos, N° 49, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1991, 146 pp.

pios y las Juntas Parroquiales (eliminadas inconstitucionalmente en 2010). Todas esas entidades tienen el carácter de ser autónomas y con gobiernos electos mediante sufragio universal directo y secreto. No puede calificarse de “descentralización” la transferencia de competencias municipales, por ejemplo, a consejos comunales que no tienen autonomía política, es decir, que no son constitucionalmente “entidades políticas,” y que más bien son controladas por el Poder Central.

El artículo 184 de la Constitución, ciertamente dispone que la ley puede crear mecanismos abiertos y flexibles para que los Estados descentralicen y transfieran a las comunidades y grupos vecinales organizados los servicios que éstos gestionen; pero para que pueda hablarse de “descentralización,” es necesario en todo caso que esas organizaciones que se establezcan en “las comunidades y grupos vecinales organizados,” estén a cargo de gobiernos locales electos mediante sufragio universal y directo. Es decir, debe tratarse de “entidades políticas” gobernadas mediante los principios de la democracia representativa, que efectivamente acerquen el poder a los ciudadanos y estos puedan participar. Pero sin esa autonomía política, simplemente no se puede hablar en Venezuela de descentralización.

Se insiste, este es uno de los conceptos más elementales de la descentralización política en Venezuela, que el Sr. Palacios sin embargo ignora, y pretende engañar al calificar a la organización “comunitaria” establecida en las Leyes Orgánicas del Poder Popular como instancias de “descentralización,” cuando la realidad es que son instrumentos para vaciar a las instancias descentralizadas (estados, municipios, juntas parroquiales) de competencias, y transferírselas a organizaciones manejadas por el Poder Central, ya que los Consejos Comunales y comunas, como bien lo debe saber el profesor Palacios, pero no lo dice, dependen totalmente de un Ministerio del Poder Ejecutivo que es donde se registran y con lo cual obtienen personalidad jurídica.

Por todo ello es que he dicho, ciertamente, como lo destacó Palacios, que “el modelo de Estado federal y descentralizado no admitiría instancias políticas que vacíen de competencias el modelo de Estado,” y ello es lo que se hace al crearse en paralelo al Estado Constitucional, un aparato denominado como del “Estado Comunal,” a cuyas organizaciones deben transferirse las competencias de los Estados y Munici-

pios; y ello es lo que se propone con las leyes Orgánicas del Poder Popular, a pesar de que como lo afirmó el propio profesor Palacios, “ninguna de las leyes de Consejos Comunales hace mención al entramado competencial del Estado y mucho menos rompe la distribución competencial del mismo.”³⁵⁵ Efectivamente, en dichas leyes no se menciona para nada la estructura del Estado Federal; simplemente se la ignora, como si no existiera, pero al disponerse que los órganos del Poder Público que conforman al Estado Federal deben “gobernar obedeciendo al Poder Popular,” simplemente se desmorona el Estado Federal.

En efecto, en su análisis defendiendo la “constitucionalidad” de las leyes, ante nuestras críticas, el Sr. Palacios por supuesto omitió mencionar que el artículo 24 de la Ley Orgánica del Poder Popular, en cuya redacción ha debido haber participado junto con sus otros colegas españoles, dispone que:

“Todos los órganos, entes e instancias del Poder Público [léase República, Estados y Municipios] 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.”

Esto significa que como las organizaciones del Poder Popular no tienen autonomía política pues sus “voceros” no son electos democráticamente mediante sufragio universal, directo y secreto, sino que, como se ha dicho, son 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 a través de las organizaciones del Poder Popular que controlan, y todo enmarcado en el ámbito exclusivo del “socialismo”

³⁵⁵ *Idem.* p. 616

como doctrina política. La voluntad popular expresada en la elección de representantes del Estado Constitucional, por tanto, ante estas leyes, no tiene valor alguno, y al pueblo se le confisca su soberanía trasladándola de hecho a unas asambleas que no lo representan.³⁵⁶

Lo que es cierto, en todo caso, es que en toda la estructura de las organizaciones del Poder Popular, el sufragio universal, directo y secreto está totalmente excluido, *ex professo*, por lo que es falaz lo que afirmó Francisco Palacios en el sentido de que “en ni un solo artículo de todo ese sistema legislativo (BNDC) se excluye una sola parte de la estructura representativo-electoral.”³⁵⁷ No es que se “excluye,” es que en ese sistema desapareció la representación, es decir, simplemente se la ignora y no se la regula, estableciéndose en paralelo, en cambio, como antes hemos apuntado, la designación de “voceros” de las organizaciones comunales, no electos por sufragio sino designados, sí, a mano alzada en Asambleas controladas por el partido de gobierno y el Ministerio del Ejecutivo Nacional que controla a las comunas y a los consejos comunales.

Otra de mis críticas fundamentales, antes expresada, sobre las Leyes Orgánicas del Poder Popular, es que con las mismas, indudablemente y en forma inconstitucional se implementó la reforma constitucional que había sido rechazada por el pueblo en 2007, configurándose entonces con la sanción de las mismas, una modificación constitucional hecha mediante leyes ordinarias, que viola la Constitución, buscándose conseguir por la vía legislativa lo que el pueblo negó por por la vía de la reforma constitucional, constituyendo todo

³⁵⁶ Véase sobre esto lo que expusimos en Allan R. Brewer-Carías, “Introducción General al régimen del Poder Popular y del Estado Comunal. (O de cómo en el siglo XXI, en Venezuela se decreta, al margen de la Constitución, un Estado de Comunas y de Consejos Comunales, y se establece una sociedad socialista y un sistema económico comunista, por los cuales nadie ha votado),” en el libro: Allan R. Brewer-Carías, Claudia Nikken, Luis A. Herrera Orellana, Jesús María Alvarado Andrade, José Ignacio Hernández y Adriana Vigilancia, *Leyes Orgánicas sobre el Poder Popular y el Estado Comunal (Los consejos comunales, las comunas, la sociedad socialista y el sistema económico comunal)*, Colección Textos Legislativos N° 50, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2011, p. 82

³⁵⁷ Véase Francisco Palacios Romeo, “Falacias ideológicas y aporías técnicas ...”, *cit.*, p. 616

ello, además de un fraude constitucional, un fraude a la voluntad popular.

La respuesta a nuestra crítica fundamentada, como antes hemos argumentado, por parte de Palacios fue sin embargo de una naturaleza tan simplista, que raya en la burla. Dijo, sin mencionar el contenido de la reforma que buscaba alterar la estructura del Estado Constitucional Federal creando un nuevo Poder Popular en paralelo al Poder Público, que como “la Constitución es la norma suprema sólo modificable con su reforma y una ley es un instrumento potencialmente modificable por otra ley del mismo grado,” entonces la diferencia entre una y otra en este caso de la creación del Poder Popular, solo es:

“la perennidad y la intensidad, es decir si la Reforma constitucional se hubiera aprobado la facturación de una legislación que estructurara la descentralización comunitaria hubiera sido un escenario obligado y con la intensidad y concreción que marcaba la propia Reforma constitucional. Por el contrario, al no aprobarse la Reforma constitucional las leyes de descentralización comunitaria se convierten en una opción legítima del legislador, aunque no perenne (cosa contraria a su constitucionalización) y de una intensidad relativa (cosa contraria a su constitucionalización que podría suponer mayor intensidad). Esa es la diferencia.”³⁵⁸

La diferencia, en realidad no es esa y lo sabe Palacios. No es posible que un “profesor de derecho constitucional” pueda afirmar simplemente que el legislador, en el constitucionalismo contemporáneo, pueda hacer todo lo que no pudo hacer el Constituyente, simplemente porque lo que haga no es “perenne” y tiene una “intensidad relativa,” es decir, puede modificarse por otras leyes. Con esto, simplemente lo que hizo Palacios es patear, en nombre del “nuevo constituciona-

³⁵⁸ *Idem.* p. 617. El argumento, en todo caso, fue seguido casi a la letra por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo, en la sentencia No. 355 de 16 de mayo de 2017 (Caso: *impugnación de la Ley de reforma de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal* antes comentada, dictada con la participación de la magistrada Gladys Gutiérrez Alvarado, autora de la Tesis “secreta” de Zaragoza,, donde se habla simplemente que lo que ocurrió en el caso de la ley Orgánica impugnada fue un “cambio de rango” en el ordenamiento jurídico. Véase en <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/mayo/199013-355-16517-2017-11-0120.HTML> .

lismo” el principio de la rigidez constitucional. Si una reforma constitucional no la aprobó el pueblo como Poder Constituyente mediante referendo, ello no lo puede hacer el legislador ordinario, por lo que implementar la reforma constitucional rechazada mediante leyes, es un fraude a la Constitución y a la voluntad popular, y ello parece ser lo que defiende a ultranza el señor Palacios.

Para que lo sepa el Sr. Palacios, en Venezuela, la diferencia que él no quiso encontrar, es que crear un nuevo Estado del Poder Popular y regular toda una estructura organizativa en paralelo al Estado Constitucional del Poder Público que es la única regulada en la Constitución, para vaciar las competencias de los órganos del Poder Público que la misma establece, y transferírselos a los órganos del Poder Popular, requiere de una reforma constitucional como la que se intentó infructuosamente aprobar en 2007, pero que fue rechazada por el pueblo; y ello no puede hacerse mediante leyes, salvo defraudando la Constitución, que como se ha dicho, es lo que defiende Palacios.

Siendo la creación del Estado Comunal una transformación tan profunda del Estado, es falso que la opción sea *ad libitum* entre reforma constitucional o reforma legislativa, siendo, por tanto, en este caso de la creación del Estado Comunal, la reforma legislativa efectuada una opción absolutamente ilegítima, porque para llevarla a cabo, contrariamente a a lo que afirmó Palacios, la propia Constitución no la “habilita.”³⁵⁹ Pero por lo visto, el “nuevo constitucionalismo” propugnado por estos señores “asesores” del régimen autoritario, da para todo, porque frente al supuesto voluntarismo popular, la Constitución no tiene valor alguno.

Por ello efectivamente afirmé, como lo destacó Palacios, que “este conjunto de leyes hace de la Comuna una célula fundamental, que ‘suplanta inconstitucionalmente al Municipio’ como la unidad política primaria del artículo 168,” citando un estudio mío de 2011 en el cual efectivamente afirmé que con las Leyes del Poder Popular de 2010, lo que se propuso fue “desmantelar el Estado Constitucional para sustituirlo por un Estado Socialista mediante la estructuración paralela de una

³⁵⁹ *Idem.* p. 617

Estado del Poder Popular.”³⁶⁰

Ello no es “una fantasía más” como lo afirmó Palacios, y si es cierto que en “ningún artículo” de dichas leyes “se habla de suplantarse ni de eliminar ninguna estructura orgánica,”³⁶¹ al crearse mediante ley a la Comuna como “unidad política primaria,” carácter que la Constitución reserva al Municipio, se está violentando su texto mediante ley, usurpando el legislador lo que solo el Constituyente puede hacer, y es determinar cuál es la unidad política primaria en la organización nacional. Olvidó Palacios que el régimen municipal en Venezuela y, en general, en América Hispánica, en cuanto a su autonomía, siguió una línea histórica muy distinta a la española.³⁶²

En su artículo de respuesta a mis críticas a las Leyes Orgánicas del Poder Popular, el Sr. Palacios, al referirse a mi apreciación de que las mismas buscan vaciar de competencias a los órganos del Poder Público regulados en la Constitución, indica que “ni más ni menos” dije que dichas leyes imponen “a los Municipios la obligación de transferir sus competencias a las Comunas, vaciándoselos de competencias, y se organi-

³⁶⁰ Véase Allan R. Brewer-Carías, “Introducción General al régimen del Poder Popular ...”, cit. pp. 129, 127

³⁶¹ Véase Francisco Palacios Romeo, “Falacias ideológicas y aporías técnicas ...”, cit., p. 617

³⁶² De los tres principios fundamentales que configuraron el régimen municipal napoleónico (primero, el de la creación de un municipio por cada colectividad local, incluso de dimensiones mínimas; segundo, el del uniformismo del régimen municipios a pesar de su diversidad; y tercero, el del control de tutela, como instrumento de control sobre las entidades locales), que se extendió por toda Europa y que se adoptaron en España al momento de la independencia de América, solo hizo la travesía del Atlántico el del régimen de municipalización uniforme, pero ni el primero ni el último llegaron a nuestras costas; y al contrario, desde el inicio del Siglo XIX, el municipio, si bien se arraigó en las ciudades capitales, se implantó con un grado de autonomía que fue inexistente en el modelo europeo napoleónico, que se adoptó en España en el siglo XIX. Véase sobre ello mis trabajos sobre “El Municipio Americano al momento de la independencia a comienzos del siglo XIX y los antecedentes del régimen constitucional en el constitucionalismo moderno,” en Allan R. Brewer-Carías, *Los Orígenes del Constitucionalismo Moderno en Hispanoamérica*, Colección *Tratado de Derecho Constitucional*, Tomo II, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2014, pp. 80 ss

zan los Consejos Comunales como instancias “de participación para el ejercicio directo de la soberanía popular.”³⁶³ Y efectivamente, “ni más ni menos” dije eso, y afirmé que ello es inconstitucional porque el “expreso y contundente” artículo 168 de la Constitución al cual tanta importancia le da Palacios en su artículo,³⁶⁴ cuando habla de “descentralización” es en su sentido propio, para la transferencia de competencias municipales hacia niveles territoriales inferiores de gobierno local que tienen que tener su base democrática representativa, con sus dirigentes electos mediante sufragio universal, directo y secreto como es el caso de las Juntas Parroquiales, las cuales a pesar de tener base constitucional fueron eliminadas por las indefendibles Leyes del Poder Popular. No puede por tanto hablarse de “descentralización” cuando la transferencia de competencias se efectúa hacia las comunas o consejos comunales creados mediante dichas leyes en las cuales se repudia el sufragio y la representación, y sus “voceros” son nombrados supuestamente “en ejercicio directo de la soberanía por el pueblo” a mano alzada en Asambleas controladas por el partido de gobierno y el Ministerio de las Comunas controladas, por tanto, desde el centro del Poder.

Por tanto, nada “osado” fui en mis apreciaciones, como lo piensa el sí osado Sr. Palacios - al desconocer la realidad de lo que ocurrió en el país -, cuando afirmé lo que es más que sabido en la práctica, y es que los “voceros” de los consejos comunales son “designados a mano alzada en Asambleas de Ciudadanos en las cuales solo pueden participar los inscritos en el Partido Socialista Unido del gobierno.”³⁶⁵

Lo cierto es que en todo ese proceso de implementación mediante leyes ordinarias de una reforma constitucional rechazada por el pueblo, en nombre de una falsa “descentralización comunal,” al contrario de lo afirmado por el Sr. Palacios, por ejemplo, el Consejo Federal de Gobierno, en lugar de ser un “órgano que supone una garantía añadida en todo el

³⁶³ Véase Allan R. Brewer-Carías, “Introducción General al régimen del Poder Popular ...”, cit. pp. 129, 127

³⁶⁴ Véase Francisco Palacios Romeo, “Falacias ideológicas y aporías técnicas ...”, cit., p. 618.

³⁶⁵ Véase Francisco Palacios Romeo, “Falacias ideológicas y aporías técnicas ...”, cit., p. 619.

proceso de descentralización,³⁶⁶ fue el mecanismo establecido para asegurar lo contrario, para destruir lo poco que quedaba de descentralización y más bien asegurar la centralización de todo el proceso. Por lo visto, al profesor Palacios se le pasó por alto leer la Ley que crea el Consejo Federal de Gobierno,³⁶⁷ organizado como un órgano completamente controlado por el Ejecutivo Nacional (art. 11), a cargo del proceso de “transferencia de las competencias entre los entes territoriales, y a las organizaciones detentadoras de la soberanía originaria del Estado” (art. 1), en violación de la autonomía municipal.³⁶⁸

En todo caso, la distancia entre la imaginación y la realidad en esta materia, la resumió recientemente Edgardo Lander, quien no ha sido precisamente de los críticos a las Leyes Orgánicas del Poder Popular, al expresar:

“La tensión entre los imaginarios y prácticas del poder popular y la auto-organización desde abajo, por un lado, y políticas de inspiración leninistas de control desde arriba y la toma de todas las principales decisiones desde la cúpula del Estado-partido que luego son informadas a la población a través de transmisiones conjuntas de radio y televisión. De esta manera se va socavando la confianza en las capacidades de autogobierno del pueblo organizado. Ha habido en estos años una fuerte contradicción entre el impulso y promoción de múltiples formas de organización popular de base, y el establecimiento

³⁶⁶ Véase Francisco Palacios Romeo, “Falacias ideológicas y aporías técnicas ...”, cit., p. 618.

³⁶⁷ Véase en *Gaceta Oficial* N° 5.963 Extra. de 22 de febrero de 2010. Véase sobre esta Ley los comentarios en Claudia Nikken, “La Ley orgánica de los Consejos Comunales y el derecho a la participación ciudadana en los asuntos públicos,” en el libro: Allan R. Brewer-Carías, Claudia Nikken, Luis A. Herrera Orellana, Jesús María Alvarado Andrade, José Ignacio Hernández y Adriana Vigilanza, *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, pp. 320 ss.

³⁶⁸ De acuerdo con el artículo 185 de la Constitución, por lo demás, el Consejo Federal de Gobierno tiene a su cargo la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo *del proceso de descentralización y transferencia de competencias del poder nacional a los estados y municipios*; y no la trasferencia de los municipios hacia niveles inferiores.

de estructuras de control vertical de estas organizaciones, así como la generación de una permanente dependencia financiera del Estado, minando así las posibilidades autónomas de estas organizaciones.”³⁶⁹

Pero es fácil para el Sr. Palacios y para los otros profesores españoles que fueron a América Latina a vender sus “baratijas,” hacer desde lejos sus experimentos a fuerza de destrucción institucional, de manera que las consecuencias de los fracasos las sufran y soporten otros, sin que su tranquilidad europea se vea perturbada.

Como lo destacó el profesor Pedro Salazar Ugarte, de la Universidad Nacional Autónoma de México, en la Crónica de un viaje que hizo en diciembre de 2009 a Caracas, invitado por el Tribunal Supremo de Justicia para participar en el “Congreso conmemorativo del X Aniversario de la Constitución de la República Bolivariana,” en el cual participó junto con Roberto Viciano Pastor, la Sra. Gutiérrez Alvarado, autora de la Tesis “secreta” de Zaragoza cuando era Procuradora General de la República, y su Director de Tesis, el mismo Francisco Palacios Romeo;³⁷⁰ refiriéndose a uno de ellos expresó:

“el colega español al que he hecho más de una mención y que ha jugado un papel importante en la confección de las constituciones venezolana, ecuatoriana y boliviana. Su ponencia me pareció sólida. Y me resultó particularmente interesante porque, al ser un promotor del “nuevo constitucionalismo latinoamericano”, delineó algunas de sus tesis principales: la importancia de las asambleas constituyentes populares; el peso de la fuerza democrática sobre las instituciones elitistas de garantía (cortes constitucionales); la participación ciudadana constante; el referéndum como instrumento de consulta de todas las reformas a la constitución; la iniciativa popular; el poder constituyente recogido en la propia constitución, básica-

³⁶⁹ Véase Edgardo Lander, “Venezuela: el fracaso del proceso bolivariano,” 16 de agosto de 2018, en *aporrea*, en <https://www.aporrea.org/actualidad/a267859.html>

³⁷⁰ Véase la información sobre quienes participaron en el Congreso en “En el TSJ. Congreso sobre 10 años de la Constitución,” en *CGR Revista*, Contraloría General de la república, No 160, 2010, en <http://www.cgr.gob.ve/pdf/publicacion/cgrevista/cgr160.pdf>; y en el CV de Francisco Palacios en <https://redestudioscomparadosdfshh.files.wordpress.com/2017/02/cv-francisco-palacios-romeo.pdf>

mente. Al escucharlo me acordé de los dilemas que ocuparon mis reflexiones cuando escribí mi tesis de doctorado, precisamente sobre las tensiones entre el constitucionalismo y la democracia. Y no pude dejar de sorprenderme ante lo mucho que nos cuesta entender que el poder, en las manos de quien sea, si no se limita, se vuelve tiránico [...].

Me pregunto si es este caos que se inclina al precipicio lo que emociona a algunos intelectuales europeos que celebran la revolución bolivariana, denuncian con aburrimiento el *impasse* y la mediocridad intelectual en el que —según dicen— está atrapada la sociedad europea y declaman su encanto por Latinoamérica (*pero suelen tener un boleto de avión — de regreso a casa — en el bolsillo*). Yo, definitivamente, no encuentro en lo que veo el germen de una sociedad moderna, libre e igualitaria. Y me niego a claudicar ante la idea de que ésta es la igualdad y libertad que nos toca a los latinoamericanos: una pseudo-modernidad folklórica, *ad hoc* para los países del tercer mundo. La idea provinciana de que debemos encontrar nuestra identidad y destino sin mirar hacia otra parte siempre me ha parecido mediocre. Una cosa es aceptar la realidad y sentirse parte de ella y otra, muy distinta, conformarse con un estado de cosas en el que la marginalidad es destino.”³⁷¹

Y lo grave de todo el daño que estos señores causaron en Venezuela, tanto el Sr. Palacios como sus otros amigos españoles, es que después de que hicieron lo que hicieron, incluso participando en la redacción del proyecto de reforma constitucional de 2007³⁷² y de los de las leyes de desarrollo de la misma relativas al Poder Popular, en lo cual es sabido que trabajaron, no sean capaces de reconocer los errores que cometieron, sobre todo ante la trágica realidad institucional que aqueja a Venezuela, donde sin duda no querrán vivir, salvo si pueden seguir teniendo jugosos contratos en moneda extranjera.

Con base en ello, hay que preguntarse ¿Cómo es posible que Palacios afirme —tratando de contradecirme—³⁷³ que las

³⁷¹ Véase Pedro Salazar Ugarte, “Chávez: “Los Tres Poderes soy yo” Notas de un constitucionalista perdido en Caracas,” 1 de marzo de 2010, en *Nexos*, en <https://www.nexos.com.mx/?p=13622>

³⁷² Véase en el CV de Francisco Palacios Romeo, en <https://redestudioscomparadosdfshh.files.wordpress.com/2017/02/cv-francisco-palacios-romeo.pdf>.

³⁷³ Véase Francisco Palacios Romeo, “Falacias ideológicas y aporías técnicas ...”, cit., p. 620.

leyes orgánicas del Poder Popular “no dicen nada que induzca a presuponer” que la carga socialista incluida en las mismas no significaría - como efectivamente lo afirmé - “toda exclusión de la propiedad privada”, “sustituirla a la fuerza por un sistema socialista”, “basado exclusivamente en la propiedad pública del Estado (dominio del Estado)” y, en definitiva, generar “un sistema económico comunista”³⁷⁴. Al hacer esta afirmación de que no hay nada en las Leyes Orgánicas del Poder Popular que induzca a presuponer estos temores, lo que el Sr. Palacios evidencia es que ni siquiera supo qué era lo que estaba proponiendo, y como muestra, basta volver a recordar lo que insertaron en el artículo 6.12 de la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal de 2010 (que forma parte fundamental del “paquete” de las leyes que erradamente califica de “descentralización comunitaria”), cuando al definir el “modelo productivo socialista,” indica que es el:

“modelo de producción basado en la *propiedad social*, orientado hacia la eliminación de la *división social del trabajo* propio del modelo capitalista. El modelo de producción socialista está dirigido a la satisfacción de necesidades crecientes de la población, a través de nuevas formas de generación y apropiación así como de la *reversión social del excedente*” (art. 6.12).

No se percató el Sr. Palacios y sus amigos redactores de las leyes, por lo visto, que en 1845 y 1846, Carlos Marx y Federico Engels precisamente describieron la “sociedad comunista” con base en esos mismos tres componentes de dicha definición: propiedad social, eliminación de la división social del trabajo y reinversión social del excedente,³⁷⁵ que se encuentran parafraseados en la Ley. ¿Cómo puede seriamente el Sr. Palacios afirmar que las leyes “no dicen nada que induzca a presuponer” que se busca implantar el comunismo, si

³⁷⁴ Palacios cita mi estudio: “Brewer, Allan (2010), “Sobre la ley orgánica del sistema económico comunal o de cómo se implanta en Venezuela un sistema económico comunista sin reformar la Constitución” en *Revista de Derecho Público* n° 124, Caracas, 2010, pp. 105-107; Brewer, *Las leyes del poder popular...*, op. cit., pp. 127, 130.”

³⁷⁵ Véase en Karl Marx and Frederick Engels, “The German Ideology,” en *Collective Works*, Vol. 5, International Publishers, New York 1976, p. 47. Véanse además los textos pertinentes en http://www.educa.madrid.org/cms_tools/files/0a24636f-764c-4e03-9c1d-6722e2ee60d7/Texto%20Marx%20y%20Engels.pdf

lo dicen textualmente?

Por ello, ha sido basado en el propio texto de las leyes que tanto defendió el profesor Palacios – eso sí, para ser aplicadas bien lejos de su morada y de sus intereses – , que sin duda he afirmado y ahora reitero, que:

“la Ley está sin duda concebida para implantar en Venezuela el sistema comunista como contrario al sistema capitalista.”³⁷⁶

³⁷⁶ Véase Allan R. Brewer-Carías, “Sobre la ley orgánica del sistema económico comunal o de cómo se implanta en Venezuela un sistema económico comunista sin reformar la Constitución,” en *Revista de Derecho Público* No 124, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2010, pp. 105-107.

DÉCIMA PARTE

**EL PROYECTADO RÉGIMEN DE LAS
CIUDADES COMUNALES DE 2021 O UN
PASO MÁS HACIA LA
DESCONSTITUCIONALIZACIÓN DEL
ESTADO, MEDIANTE SU
DESMUNICIPALIZACIÓN**

De toda la estructura del Estado Comunal decretado inconstitucionalmente en 2010 mediante las leyes Orgánicas del Poder Popular, que debía integrar, desde los Consejos Comunales, como mecanismos de agregación “popular” ascendente a las Comunas, las Ciudades Comunales, las Federaciones Comunales, las Confederaciones Comunales y por último el Parlamento Comunal; la verdad es que once años después, en 2021, solo se habían implementado los Consejos Comunales que se habían creado por la Ley de 2006.

Nunca se creó Comuna alguna, pues para ello debe realizarse en el área territorial previamente estudiada y determinada un referendo popular aprobatorio de la respectiva Carta Comunal, es decir, mediante un mecanismo de democracia directa que efectivamente pudiera permitir participar a todos los electores de la zona. Quienes conducen el régimen, que tanto habla de participación, hasta ahora no se han atrevido a convocar referendo comunal alguno.

Y sin Comunas, todo el complejo entramado del Estado

Comunal no puede implementarse efectivamente, quedando las leyes dictadas como marcos de una organización inexistente.

Dicho marco, además, había quedado incompleto en cuanto al esquema organizativo del Estado Comunal, pues el dictado hasta 2010 solo había llegado a establecer el régimen legal de los Consejos Comunales y de las Comunas. Faltaba el régimen de las Ciudades Comunales, de las Federaciones y Confederaciones Comunales y del Parlamento Comunal. Fue en 2021 que la Asamblea Nacional ilegítimamente electa en diciembre de 2020, anunció que procedería a estudiar nuevos textos legales de la materia, y en particular, las leyes de las Ciudades Comunales y del Parlamento Comunal, habiendo llegado a ser aprobada la primera en segunda discusión, a cuyo texto se refieren los comentarios que siguen.

I. LA INCONSTITUCIONALIDAD DE ORIGEN DE LA PROPUESTA DE CREAR “CIUDADES COMUNALES”

En efecto, en marzo de 2021, la Asamblea Nacional ha publicado un “Proyecto de Ley de las Ciudades Comunales”³⁷⁷ mediante la cual se pretende regularlas como una nueva “entidad política” en la organización territorial de la República como:

“instancia territorial y política del sistema de agregación comunal, donde los ciudadanos y ciudadanas fomentan los valores necesarios para la construcción del socialismo, consolidan las instancias del Poder Popular para el desarrollo integral de todo el sistema de gobierno en el ejercicio pleno de la democracia participativa y protagónica, consolidando el Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia” (art. 1).

Dicha “instancia,” conforme al artículo 4 del Proyecto, como una “nueva institucionalidad del poder popular en el marco de la Ley Constitucional del Plan de la Patria para la conformación y ejercicio del gobierno por parte de las Comunas” (art. 5), debe ser constituida “mediante la agregación de Comunas en un ámbito territorial determinado” (arts. 4, 8), el cual “podrá coincidir o no con los límites político-territoriales

³⁷⁷ Véase Asamblea Nacional, *Proyecto de Ley de las Ciudades Comunales*, marzo 2021 (Proceso de Consulta Pública). Un documento con el mismo nombre y membrete de la misma Asamblea Nacional circuló previamente, con mayor extensión y otra redacción.

establecidos dentro del ámbito de la República Bolivariana de Venezuela”(art. 6). Es decir, pueden coincidir o no con los territorios de los Municipios e incluso con los de los Estados de la república, rompiendo el marco constitucional de los mismos.

El solo enunciado de qué se quiere que sean las ciudades comunales es un electo de inconstitucionalidades por lo siguiente:

1. La única organización político territorial que está prevista en la Constitución es la que deriva del Estado federal, y que distribuye el Poder Público entre los Estados y los Municipios, como entidades políticas descentralizadas con gobierno democrático propio (arts. 6, 136, 159, 168). En ese marco constitucional no hay nada que fundamente ningún “Poder Popular.”

2. El gobierno democrático de todas las entidades políticas de la República conforme lo impone la Constitución solo puede estar fundamentado en principios de pluralismo democrático (art. 6). En ese marco constitucional no pueden crearse entidades políticas que solo persigan la “construcción del socialismo.”

3. En el esquema del “Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia” que regula la Constitución sólo puede haber instancias político-territoriales que sean gobernadas por representantes electos mediante sufragio, universal, directo y secreto, a través de las cuales se debe concretar la participación ciudadana (arts. 6, 63). En ese marco no puede crearse una entidad política que sea gobernada por “voceros” que no son electos mediante sufragio universal y directo.

La figura de las “ciudades comunales” en efecto fue propuesta en la reforma constitucional aprobada por la Asamblea Nacional a propuesta de Hugo Chávez en 2007, la cual sometida a referendo el 2 de diciembre de ese año fue rechazada por el pueblo, y en la cual se planteaba agregar a la distribución del poder público entre poder municipal, el poder estatal y el poder nacional (art. 136 C.), un denominado “poder popular,” como un supuesto medio a través del cual el pueblo ejercería directamente la soberanía, pero con la advertencia de que “no nace del sufragio ni de elección alguna, sino de la condición de los *grupos humanos organizados como base de la población.*” Dicho “poder popular” se pretendía que “se expresa[ría] constituyendo las comunidades, las comunas

y el autogobierno de las ciudades, *a través de los consejos comunales,*" y otra variedad de consejos de orden social.

En esa reforma constitucional rechazada popularmente se proponía también que, en sustitución del Municipio, "*la unidad política primaria* de la organización territorial nacional será la *ciudad*, entendida ésta como todo asentamiento poblacional dentro del municipio, e integrada por áreas o extensiones geográficas denominadas comunas." Según la reforma constitucional rechazada, además, se proponía que la "*ciudad comunal*" aparecería "cuando en la totalidad de su perímetro se [hubieran] establecido las comunidades organizadas, las comunas y el autogobierno comunal."

Ahora bien, después de que la reforma constitucional de 2007 fue rechazada por el pueblo en el referendo de diciembre de ese mismo año, como ya hemos explicado, en diciembre de 2010 la Asamblea Nacional electa en 2005, en los últimos días de su mandato, procedió atropelladamente, en fraude a la voluntad popular y a la Constitución, a implementar mediante ley, lo que el pueblo había rechazado mediante referendo, sancionando las Leyes Orgánicas sobre el Poder Popular, las Comunas, el Sistema Económico Comunal, la Planificación Pública y Comunal y la Contraloría Social.³⁷⁸ Además, procedió, además, a reformar la Ley Orgánica del Poder Público Municipal,³⁷⁹ y de las Leyes de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas,³⁸⁰ y de los Consejos Locales de Planificación Pública,³⁸¹ buscando institucionalizar el Estado Comunal que ya se había esbozado en la Ley de los Consejos Comunales de 2006 y en la Ley Orgánica del Consejo

378 Todas publicadas en la *Gaceta Oficial* N° 6.011 Extra. de 21-12-2010. La Sala Constitucional mediante sentencia N° 1329 de 16-12-2010 declaró la constitucionalidad del carácter orgánico de esta Ley. Véase en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Diciembre/%201328-161210-2010-10-1437.html> Sobre estas Leyes véanse los diversos estudios en el libro: Allan Brewer-Carías, Claudia Nikken, Luis A. Herrera Orellana, Jesús María Alvarado Andrade, José Ignacio Hernández y Adriana Vigilancia, *Leyes Orgánicas sobre el Poder Popular (Los Consejos Comunales, las Comunas, la Sociedad Socialista y el Sistema Económico Comunal)*, Caracas, 2011,

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

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

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

Federal de Gobierno.³⁸² A todas estas Leyes Orgánicas se sumó la Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y Otras Atribuciones³⁸³ con objeto de regular los mecanismos de transferencia de la gestión y administración de servicios, actividades, bienes y recursos del Poder Público Nacional y de las entidades político territoriales, a las organizaciones de base del Poder Popular, en violación abierta a la autonomía de los Estados y Municipios y a la estructura federal del Estado prevista en la Constitución.

Con estas leyes, en consecuencia, se definió inconstitucionalmente el marco normativo de un nuevo Estado, *paralelo al Estado Constitucional*, que se denomina “Estado Comunal” mediante el cual, entre otras cosas, se adopta formalmente al “Socialismo” como doctrina oficial pública, impuesta a los ciudadanos para poder participar y montado sobre un sistema político centralizado para el ejercicio del poder.³⁸⁴

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

383 Véase en *Gaceta Oficial* No39.954, de 28-06-2012. Véase sobre esta Ley los siguientes comentarios publicados en la *Revista de Derecho Público*, No. 130, abril-junio 2012, Editorial Jurídica venezolana, Caracas 2012: Jesús María Casal, “Un paso más en la construcción del Estado socialista comunal,” pp. 89-100; Carlos Eduardo Herrera, “El Decreto N° 9.043 un paso más en la creación vía legislativa del Poder Popular,” pp. 101-118; 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,” pp. 129-138; Juan Cristóbal Carmona Borjas, “Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y otras Atribuciones,” pp. 139- 146; 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,” pp.147-156; José Ignacio Hernández G., “Reflexiones sobre el nuevo régimen para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y otras Atribuciones,” pp. 157-164; 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,” pp. 165-176; 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,” pp. 177-186.

³⁸⁴ A raíz del proyecto de ley de ciudades comunales, véase los comentarios de Juan Manuel Raffalli, Delsa Solórzano y Ramón Guillermo Aveledo en “Un Estado bicéfalo se gesta en el proyecto de ley de ciudades comunales,” en *Runrun.es*, 24 de marzo de 2021, disponible

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

Conforme a la Ley Orgánica del Poder Popular, las instancias del mismo para el supuesto “ejercicio pleno de la soberanía por parte del pueblo” y que forman las “diversas y disímiles formas de organización, que edifican el Estado Comunal” (art. 2), 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,” (art. 8.9, LOPP).³⁸⁵

En ese marco, las “ciudades comunales,” conforme a dicha Ley Orgánica:

“son aquellas constituidas por iniciativa popular mediante la agregación de varias comunas en un ámbito territorial determinado” (art. 15.3).

Es decir, siendo las Comunas conforme a la Ley Orgánica, el “espacio socialista” y “célula fundamental” del Estado Comunal, las “Ciudades Comunales” como agregación de varias comunas (varios espacios socialistas) vienen a ser también conforme a la Ley, Ciudades “socialistas” que como tales

en: <https://runrun.es/rr-es-plus/439227/3-x-3-un-estado-bicefalo-se-gesta-en-el-proyecto-de-ley-de-ciudades-comunales/amp/>

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

están vedadas de hecho a todo aquel ciudadano o vecino que no sea socialista.

II. LA MENTIRA COMO FUNDAMENTO DE LA PROPUESTA DE LEY DE LAS “CIUDADES COMUNALES”

Las anteriormente descritas “ciudades comunales” son las que ahora aparecen propuestas a ser reguladas en el Proyecto de Ley de las Ciudades Comunales en consideración de la Asamblea Nacional desde marzo de 2021. Este Proyecto, además de ser tan inconstitucional como las Leyes del Poder Popular de 2010, se fundamenta en una falsedad, al anunciar que el mismo supuestamente responde:

“a las exigencias legislativas del Poder Popular en su diversidad, como una respuesta oportuna y eficaz a la vocería de los Consejos Comunales y Comunas; así, como de los voceros y las voceras de las organizaciones y movimientos sociales, que desde sus ámbitos territoriales, han deliberado reunidos en asambleas de ciudadanos y ciudadanas o en sus respectivos parlamentos comunales, para exigir.”

Por supuesto, nadie en el país sabe cómo, cuándo ni donde se han supuestamente reunido dichos “parlamentos comunales” ni dichos “Consejos Comunales” ni “Comunas” – que hasta ahora no se han creado –, y mucho menos que hayan exigido algún:

“salto cuántico desde la innovación democrática, asumiendo en el marco del poder constituyente la construcción de la Ciudad Comunal como una nueva forma político organizativa en el territorio.”

Se olvidan los proyectistas que el “poder constituyente” lo tiene y solo lo puede ejercer el pueblo, quien únicamente puede manifestar su voluntad mediante referendo. Olvida también que en la materia el único referendo que se ha realizado fue el de diciembre de 2007, fue precisamente para rechazar la propuesta de reforma constitucional con la cual se pretendía establecer el Poder Popular o Estado Comunal presentado por H. Chávez para crear una “nueva forma político organizativa en el territorio,” y en dicho marco crear las ciudades comunales en sustitución del Municipio.

La Constitución de 1999, por otra parte, no contiene ningún “compromiso” para facilitar el “desarrollo integral del Poder Popular en la Comuna” como se afirma falsamente en

la Exposición de Motivos; así como también es falso que se pueda desprender del “Estado social de derecho y de Justicia” establecido en la Constitución de 1999, que se puedan crear mediante ley nuevas “unidades especiales” como las ciudades comunales “con autonomía relativa dentro del ámbito territorial” del país, para entre otros fines, sustituir mediante su ahogamiento institucional, el sistema de distribución territorial del Poder Público en el marco de un Estado federal regulado en la Constitución, entre los Estados y los Municipios que (además del Distrito capital y las dependencias y territorios federales) son las únicas entidades políticas establecidas en la misma, en la cual se hace énfasis en que “el territorio se organiza en Municipios” (art. 16).³⁸⁶

III. LAS INCONSTITUCIONALES “CIUDADES COMUNALES” SÓLO PUEDEN CREARSE MEDIANTE REFERENDO, UNA VEZ QUE SE HAYAN CREADO LAS INCONSTITUCIONALES “COMUNAS” QUE LAS INTEGRARÍAN, LO QUE IGUALMENTE DEBE OCURRIR MEDIANTE REFERENDO

Conforme al artículo 4 del Proyecto de Ley de Ciudades comunales, éstas, como una “nueva institucionalidad del poder popular” para “la conformación y ejercicio del gobierno por parte de las Comunas” (art. 5), deben ser “constituidas por iniciativa popular, mediante la agregación de Comunas en un ámbito territorial determinado” (arts. 4, 8). Sin embargo, dicha “iniciativa popular” para la creación de las ciudades comunales no es tal, pues no se ejerce por el “pueblo” mediante referendo, ni por ninguna proporción del mismo (electores), sino que, conforme al Proyecto, dicha iniciativa en realidad se atribuye “a las Comunas y a las organizaciones sociales que hagan vida activa en su ámbito territorial” (art. 8).

Esto implica, por tanto y ante todo que para crear una “ciudad comunal” en un determinado ámbito territorial como resultado de un proceso de agregación de “comunales,” éstas

³⁸⁶ Véase los comentarios sobre el Proyecto de Ley escritos por Isaac Villamizar (Sofos de Mileto), “La ciudad comunal acaba con el Municipio y con la soberanía popular,” en *Frontera*, San Cristóbal, 23 de marzo de 2021, disponible en <https://www.fronteraviva.com/la-ciudad-comunal-acaba-con-el-municipio-y-la-soberania-popular/>

deben haberse creado previamente con sus respectivos ámbitos territoriales. Y para la creación de Comunas, conforme al artículo 8 de la Ley Orgánica de Comunas de 2010, las mismas a su vez se constituyen “por iniciativa popular” a través de la agregación de comunidades organizadas. Sin embargo, la Ley nada dispone sobre el número de comunidades organizadas que se requieren para la constitución de una comuna, remitiendo al Reglamento, tanto para las que se constituyan “en el área urbana como en el área rural.” En todo caso, como lo precisa el artículo 10 de la misma Ley Orgánica de las Comunas, la “iniciativa popular” para su constitución “corresponde a los consejos comunales y a las organizaciones sociales que hagan vida activa en las comunidades organizadas, quienes deberán previamente conformarse en comisión promotora” (art. 10).

El sistema de “agregación comunal” que podría dar origen a una ciudad comunal, por tanto, presupone no solo que en todo el territorio nacional se hayan constituido “Consejos Comunales,” conforme a la Ley de los Consejos Comunales de 2006, sino que en el mismo se hayan constituido “comunidades” aprobadas - como corresponde - mediante referendo en determinadas áreas geográficas, para que dichas “comunidades” se agreguen en una ciudad comunal con su área geográfica, igualmente mediante “referendo popular.”

Ciudad Comunal



(agregación de Comunas)

Consejos Comunales → Comunas

En esta forma, una vez tomada la “iniciativa popular” por diversos Consejos Comunales para la constitución de las Comunas, conforme al artículo 12 de la Ley Orgánica de Comunas, las mismas se rigen por una “Carta Fundacional” que debe ser aprobada “por mayoría simple” “mediante referendo” por los ciudadanos y ciudadanas de las comunidades organizadas del ámbito geográfico propuesto.” Dicha Carta Fundacional es el:

“instrumento aprobado en referendo popular, donde las comunidades expresan su voluntad de constituirse en Comuna, en su respectivo ámbito geográfico, contentiva de la declaración de principios, censo poblacional, diagnóstico sobre los principales problemas y necesidades de su población, inventario de las potencialidades económicas, sociales, culturales, am-

bientales, y opciones de desarrollo” (art. 4.3).

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

Hasta la fecha (marzo 2021), no se conoce que en el país se haya realizado “referendo popular” alguno en alguna área geográfica determinada del territorio nacional en el cual se haya aprobado la creación de alguna “comuna,” por lo cual, la creación de “ciudades comunales” por ahora no pasa de ser otra entelequia más de lo que Carlos Sarmiento Sosa ha calificado como la “tropolía comunitaria,” en un proyecto que:

“aparte de las falsedades intrínsecas que lo afectan y la ignorancia en que incurren sus redactores con respecto al derecho constitucional, muestra a simple vista que su objetivo es establecer un marco pseudo jurídico que facilite el control total de la ciudadanía y el desmembramiento de la familia como célula fundamental de la sociedad.”³⁸⁷

IV. LA INICIATIVA Y FORMALIDAD PARA LA CREACIÓN DE LAS INCONSTITUCIONALES “CIUDADES COMUNALES”

Ahora bien, una vez que en el país se hayan creado y constituido las inconstitucionales “comunales,” la “comisión promotora” que se establezca entre determinadas Comunas y otras organizaciones debe previamente definir el “ámbito territorial” que se proyecta tendrá la “ciudad comunal,” debiendo notificarse de este acto “al órgano con competencia en la materia” (arts. 8, 11.a), que en el proyecto no se identifica, pero que no parece ser otro sino el Ministerio del Ejecutivo Nacional con competencia en la materia del poder comunal, el cual también quizás sea el órgano que el propio Proyecto de Ley denomina como “órgano facilitador de acompañamiento y apoyo” (art. 11). Ello, por lo demás, con-

³⁸⁷ Véase Carlos Sarmiento Sosa, “Difusión del derecho vs. La tropelía comunitaria,” en *El Nacional*, 23 de marzo de 2021, disponible en: <https://www.elnacional.com/opinion/difusion-del-derecho-vs-la-tropolia-comunitaria/>

firma cómo toda esta idea de “agregación comunal” no es otra cosa sino un proceso centralizador para continuar acabando con la vida local y en nombre de la “democracia participativa y protagónica” acabar con la participación política que solo puede tener lugar en una organización político territorial descentralizada.

Esa “comisión promotora” de la ciudad comunal por otra parte, debe elaborar una propuesta de “Carta fundacional de la Ciudad Comunal,” en la cual se determine su ubicación, ámbito geográfico, denominación, los planes de desarrollo económico y social de las Comunas que formarán parte de la Ciudad Comunal, y el censo poblacional para el momento de su constitución, en sincronía con el Sistema Estadístico y geográfico nacional (art. 12). O sea que antes de que se pueda pensar en constituir una ciudad comunal, no sólo tienen que haberse constituido Comunas mediante Cartas fundacionales aprobadas mediante referendo popular en su área geográfica, sino que tiene que existir en su definido ámbito territorial, un “censo poblacional” del mismo.

La “comisión promotora,” elaborado el proyecto de la “Carta fundacional de la Ciudad Comunal,” debe luego proceder a “coordinar con las comisiones electorales de las Comunas del espacio territorial propuesto, la convocatoria al referendo aprobatorio” de la misma (art. 11.d), quedando constituida:

“cuando sea aprobada por mayoría simple en referendo de los ciudadanos y ciudadanas de los Consejos Comunales y las Comunas organizadas del ámbito geográfico propuesto y sea presentada ante el órgano designado para tal fin” (art. 12).

Es decir, tiene que haber un “referendo aprobatorio” para lo cual previamente tiene que haber un censo poblacional del ámbito territorial de la ciudad comunal, y además, tiene que haber un “Registro Electoral de la Ciudad Comunal” que debe estar “conformado por la sumatoria de los registros electorales de las Comunas que la integran” (art. 13). Es decir, tienen que existir previamente “Registros electorales en cada Comuna.”

V. LA AUSENCIA DE DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y DE AUTONOMÍA POLÍTICA EN LAS "CIUDADES COMUNALES"

Para el "gobierno" de la ciudad comunal el Proyecto de Ley crea una amplísima estructura burocrática que se enumera en su artículo 14 y se regula detalladamente en los artículos 15 a 41, integrada por: "1. El Parlamento de la Ciudad Comunal. 2. El Consejo Ejecutivo de Gobierno de la Ciudad Comunal. 3. Consejo de Planificación de la Ciudad Comunal. 4. Consejo de Economía de la Ciudad Comunal. 5. Consejo de Contraloría de la Ciudad Comunal. 6. Consejo de Educación y Formación de la Ciudad Comunal. 7. Consejo de Justicia y Paz de la Ciudad Comunal. 8. Comisión Electoral de la Ciudad Comunal" (art. 14).

Ninguno de estos órganos está conducido por representantes electos mediante sufragio universal, directo y secreto como lo exige la Constitución respecto de todos quienes en representación del pueblo van a ejercer funciones de gobierno en entidades políticas (arts. 5, 6, 62, 63), sino por "voceros y voceras" (art. 9) que entre otras condiciones "no pueden desempeñar cargos públicos de elección popular" (art. 9.f),.

En efecto, en primer lugar, nada dice el proyecto de Ley sobre cómo se van a designar los "voceros o voceras" que integran el Parlamento de la Ciudad Comunal (art. 16), diciéndose solo que su período de ejercicio "es de cuatro (4) años, pudiendo ser reelectos o reelectas" (art. 16); y nada se dice tampoco sobre cómo se designan los "voceros o voceras" del Consejo Ejecutivo de Gobierno ni de los miembros de los Comités de gestión del mismo.

En cuanto a los "voceros o voceras" que integran los diversos Consejos lo que se regula es una "elección" de segundo grado por personas que a su vez no han sido electas por sufragio universal, directo y secreto, lo que le quita el carácter de representación democrática. En efecto, por lo que atañe a los "voceros y voceras" del Consejo de Planificación de la Ciudad Comunal, se indica que son "electos o electas entre los integrantes de los Consejos de Planificación de las Comunidades de la Ciudad Comunal," por un período de "cuatro años, pudiendo ser reelectos o reelectas" (art. 21). En cuanto a los "voceros o voceras" del Consejo de Economía de la Ciudad Comunal, el Proyecto indica que son "electos o electas entre

los integrantes de los consejos de economía comunal de las Comunas de la Ciudad Comunal” por un período de “cuatro años, pudiendo ser reelectos o reelectas” (art. 28). Y en cuanto a los “voceros y voceras” del Consejo de Contraloría de la Ciudad Comunal el proyecto indica que son “electos o electas entre los integrantes de consejos de contraloría comunal de las Comunas de la Ciudad Comunal” por un período de “cuatro años, pudiendo ser reelectos o reelectas” (art. 30).

El Proyecto de Ley en esta forma se enmarca en toda la estructura antidemocrática del *Estado del Poder Popular*, que en este caso de las ciudades comunales busca eliminar al Municipio como entidad política descentralizada, regida por gobernantes electos mediante sufragio universal directo y secreto, por nuevas entidades controladas por el Poder central, “gobernadas” por personas que no son electas mediante sufragio sino designados por Asambleas de ciudadanos controladas por el propio Poder Ejecutivo Nacional como es el caso de los Consejos Comunales, y de los órganos de las Comunas que son designados de igual forma. Se trata, en definitiva, de la concesión de lo que se pretendía con la rechazada reforma constitucional de 2007, en la cual se buscaba sustituir a los Municipios, por lo que ahora se califica como ciudades comunales como agrupaciones de comunas socialistas.³⁸⁸

En la reforma rechazada por el pueblo, a esas ciudades comunales se las calificaba como “células sociales del territorio”, y se las concebía como “la unidad política primaria de la organización territorial nacional” precisamente en sustitución del Municipio. Por ello, en la rechazada reforma constitucional, como ahora en este Proyecto de Ley, se buscaba establecer en forma expresa que los integrantes de los diversos órganos del Poder Popular no nacieran “del sufragio ni de elección alguna, sino que nace de la condición de los grupos humanos organizados como base de la población.” La ausencia en el Proyecto de Ley de mecanismos de elección median-

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

te sufragio universal, directo y secreto de los “voceros o voceras” de los órganos de la ciudad comunal, obedece a la misma razón, buscándose en definitiva, en nombre de una supuesta “democracia participativa y protagónica,” poner fin en Venezuela a la democracia representativa a nivel local, y con ello, a todo vestigio de autonomía política territorial que es la esencia de la descentralización política y de la participación.³⁸⁹

VI. LA INCONSTITUCIONAL ASIGNACIÓN A LAS “CIUDADES COMUNALES” DE LAS MISMAS COMPETENCIAS ASIGNADAS CONSTITUCIONALMENTE A LOS MUNICIPIOS

El proyecto de Ley de las Ciudades Comunales, entre sus múltiples defectos y fallas, tiene uno de orden estructural, y es que pretende crear unas entidades políticas territoriales, sin asignarle expresamente en alguna norma sus competencias específicas. Lo que en realidad constituye el grueso del articulado del proyecto (arts. 15 a 41), es la mencionada larga lista de órganos burocráticos que “integran” la ciudad comunal. Es a estos órganos a los que, a lo largo del articulado del Proyecto se le van asignado competencias diversas, de cuya sumatoria y sistematización resulta entonces la verdadera intención del proyecto de Ley, que no es otra que asignarle a las ciudades comunales, las competencias que la Constitución le asigna a los Municipios, con lo cual lo que en definitiva se pretende es eliminarlos inconstitucionalmente de la organización territorial del país, desmunicipalizándolo.

En ese articulado, al regularse cada uno de dichos órganos, asignándoseles diversas competencias, destacan las atribuidas al órgano de gobierno de la ciudad comunal, que es el

³⁸⁹ Véase lo expuesto en Allan R. Brewer-Carías, “Introducción general al régimen del poder popular y del estado comunal (O de cómo en el siglo XXI, en Venezuela se decreta, al margen de la Constitución, un Estado de Comunas y de Consejos Comunales, y se establece una sociedad socialista y un sistema económico comunista, por los cuales nadie ha votado),” en el libro: Allan Brewer-Carías, Claudia Nikken, Luis A. Herrera Orellana, Jesús María Alvarado Andrade, José Ignacio Hernández y Adriana Vigilancia, *Leyes Orgánicas sobre el Poder Popular (Los Consejos Comunales, las Comunas, la Sociedad Socialista y el Sistema Económico Comunal)*, Caracas, 2011, pp. 54 ss.

“Consejo Ejecutivo de Gobierno de la Ciudad Comunal” (arts. 17 ss.), y dentro del mismo, las atribuciones asignadas a los diferentes “Comités de gestión” de la Ciudad Comunal que deben constituirse para atender las siguientes áreas (art. 19): “a. Tierra urbana, vivienda y hábitat. b. Calidad y cobertura de los Servicios públicos. c. Salud. d. Economía y producción comunal. e. Ecosocialismo. f. Mujeres, igualdad y equidad de género. g. Defensa y seguridad integral. h. Familias y protección de niños, niñas y adolescentes. i. Recreación y deportes. j. Educación, cultura y formación socialista. k. Equipamiento e infraestructura urbana.”

Todas estas competencias – excepto la formación socialista – evidentemente encajan en las que en general la Constitución de 1999 asigna a los Municipios, como la “unidad política primaria de la organización nacional,” que “gozan de personalidad jurídica y autonomía dentro de los límites de esta Constitución y de la ley” (art. 168); y son las que, mediante ley, inconstitucionalmente se las pretende despojar, y atribuírselas a una entidad que se llama ciudad comuna a la cual incluso se la degrada políticamente al regulársela solo con “autonomía relativa” como lo indica la Exposición de Motivos del Proyecto.

El artículo 178 de la Constitución de 1999 le asigna a los Municipios las competencias referidas al gobierno, administración y gestión de “las materias propias de la vida local” o que:

“conciene a la vida local, en especial la ordenación y promoción del desarrollo económico y social, la dotación y prestación de los servicios públicos domiciliarios, la aplicación de la política referente a la materia inquilinaria con criterios de equidad, justicia y contenido de interés social [...], la promoción de la participación, y el mejoramiento, en general, de las condiciones de vida de la comunidad, en las siguientes áreas: 1. Ordenación territorial y urbanística; patrimonio histórico; vivienda de interés social; turismo local; parques y jardines, plazas, balnearios y otros sitios de recreación; arquitectura civil, nomenclatura y ornato público. 2. Vialidad urbana; circulación y ordenación del tránsito de vehículos y personas en las vías municipales; servicios de transporte público urbano de pasajeros y pasajeras. 3. Espectáculos públicos y publicidad comercial, en cuanto conciene a los intereses y fines específicos municipales. 4. Protección del ambiente y cooperación con el saneamiento ambiental; aseo urbano y domiciliario, comprendidos los servicios de limpieza, de recolección y tratamiento de residuos y protección

civil. 5. Salubridad y atención primaria en salud, servicios de protección a la primera y segunda infancia, a la adolescencia y a la tercera edad; educación preescolar, servicios de integración familiar de la persona con discapacidad al desarrollo comunitario, actividades e instalaciones culturales y deportivas; servicios de prevención y protección, vigilancia y control de los bienes y las actividades relativas a las materias de la competencia municipal. 6. Servicio de agua potable, electricidad y gas doméstico, alcantarillado, canalización y disposición de aguas servidas; cementerios y servicios funerarios. 7. Justicia de paz, prevención y protección vecinal y servicios de policía municipal, conforme a la legislación nacional aplicable.³⁹⁰

En definitiva, mediante el Proyecto de Ley de las Ciudades Comunes, lo que se está es regulando un mecanismo inconstitucional para vaciar de competencias a los Municipios, asignándoselas inconstitucionalmente a una entidad territorial que no es política ni autónoma, ni es gobernada por representantes del pueblo electos mediante sufragio universal, directo y secreto, sino a una organización integrada por voceros que en definitiva son designados por el Poder central y controlados políticamente por el partido de gobierno.

VII. EL VACIAMIENTO DE COMPETENCIAS DE LOS MUNICIPIOS MEDIANTE LA INCONSTITUCIONAL TRANSFERENCIA DE SUS COMPETENCIAS A LAS "COMUNAS" Y A LAS "CIUDADES COMUNALES"

Como si lo ya dicho no fuera suficiente, la materialización del despojo proyectado de las competencias municipales que se propone en el Proyecto de Ley, que asegure que el Municipio constitucional sea suplantado por una inconstitucional ciudad comunal, en el mismo se contempla el marco para que se "trasfieran" a las ciudades comunales las competencias municipales, asignándole al Consejo Ejecutivo de Gobierno de la Ciudad Comunal la función de "gestionar ante las instancias del Poder Público las transferencias de las atribuciones y servicios que hayan sido aprobados por el Parlamento de la Ciudad Comunal," y de "suscribir los convenios de transferencia de atribuciones y servicios que hayan sido acordados a la Ciudad Comunal" (art. 18.j;k).

³⁹⁰ *Ley Orgánica de la Justicia de Paz, Gaceta Oficial* N° 4.817 Extra de 21-12-1994).

A tal efecto, el Proyecto, en primer lugar, impone obligaciones a los órganos del Poder Público para la preparación de sus transferencias a estas inconstitucionales entidades del Poder Popular, indicando que “los órganos, entes e instancias del Poder Público deberán promover, apoyar y acompañarán las iniciativas populares para la constitución, desarrollo y consolidación de las Ciudades Comunales; territorializando sus instancias, procesos, métodos de gestión y seguimiento” (art. 52).

En segundo lugar, impone como obligación a “todos los órganos, entes e instancias del Poder Público” el guiar:

“sus actuaciones por el principio de gobierno obedencial y corresponsabilidad, en relación con los mandatos de los ciudadanos, ciudadanas y de las organizaciones de las Ciudades Comunales, de acuerdo con lo establecido en la Constitución y leyes de la República” (art. 53).

Se repite así, la previsión de la Ley Orgánica del Poder Popular de 2010 que sujeta a todos los órganos del Estado Constitucional que ejercen el Poder Público, a obedecer los mandatos de las organizaciones del Poder Popular, instando un “nuevo” principio de gobierno, consistente en “gobernar obedeciendo.” Recordemos, en efecto, que el artículo 24 de dicha Ley dispuso que:

“Todos los órganos, entes e instancias del Poder Público guiarán sus actuaciones por el principio de gobernar obedeciendo, en relación con los mandatos de los ciudadanos, ciudadanas y de las organizaciones del Poder Popular, de acuerdo a lo establecido en la Constitución de la República y las leyes.”

Y así, como las organizaciones del Poder Popular incluyendo las ciudades comunales no tienen autonomía política pues sus “voceros” no son electos democráticamente mediante sufragio universal, directo y secreto, sino designados por asambleas de ciudadanos controladas e intervenidas por el 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 propia Asamblea Nacional, los Gobernadores y Consejos Legislativos de los Estados y los Alcaldes y Concejos Municipa-

les, 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 expresado a través de la "tropelía comunitaria". 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, consejos y demás organizaciones que no lo representan.

En tercer lugar, se obliga a "los órganos y entes del Poder Público Nacional y las entidades político territoriales" a "impulsar el proceso de transferencia, de conformidad a la Constitución y la ley, a las Comunas de las Ciudades Comunales, a través de Empresas Comunales bajo régimen de propiedad social directa, u otras formas legítimas de organización popular, la gestión y administración de servicios, actividades, bienes y recursos de acuerdo al marco legal y desarrollo del Plan de la Patria en la transformación popular y revolucionaria del Estado" (art. 56). A tal efecto, se precisa en el proyecto que "el poder popular organizado podrá y deberá participar en la planificación, cogestión y contraloría social de todo el sistema de servicios públicos, infraestructura, equipamiento urbano y vivienda en una visión orgánica y sistémica. De la misma forma, podrán ser transferidas competencias específicas de servicios, obras y empresas públicas, dentro de una visión sistémica del Estado, garantizando la operatividad y sistema de recursos sostenibles. En este sentido, en los casos de transferencias de gestión deberá atenderse la integralidad de los sistemas, así como las estructuras de sostén, mantenimiento, insumos que garanticen el éxito del proceso. El ejecutivo nacional deberá reglamentar y generar, con la participación de los consejos presidenciales del Poder Popular, un marco normativo y plan de transferencias de formas de propiedad y gestión, así como el plan estratégico para su implementación y corresponsabilidad, en el espíritu comunal y no de propiedad privada" (art. 57).

Y en cuarto lugar, en cuanto a la materialización de las transferencias de la gestión y administración de servicios, actividades, bienes y recursos a las Comunas integrantes de las Ciudades Comunales, el proyecto de Ley dispone la figura de "convenios" en los cuales deben definirse "factores y términos de las transferencias," debiendo contener "el objeto,

alcance, cronograma y delimitación de la transferencia, los bienes transferidos y recursos financieros, así como las obligaciones y responsabilidades de las partes” (art. 58). En relación con dichos convenios, el Proyecto de Ley obliga a “los órganos y entes del Poder Público Nacional y las entidades político-territoriales” a adoptar “las medidas necesarias para que las Comunas integrantes de las Ciudades Comunales gocen de prioridad y preferencia en los procesos de celebración y ejecución de los respectivos convenios para la transferencia efectiva de la gestión y administración de servicios, actividades, bienes y recursos” (art. 59).

APRECIACIÓN FINAL

La conclusión que resulta del análisis del proyecto de Ley de las Ciudades Comunales, es que se trata de un cuerpo normativo que busca regular una pieza más dentro de las “diversas y disímiles formas de organización, que edifican el Estado Comunal” de las que habla la Ley Orgánica del Poder Popular (art. 2), que conforme se precisa en el artículo 8.9 de la misma, 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,”³⁹¹ constituyendo las “organizaciones de base del Poder Popular” aquéllas “constituidas por ciudadanos y ciudadanas para la búsqueda del bienestar colectivo” (art. 8.10).³⁹²

Como luego las enumeró la Ley Orgánica de las Comunas en su artículo 60, esos diversos tipos de sistemas de agregación comunal son:

“1. El *Consejo Comunal*: como instancia de articulación de

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

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

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.

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

6. Las demás que se constituyan por iniciativa popular."

Todas estas instancias del Poder Popular enumeradas en esas Leyes, incluidas las "ciudades comunales," como lo dispone su artículo 32 de la Ley Orgánica del Poder Popular, adquieren personalidad jurídica mediante el registro ante el Ministerio del Poder Popular de las Comunas, atendiendo a los procedimientos que se establezcan en el Reglamento de la Ley. Con ello, en definitiva, se deja en manos del Ejecutivo Nacional la 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 está dominada por "voceros" que no sean socialistas, no cabe su registro ni, por tanto, su reconocimiento como persona jurídica, así sea producto de una iniciativa popular genuina.

Por otra parte, ninguna de las personas que ejercen la titularidad de los órganos del Poder Popular, incluyendo los "voceros o voceras" de las ciudades comunales," 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, como es el caso de los propios Consejos Comunales. Y es que conforme a Ley Orgánica de los Consejos Comunales, sus voceros 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" pública a mano alzada que no es organizada por el Poder Electoral, y que se realiza en asambleas abiertas en las cuales no hay garantía del sufragio.

En cuando a las ciudades comunales, que ahora se pretende regular conforme al Proyecto de Ley que se analiza, en todo caso, es la primera instancia del Poder Popular que busca directamente desconstitucionalizar el Estado, al establecer una entidad territorial que lo que persigue es sustituir al Municipio, eliminándolo por ahogamiento, vaciando sus competencias, para en definitiva desmunicipalizar el territorio; todo en contravención directa a lo que establecen los artículos 16 y 168 y siguientes de la Constitución de 1999.

New York, 25 de marzo de 2021

A MANERA DE CONCLUSIÓN
EL ESTADO COMUNAL CONTRA LA
DEMOCRACIA REPRESENTATIVA:
SIGNIFICADO Y RESPONSABLES
DE SU DISEÑO

Mucho se ha hablado y escrito sobre la propuesta y empeño de establecer en Venezuela un Estado Comunal o del Poder Popular, la cual hasta ahora (2021) en verdad no ha podido pasar de la creación de unos Concejos Comunales como mecanismos de control político y social, totalmente controlados desde un Ministerio del Ejecutivo Nacional.

En general, el enfoque sobre el tema se ha dirigido a estudiar lo que dicha propuesta implica en cuanto a la desconstitucionalización del Estado en su forma federal, tal como se reguló en la Constitución de 1999; tema que se ha planteado de nuevo recientemente con la discusión generada en torno al proyecto de Ley de las Ciudades Comunales, cuya implementación, como agregado de Comunas, requiere ante todo que estas se constituyan previamente - hasta ahora no hay ninguna - , para lo que se requiere la realización de un referendo para crear cada una de ellas en el área que se determine. Y no creo que el régimen se aventure a hacer referendo alguno.

Sin embargo, desde el punto de vista de la dimensión constitucional del llamado Estado Comunal, poco desarrollo se le ha dado a lo que dicha propuesta significa, precisamente

para la democracia, Es decir, el hecho de que la propuesta del Estado Comunal, efectivamente, y ante todo, contra lo que primero atenta es contra el principio más tradicional y general del Estado Constitucional de derecho, que es el principio democrático, y en particular, contra la democracia representativa como sistema político.

Por ello, en esta ocasión me voy a referir a lo que la propuesta del Estado Comunal significa respecto de la democracia, tratando además de dar luces sobre un aspecto poco tratado, que es el de identificar a los responsables de la materialización de la propuesta en el texto tanto del proyecto de reforma constitucional que Chávez presentó en 2007, como del de las Leyes Orgánicas del Poder Popular que fueron sancionadas a la carrera en diciembre de 2010, por una Asamblea Nacional que estaba concluyendo su mandato.

I. EL PRINCIPIO DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA COMO PRINCIPIO PÉTREO EN LA CONSTITUCIÓN

El principio democrático está definido en la Constitución de 1999 al expresar en su artículo 5, 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.”

De esta norma resulta que la soberanía popular y la democracia representativa³⁹³ son principios pétreos, consustan-

³⁹³ Véase sobre la soberanía y la democracia representativa, Alla R. Brewer-Carías, “El principio de la soberanía popular, el republicanism y el gobierno democrático representativo”, en Allan R. Brewer-Carías y José Araujo Juárez (Coordinadores), *Principios Fundamentales del Derecho Público. Desafíos actuales. Libro conmemorativo de los 20 años de la publicación de la Constitución de 1999*, Editorial Jurídica Venezolana Internacional 2020, pp. pp. 15-39; Pedro L. Bracho Grand y Miriam Álvarez de Bozo, “Democracia representativa en la Constitución Nacional de 1999”, en *Estudios de Derecho Público: Libro Homenaje a Humberto J. La Roche Rincón*, Volumen I, Tribunal Supremo de Justicia, Caracas 2001, pp. 235-254; y Ricardo Combellas, “Representación vs. Participación en la Constitución Bolivariana.

ciales e insolubles, lo que implica que conforme al texto constitucional es imposible pensar que en el régimen democrático pueda existir el principio de la soberanía popular sin el principio de la representatividad.³⁹⁴

Éste último, en sí mismo, es de la esencia de la democracia, y los vicios que la misma pueda tener lo que exigen es perfeccionarla, pero no eliminarla. Es decir, la crisis que pueda haber afectado en determinadas circunstancias la representatividad democrática, no puede conducir a su eliminación, sino a su perfeccionamiento.³⁹⁵ Todo ello, para ampliar el radio de la representatividad, y permitir que el pueblo, sus lugares y comunidades encuentren representación directa en las Asambleas representativas.

Esa representatividad democrática siempre tiene que tener su origen en elecciones populares (art. 70), destinadas a elegir los titulares de los órganos que ejercen el Poder Público (que son los que establece la Constitución conforme a los

Análisis de un falso dilema”, en *Bases y principios del sistema constitucional venezolano (Ponencias del VII Congreso Venezolano de Derecho Constitucional realizado en San Cristóbal del 21 al 23 de noviembre de 2001)*, Volumen II, pp. 383-402.

³⁹⁴ Véase en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente, Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente, Fundación de Derecho Público, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1999*, Tomo I, pp. 184 ss.

³⁹⁵ Las críticas a la democracia representativa deben ser para perfeccionarla, no para eliminarla y menos para sustituirla por la llamada “democracia participativa.” Véase por ejemplo, Allan R. Brewer-Carías, “Sobre los elementos de la democracia como régimen político: representación y control del poder,” en *Revista Jurídica Digital IUREced*, Edición 01, Trimestre 1, 2010-2011, en <http://www.megaupload.com/?d=ZN9Y2W1R>; “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 Electoral*, Bogotá, 31 agosto-1 septiembre 2011, Consejo Superior de la Judicatura, ISBN 978-958-8331-93-5, Bogotá 2013, pp. 457-482; “Participación y representatividad democrática en el gobierno municipal,” en la *Revista Ita Ius Esto, Revista de Estudiantes* (<http://www.itaiusesto.com/>), *In Memoriam Adolfo Céspedes Zavaleta*, Lima 2011, pp. 11-36; en <http://www.itaiusesto.com/participacion-y-representacion-democratica-en-el-gobierno-municipal/>

principios de distribución y separación del Poder Público, art. 136), mediante sufragio universal, directo y secreto (art. 63). De allí incluso que se hable de la democracia como derecho ciudadano.³⁹⁶

No hay por tanto democracia sin representación política establecida mediante el sufragio, lo que no impide que deba perfeccionarse haciendo más efectiva la participación del ciudadano en los procesos políticos, lográndose ello, además de con el voto a través de procesos electorales libres, justos, competitivos y verificables organizados por un árbitro electoral (Poder Electoral) efectivamente autónomo e independiente; con un proceso de descentralización política a los efectos de acercar el poder al ciudadano, lo que solo puede lograrse mediante la estructuración de entidades políticas territoriales para hacer realidad el derecho a la participación.

Pero lo que no puede admitirse es que se pretenda sustituir la democracia representativa por una supuesta y falaz “democracia participativa” que ha difundido el discurso autoritario en Venezuela durante estas últimas dos décadas, y que comenzó en los trabajos de la Asamblea Constituyente de 1999³⁹⁷ donde se llegó a eliminar el calificativo de “representativo” del gobierno democrático (art. 6), siendo indebidamente sustituido por el calificativo de “electivo.” Todo ello, confundiendo en general, indebidamente, la democracia participativa con elementos de democracia directa,³⁹⁸

³⁹⁶ 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 Terrán 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.

³⁹⁷ Ello lo advertí de inmediato en los trabajos de la Asamblea enviando una comunicación a los presidentes de la Comisión Constitucional y de la Comisión de Régimen Político fechada el 7 de septiembre de 1999, sobre “Propuesta sobre la regulación del principio democrático representativo y participativo.” Véase el texto en Allan R. Brewer-Carías, Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente, Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente*, Fundación de Derecho Público, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1999, Tomo I, pp.183-199.

³⁹⁸ Véase Allan R. Brewer-Carías, “La democracia representativa y la

eliminando la descentralización del poder e impidiendo la propia participación política ciudadana.³⁹⁹

El empeño en eliminar el principio de la democracia representativa incluso más allá de las fronteras del país, lo continuó Hugo Chávez en relación con el Proyecto de la Carta Democrática Interamericana cuando estaba en proceso de gestación en 2001, oponiéndose a que en la misma se declarara el derecho de los pueblos a la "democracia represen-

falacia de la llamada "democracia participativa, sin representación," en Jorge Fernández Ruiz (Coordinador), *Estudios de Derecho Electoral. Memoria del Congreso Iberoamericano de Derecho Electoral*, Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación del Programa de Posgrado en Derecho, Facultad de Estudios Superiores Aragón, Facultad de Derecho y Criminología, Universidad Autónoma de Nuevo León, México 2011, pp. 25 a 36. 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 Electoral*, Bogotá, 31 agosto-1 septiembre 2011, Consejo Superior de la Judicatura, ISBN 978-958-8331-93-5, Bogotá 2013, pp. 457-482. Véase además, el libro Allan R. Brewer-Carías, *Sobre la democracia* (con Prólogo de Mariela Morales Antoniazzi), Editorial Jurídica Venezolana, New York / Caracas 2919, 576 pp.

³⁹⁹ La representación (democracia directa) no se contrapone a la participación sino a la democracia directa; y a lo que se opone la participación es a la "exclusión" política. Como lo ha señalado la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo en sentencia N° 1037 de 1 de agosto de 2000 (Caso: *Asociación de Propietarios y Residentes de la Urbanización Miranda (APRUM) vs. Alcaldía del Municipio Sucre del Estado Miranda*): "La democracia participativa no choca necesariamente con la democracia representativa, ni se excluyen, y dentro de un sistema Republicano necesariamente deben haber autoridades, Poderes Públicos que representen a los demás, y esa es la esencia misma de la República como tal; son estos entes representativos quienes van a establecer las normas para poder permitir la participación, porque toda participación debe estar sujeta a unas normas o a un principio de legalidad que establezca cuáles son los poderes de la Administración Pública y en qué manera los ciudadanos pueden hacerse parte de la actividad administrativa y la participación legítima a los órganos de representación republicanos, razón por la cual ambos tipos de democracia se complementan." Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 83 (julio-septiembre), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2000, p. 394.

tativa,” como en definitiva se consagró, habiendo abogado en cambio por su sustitución por una pretendida “democracia participativa.”

Esa oposición la expuso Chavez abiertamente al aprobarse el Proyecto de Carta en la Tercera Cumbre de las Américas reunida en Quebec en abril de 2001, donde los Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas aprobaron una Declaración en la cual adoptaron “un Plan de Acción para *fortalecer la democracia representativa*, promover una eficiente gestión de gobierno y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales.” Chávez, quien asistió a dicha Cumbre presidiendo la Delegación venezolana, se reservó expresamente los párrafos relativos a la “democracia representativa,” alegando que:

“a juicio de nuestro Gobierno la democracia debe ser entendida en su sentido más amplio y no únicamente en su carácter representativo. Entendemos que el ejercicio democrático abarca además la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones y en la gestión de gobierno, con miras a la construcción diaria de un proceso dirigido al desarrollo integral de la sociedad. Por ello, el Gobierno de Venezuela hubiese preferido, y así se solicitó en esta Cumbre, que en el texto de la Declaración quedase reflejado expresamente el carácter participativo de la democracia.”⁴⁰⁰

Ese empeño de implantar esa supuesta “democracia participativa” en sustitución de la democracia representativa, es claro que en los últimos veinte años no resultó ser sino un instrumento populista al servicio del autoritarismo, para reforzar el centralismo y el militarismo en el país,⁴⁰¹ y para

⁴⁰⁰ El texto de la Declaración de Quebec de abril de 2001, esta disponible en: <http://www.summit-americas.org/Documents%20for%20Quebec%20City%20Summit/Quebec/Declaration%20of%20Quebec%20City%20-%20Span.htm>

⁴⁰¹ Véase Allan R. Brewer-Carías, *Estado totalitario y desprecio a la ley. La desconstitucionalización, desjuridificación, desjudicialización y desdemocratización de Venezuela*, Fundación de Derecho Público, Editorial Jurídica Venezolana, 2014, 532 pp.; segunda edición, (Con prólogo de José Ig-

desmantelar la democracia representativa misma, como régimen político.⁴⁰²

II. LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL PRETENDIDO ESTADO COMUNAL ESTABLECIDO EN PARALELO AL ESTADO CONSTITUCIONAL PARA IMPLANTAR UNA SUPUESTA “DEMOCRACIA PARTICIPATIVA”

Todo esto, en efecto, ha conducido al falseamiento de la democracia el pretender vender en el discurso autoritario, a dicha supuesta “democracia participativa” para también supuestamente superar los vicios de la democracia representativa, mediante el establecimiento de mecanismos de democracia directa que lo que persiguen es eliminar la representatividad; y sobre todo, estableciéndolos en paralelo a los propios órganos electos del Estado Constitucional para hacerle creer al ciudadano que participa, cuando lo que se está es sometiéndolo al control del poder central, como ha ocurrido en Venezuela con todo el entramado del llamado Estado del Poder Popular o Estado Comunal, con Consejos Comunales controlados desde el Poder Central.⁴⁰³

Lo cierto, sin embargo, es que no puede existir en el mundo contemporáneo una democracia que sea sólo refrendaria, plebiscitaria o de cabildos abiertos permanentes como los concejos comunales, y menos si sus “voceros” no son

nacio Hernández), Caracas 2015, 542 pp.; *Authoritarian Government vs. The Rule Of Law. Lectures and Essays (1999-2014) on the Venezuelan Authoritarian Regime Established in Contempt of the Constitution*, Fundación de Derecho Público, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2014, 986 pp.; y *The Collapse Of The Rule Of Law And The Struggle For Democracy In Venezuela. Lectures and Essays (2015-2020)*, Foreword: Asdrúbal Aguiar, Colección Anales, Cátedra Mezerhane sobre democracia, Estado de Derecho y Derechos Humanos, Miami Dade College, 2020, 618 pp.

⁴⁰² Véase Allan R. Brewer-Carías, *Dismantling Democracy in Venezuela. The Chávez Authoritarian Experiment*, Cambridge University Press, New York, 2010

⁴⁰³ Véase Allan R. Brewer-Carías, “El populismo constitucional y el “nuevo constitucionalismo.” O de cómo se destruye una democracia desde dentro,” en el libro de Juan Carlos Cassagne y Allan R. Brewer-Carías, *Estado Populista y Populismo Constitucional*, Ediciones Olejnik, Editorial Jurídica Venezolana, 2020, pp. 121 ss.

electos mediante sufragio universal, directo y secreto.

En todo caso, como producto del discurso autoritario de querer implantar una supuesta democracia participativa eliminando la democracia representativa, durante los últimos veinte años hemos sido testigos en Venezuela, de un proceso desarrollado en colusión entre el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Juez Constitucional para implantar un Estado Comunal. En ese proceso, la primera víctima del Juez Constitucional fue el principio democrático representativo, que ha sido objeto de muchas sentencias dictadas desde 2006,⁴⁰⁴ entre las cuales está la dictada al decidir la impugnación de la reforma de la Ley Orgánica del Poder Municipal en la cual la Sala eliminó la exigencia de sufragio para designación de autoridades municipales (2017), a lo que se agrega más recientemente, la eliminación con el aval de la Sala Constitucional del sufragio universal, directo y secreto en la elección de diputados en representación de las comunidades indígenas (2020).⁴⁰⁵

Pero entre todas estas violaciones a la democracia representativa, debe mencionarse el esfuerzo que desde 2007 comenzó a hacer Hugo Chávez para eliminar el sufragio y representación del país, plasmado en el proyecto de reforma constitucional que presentó a la Asamblea Nacional con su propuesta de creación del Estado Comunal o del Poder Popular,⁴⁰⁶ con la cual buscaba reformar el artículo 136 de la

⁴⁰⁴ Véase Allan R. Brewer-Carías, "El Juez Constitucional en Venezuela y la destrucción del principio democrático representativo," en *Revista de Derecho Público*, No. 155-156, julio-diciembre de 2018, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2018, pp. 7-44.

⁴⁰⁵ Véase Allan R. Brewer-Carías, "La democracia y su desmantelamiento usando la justicia constitucional: Peligros del autoritarismo," O de cómo, en Venezuela, el Juez Constitucional demolió los principios de la democracia representativa, de la democracia participativa y del control del poder), preparado para la conferencia del autor sobre "Democracia y Justicia Constitucional: Peligros del Autoritarismo," en *Elecciones y democracia en América latina: El desafío autoritario - populista (Coloquio Iberoamericano, Heidelberg, septiembre 2019, homenaje a Dieter Nohlen)*, (Editor: Allan R. Brewer-Carías), Colección Biblioteca Allan R. Brewer-carías, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad católica Andrés bello, Editorial Jurídica Venezolana Internacional, Caracas 2020, pp. 98-117.

⁴⁰⁶ Véase Allan R. Brewer-Carías, *Hacia la consolidación de un Estado Socia-*

Constitución para establecer una “democracia” sin representación, es decir, según lo que fueron sus propias palabras, que “no nace del sufragio ni de elección alguna, sino que nace de la condición de los grupos humanos organizados como base de la población.”⁴⁰⁷

Recordemos que esa propuesta de reforma constitucional que buscaba eliminar el sufragio y la democracia representativa y su sustitución por una supuesta “democracia participativa,” fue afortunadamente rechazada por el pueblo en referendo, lo que no impidió a Chávez, sin embargo, implementar inconstitucionalmente la reforma mediante un conjunto de Leyes Orgánicas, primero sobre los Consejos Comunales sancionada en 2006,⁴⁰⁸ y luego sobre el Poder Popular, el Sistema Económico Comunal y las Comunas sancionadas en 2010,⁴⁰⁹ junto con la reforma de la Ley Orgá-

lista, Centralizado, Policial y Militarista, Comentarios sobre el sentido y alcance de las propuestas de reforma constitucional 2007, Colección Textos Legislativos, N° 42, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007, 157 pp.

⁴⁰⁷ Véase *Discurso de Orden pronunciado por el ciudadano Comandante Hugo Chávez Frías, Presidente Constitucional de la República Bolivariana de Venezuela en la conmemoración del Ducentésimo Segundo Aniversario del Juramento del Libertador Simón Bolívar en el Monte Sacro y el Tercer Aniversario del Referendo Aprobatorio de su mandato constitucional, Sesión especial del día Miércoles 15 de agosto de 2007, Asamblea Nacional, División de Servicio y Atención legislativa, Sección de Edición, Caracas 2007, p. 35*

⁴⁰⁸ Véase en *Gaceta Oficial* N° 39.335 de 28 de diciembre de 2009. Véase Allan R. Brewer-Carías, *Ley Orgánica de Consejos Comunales*, Colección Textos Legislativos, N° 46, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2010.

⁴⁰⁹ Véase en *Gaceta Oficial* N° 6.011 Extra. de 21 de diciembre de 2010. La Sala Constitucional mediante sentencia N° 1330 de 17 de diciembre de 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>. Véase en general sobre estas leyes, Allan R. Brewer-Carías, Claudia Nikken, Luis A. Herrera Orellana, Jesús María Alvarado Andrade, José Ignacio Hernández y Adriana Vigilanza, *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; Allan R. Brewer-Carías, “La Ley Orgánica del Poder Popular y la desconstitucionali-

nica del Poder Público Municipal,⁴¹⁰ estableciendo el marco normativo de un nuevo Estado *paralelo al Estado Constitucional*, desconstitucionalizándolo,⁴¹¹ denominado “Estado Comunal” o del “Poder Popular.”⁴¹²

En ese nuevo esquema se configuró un sistema político estatal ignorándose la democracia representativa al establecerse que los “voceros” de los Consejos Comunales, sin autonomía política, no son electos por sufragio universal, directo y secreto, sino a mano alzada “en nombre del pueblo,”

zación del Estado de derecho en Venezuela,” en *Revista de Derecho Público*, N° 124, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2010, pp. 81-101.

- ⁴¹⁰ Véase en *Gaceta Oficial* N° 6.015 Extra. de 28 de diciembre de 2010.
- ⁴¹¹ Véase en general sobre este proceso de desconstitucionalización del Estado, Allan R. Brewer-Carías, “La desconstitucionalización del Estado de derecho en Venezuela: del Estado Democrático y Social de derecho al Estado Comunal Socialista, sin reformar la Constitución,” en *Libro Homenaje al profesor Alfredo Morles Hernández, Diversas Disciplinas Jurídicas*, (Coordinación y Compilación Astrid Uzcátegui Angulo y Julio Rodríguez Berrizbeitia), Universidad Católica Andrés Bello, Universidad de Los Andes, Universidad Monteávila, Universidad Central de Venezuela, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Vol. V, Caracas 2012, pp. 51-82; en Carlos Tablante y Mariela Morales Antonozzi (Coord.), *Descentralización, autonomía e inclusión social. El desafío actual de la democracia*, Anuario 2010-2012, Observatorio Internacional para la democracia y descentralización, En Cambio, Caracas 2011, pp. 37-84; y en *Estado Constitucional*, Año 1, N° 2, Editorial Adrus, Lima, junio 2011, pp. 217-236.
- ⁴¹² El 1 de marzo de 2021, la Asamblea Nacional ilegítimamente electa en diciembre de 2020, aprobó en primera discusión la Ley Orgánica de las Ciudades Comunales, y la Ley Orgánica del Parlamento Popular Nacional, como se expresa en el artículo 1 de la última para se “aplicación en las diferentes escalas del Sistema Nacional de Agregación Comunal, como instancias de participación democrática, protagónica y decisoria para el ejercicio directo de la soberanía popular y sus relaciones con entes u órganos del poder público para la deliberación, legislación, formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas, así como de los planes, programas, normas y proyectos que propicien el desarrollo de la comunalización del Estado como vía de materialización del Socialismo Comunal y Bolivariano del Siglo XXI.” Véase: <http://www.asambleanacional.gob.ve/noticias/an-aprobo-el-plan-legislativo-nacional-2021-con-35-leyes-de-interes-prioritario-para-el-pais>.

por asambleas controladas por el partido oficial y por el Ejecutivo Nacional. Además, en dichas leyes, se le asignó a los “voceros” de los Consejos Comunales la función de designar a los miembros de las Juntas Parroquiales, las cuales, en consecuencia, fueron “degradadas,” dejando de ser las “entidades locales” que son conforme a la Constitución, 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).⁴¹³

Por ser inconstitucionales, dichas Leyes Orgánicas del Poder Popular de la reforma de la Ley Orgánica del Poder Municipal de 2010, las mismas fueron impugnadas ante la Sala Constitucional, por un grupo de profesores de derecho,⁴¹⁴ siendo la respuesta de la Sala Constitucional un silencio cómplice, hasta que resolvió decidir solo el vaso de la impugnación de la reforma de la ley Orgánica del Poder Municipal mediante sentencia No. 355 de 16 de mayo de 2017,⁴¹⁵

⁴¹³ Adicionalmente, en forma evidentemente inconstitucional, la Ley de reforma del Poder Municipal de 2010, decretó la “cesación” en sus funciones de “los miembros principales y suplentes, así como los secretarios o secretarías, de las actuales juntas parroquiales, quedando las alcaldías responsables del manejo y destino del personal, así como de los bienes correspondientes” (Disposición Derogatoria Segunda).

⁴¹⁴ Véase el texto del recurso de inconstitucionalidad en apéndice del libro de Allan R. Brewer-Carías, Claudia Nikken, Luis A. Herrera Orellana, Jesús María Alvarado Andrade, José Ignacio Hernández y Adriana Vigilancia, *Leyes Orgánicas sobre el Poder Popular y el Estado Comunal (Los consejos comunales, las comunas, la sociedad socialista y el sistema económico comunal)*, Colección Textos Legislativos N° 50, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2011.

⁴¹⁵ Caso: *impugnación de la Ley de reforma de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal*. Véase en <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/mayo/199013-355-16517-2017-11-0120.HTML>. Véase los comentarios a esta sentencia en Emilio J. Urbina Mendoza, “Todas las asambleas son sufragios, y muchos sufragios también son asambleas. La confusión lógica de la sen-

pero para simplemente desconocer el pilar de la democracia en Venezuela que es la democracia representativa, y admitir la posibilidad de que los miembros de las Juntas Parroquiales fueran designados por los Consejos Comunales, en un proceso que ni siguiera es una elección de segundo grado, porque no hay elección de primer grado en la designación a mano alzada de los voceros de los consejos comunales; y ello lo hizo para pretender privilegiar la "participación sin sufragio" sobre la participación mediante el sufragio, siguiendo la misma retórica "participativa" vacía que ha utilizado en muchas de sus decisiones anteriores.

En todo caso, no es que el derecho a la participación política previsto en el artículo 62 de la Constitución se limite a la participación mediante el sufragio conforme al artículo 63 del mismo texto constitucional; sino que tratándose de pretendidas entidades políticas territoriales como son los Consejos Comunales, la designación de sus autoridades no puede realizarse en otra forma que no sea mediante elección por sufragio universal, directo y secreto; por lo que, contrario a lo resuelto por la Sala en la sentencia, el artículo 35 de la Ley Orgánica del Poder Municipal sí está viciado de inconstitucionalidad, en lo que respecta a la designación (mal llamada "elección") de los miembros de las Juntas Parroquiales Comunales, lo que efectivamente sí quebrantaba el derecho constitucional al sufragio.

Conforme a lo antes señalado, en consecuencia, durante los últimos veinte años, los principios del constitucionalismo, de la soberanía popular y de la representación democrática consagrados en la Constitución han sido falseados. El texto fundamental lamentablemente ha dejado de ser la Carta rígida, sola emanación de la soberanía popular, habiendo perdido su carácter supremo e inmutable.

Y el principio de la representación, de la esencia de la democracia, cuyo ejercicio por el pueblo se realiza básica-

tencia 355/2017 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia y la incompatibilidad entre los conceptos de sufragio y voto asambleario," y José Ignacio Hernández G., "Sala Constitucional convalida la desnaturalización del Municipio. Notas sobre la sentencia N° 355/2017 de 16 de mayo," en *Revista de Derecho Público*, N° 150-151 (enero-junio 2017), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2017, pp. 107-116 y 349-352.

mente en forma indirecta, mediante representantes electos por sufragio universal, directo y secreto, independientemente de los mecanismos de ejercicio directo de la democracia que puedan establecerse, es el que se ha querido eliminar con todo esta propuesta de establecer el Estado Comunal, pretendiendo sustituirlo por supuestos mecanismos de "participación" que no son otra cosa que sistemas de control estatal y social de la voluntad popular, para impedir su manifestación efectiva.

III. ALGO SOBRE EL INTENTO DE IDENTIFICAR LOS RESPONSABLES MATERIALES DEL ARTICULADO DE LOS TEXTOS DE LAS PROPUESTA SOBRE EL ESTADO COMUNAL O DEL PODER POPULAR

En mis estudios sobre esta propuesta antidemocrática de implantar un Estado Comunal y sustituir la democracia representativa por una supuesta "democracia participativa," tan extrañas a la tradición política y constitucional de Venezuela, siempre tuve la mira de tratar de identificar la fuente y el origen de las mismas para que Hugo Chávez las comenzara motorizar en 1998, pudiendo situarse el origen desde el punto de vista constitucional en las propuestas que le formularon un grupo de profesores españoles a partir de 1999, la mayoría agrupados en torno a la Fundación CEPS (Centro de Estudios Políticos y Sociales) de la Universidad de Valencia, España,⁴¹⁶ y entre los cuales destacan los profesores Roberto Viciano Pastor, Rubén Martínez Dalmau,⁴¹⁷ y Fran-

⁴¹⁶ Sobre la Fundación Centro de Estudios Políticos y Sociales, como lo explicó en un reportaje en el cual se entrevistó al profesor Francisco Palacios Romeo, según éste indicó en 2016: "estaba compuesta por un nutrido grupo de profesores españoles de izquierdas -entre ellos los propios Monedero y Palacios-, a los que gobiernos latinoamericanos contrataban para que les asesoraran sobre todo en procesos constituyentes [...]." Véase en Carlos Larroy y Pablo López Hurtado, "El 'brazo judicial' de Maduro se doctoró en tres visitas a Zaragoza...", en *El Español*, 29 de mayo de 2016, en https://www.elespanol.com/reportajes/20160528/128237338_0.html

⁴¹⁷ Véase un resumen de sus planteamientos en Roberto Viciano Pastor y Rubén Martínez Dalmau, "Los procesos constituyentes latinoamericanos y el nuevo paradigma constitucional," en *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, IUS*, N° 25, Verano 2010, Puebla, pp. 8-29, y la bibliografía allí citada; Roberto Viciano Pastor y Rubén Martínez Dalmau, "Aspectos generales del nuevo constitucionalismo latinoamericano," en la publicación de la Corte Constitucional de Ecuador para el Período de Transición, *El Nuevo*

cisco Palacios Romeo,⁴¹⁸ todas enmarcadas en lo que desde entonces se comenzó a denominar como “nuevo constitucionalismo” “insurgente” o “nuevo paradigma constitucional.”

Esa idea se la vendieron inicialmente a Chávez para justificarle la forzada convocatoria de una Asamblea Constituyente “popular” en 1999, que no estaba regulada en la Constitución, y en contra de la misma, que por lo demás había sido su única propuesta formulada por Chávez durante su campaña electoral de 1998. Así, puede decirse que esos profesores ensayaron en nuestro país, que se convirtió en “conejillo de indias”⁴¹⁹ de la mano de Chávez, un proceso constituyente

Constitucionalismo en América Latina, Memorias del encuentro internacional El nuevo constitucionalismo: desafíos y retos para el siglo XXI, Quito 2010, pp. 9-44; y Francisco Palacios B., *Nuevo constitucionalismo participativo en Latinoamérica. Una propuesta frente a la crisis del Behemoth Occidental*, Thomson-Reuters-Aranzadi, Navarra 2012, pp. 255 pp. Roberto Viciano Pastor estuvo en Venezuela en 1998 y fue asesor “secreto” de la Asamblea Constituyente en 1999, a requerimiento de la cual, según informó, dirigió a la misma un “Dictamen sobre el Anteproyecto de Constitución” del cual que muchos Constituyentes nunca supimos. Véase lo que indicó en Roberto Viciano Pastor, “Presentación,” en Asdrúbal Aguiar, *Revisión Crítica de la Constitución Bolivariana*, Libros El Nacional, Caracas 2000, p. 5.

⁴¹⁸ Véase Francisco Palacios Romeo, *Nuevo constitucionalismo participativo en Latinoamérica. Una propuesta frente a la crisis del Behemoth Occidental*, Thomson-Reuters-Aranzadi, Navarra 2012, 255 pp.; y sus estudios: “La lucha por la Constitución: una dialéctica entre Agora y Fórum (con epítome sobre nuevo constitucionalismo latinoamericano),” en *Constitucionalismo crítico. Liber amicorum Carlos de Cabo Martín* (García Herrera, M., Asensi Sabater, J. y Balaguer Callejón, F., coordinadores.) 2ª edición, Tirant Lo Blanch, Valencia 2016, pp. 1315- 1366; “La reivindicación de la polis: crisis de la representación y nuevas estructuras constitucionales de deliberación y participación en Latinoamérica,” en *Materiales sobre neoconstitucionalismo y nuevo constitucionalismo latinoamericano* (C. Storini y J. Alenza, directores), Thomson Reuters Aranzadi, Navarra 2012, pp. 147-241; “Quiebra del Estado social-aleatorio, constitucionalización material del Estado social y apertura de un nuevo sistema comunitario,” en *Estudios sobre la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. X Aniversario* (F. Palacios y D. Velázquez, coordinadores), Procuraduría General de la República, Caracas 2009, pp. 87-138; y “La ruptura Constitucional del Estado precario: los derechos sociales en el nuevo constitucionalismo iberoamericano. La especificidad del modelo venezolano,” en *Agora. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 14 (monográfico), Fundación C.E.P.S., 2006, pp. 85-124.

⁴¹⁹ Véanse los reportajes de Maye Primera, “Asesores constituyentes. Juristas y politólogos españoles colaboraron con el Ejecutivo bolivariano de Venezuela,” en *El País*, Madrid 17 de junio de 2014, en https://elpais.com/politica/2014/06/18/actualidad/1403055722_556213.html?rel=mas; y de Ester Blanco, “La huella de Podemos en Venezuela. La rela-

fraudulento que poco tiempo después de propagó hacia Ecuador y Bolivia.⁴²⁰

Como lo resumió la periodista Maye Primera, en su reportaje sobre “Asesores constituyentes. Juristas y politólogos españoles colaboraron con el Ejecutivo bolivariano de Venezuela,” publicado en *El País* de Madrid, el 17 de junio de 2014:

“Los juristas y politólogos españoles que desde hace casi tres lustros han asesorado a las Asambleas Constituyentes y a los Gobiernos de Venezuela, Ecuador y Bolivia son ahora el músculo intelectual de Podemos [...] “en Venezuela, la idea original de llamar a una constituyente para refundar el Estado es de Chávez. Y Viciano [Pastor] y Martínez Dalmau dieron cierto apoyo y mucha asesoría. Llegaron a Caracas en 1999, en pleno debate constituyente y no fueron los ideólogos del proceso, pero sí aportaron muchas ideas que fueron incluidas en la Constitución,” afirma a *El País* un abogado venezolano que trabajó con ambos durante la Asamblea Nacional Constituyente.”⁴²¹

Esos mismos ideólogos españoles fueron además, los que unos años después, en el mismo marco del “nuevo constitucionalismo” también le vendieron a Chávez la antes

ción de la formación morada en el gobierno chavista incluye cobros de dinero público e influencia política,” en *ABCEspaña*, 21 de febrero de 2018, en https://www.abc.es/espana/abci-huella-podemos-venezuela-201608111345_noticia.html.

⁴²⁰ Véase, por ejemplo, lo que expresamos cuando se pretendió aplicar el mismo esquema en Honduras: Allan R. Brewer-Carías, *Reforma Constitucional, Asamblea Constituyente, y control judicial: Honduras (2009), Ecuador (2007) y Venezuela (1999)*, Serie Derecho Administrativo N° 7, Universidad Externado de Colombia, Bogotá 2009, 144 pp.

⁴²¹ Véase en *El País*, el 17 de junio de 2014, en https://elpais.com/politica/2014/06/18/actualidad/1403055722_556213.html. Véase además, el reportaje: “Profesores españoles diseñan en la sombra la Venezuela de Chávez,” en *PeriodistaLatino*, 25 de noviembre de 2007, en <http://blogs.periodistadigital.com/periodistalatinophp/2007/11/25/profesores-espanoles-disenan-en-la-sombra/>; y el reportaje de Javier Chicote: “Chávez pagaba 7.000 euros al mes por cada asesor de la fundación CEPES. La ONG de Iglesias, Errejón, Monedero, Bescansa y Alegre gastaba en Caracas el 25 por ciento de los fondos,” en *ABC.España*, actualizado 17 de febrero de 2015, disponible en <https://www.abc.es/espana/20150217/abci-chavez-dinero-asesor-podemos-201502162145.html>

mencionada idea de estructurar en Venezuela un Estado Comunal en sustitución del Estado Constitucional, como ellos mismos dejaron testimonio en sus escritos en los cuales expusieron sus ideas y propuestas, argumentando y tratando de justificarlas, así como en sus respectivas Hojas de Vida publicadas en Internet. Esa participación de los profesores españoles en el proceso de elaboración del proyecto de reforma constitucional de 2007 y de sus secuelas, las leyes sobre el Poder Popular, incluso se explicó en el mismo reportaje antes citado de la periodista Maye Primera publicado en *El País*, el 17 de junio de 2014, expresando entre otras cosas que:

“Una vez vencido el mandato constituyente, los catedráticos de la Universidad de Valencia se convirtieron en asesores de la bancada *chavista* que aún domina el poder legislativo venezolano y en 2007, aconsejaron a Hugo Chávez cuando intentó llevar adelante un primer intento de reforma constitucional, que fue negada en un referéndum.”⁴²²

Y cuando se lee toda esa bibliografía, sin embargo, llama la atención que en ese trabajo, particularmente de redacción de los proyectos de los textos legales, no aparecía siquiera colaborado abogados venezolanos, y si lo hicieron nunca se identificaron ni reclamaron “paternidad” alguna respecto de dichas ideas y propuestas. Lo cierto es que no se encuentra en la literatura jurídica local trabajos serios que justificaran y razonaran el contenido y alcance de la propuesta de reforma constitucional de 2007 y el texto de las Leyes del Poder Popular de 2010. Sin embargo, en mi investigación, pude detectar una “excepción,” de un estudio de una abogada venezolana que analizaba el tema, pero que lamentablemen-

⁴²² Véase en *El País*, el 17 de junio de 2014, en https://elpais.com/politica/2014/06/18/actualidad/1403055722_556213.html. Véase además, el reportaje: “Profesores españoles diseñan en la sombra la Venezuela de Chávez,” en *PeriodistaLatino*, 25 de noviembre de 2007, en <http://blogs.periodistadigital.com/periodistalatinophp/2007/11/25/profesores-espanoles-disenan-en-la-sombra/>; y el reportaje de Javier Chicote: “Chávez pagaba 7.000 euros al mes por cada asesor de la fundación CEPS. La ONG de Iglesias, Errejón, Monedero, Bescansa y Alegre gastaba en Caracas el 25 por ciento de los fondos,” en *ABC.España*, actualizado 17 de febrero de 2015, disponible en <https://www.abc.es/espana/20150217/abci-chavez-dinero-asesor-podemos-201502162145.html>

te estaba contenida en un texto “secreto” pues el mismo no se podía consultar.

Se trataba de una Tesis doctoral “secreta” que fue defendida en 2011, en la Universidad de Zaragoza, por la Sra. Gladys Gutiérrez Alvarado, quien había sido funcionaria del gobierno de Chávez desde comienzos del mismo y que entre los múltiples cargos, había sido Procuradora General de la República precisamente cuando se elaboró el proyecto de reforma constitucional de 2007 y los proyectos de Leyes Orgánicas del Poder Popular que fueron sancionados en 2010. La Tesis se denominó “*El nuevo paradigma constitucional latinoamericano. Dogmática social extensa y nueva geometría del poder. Especial mención a la Constitución de Venezuela (1999)*,” habiendo sido elaborada bajo la dirección precisamente del profesor Francisco Palacios Romero, uno de los profesores españoles, antes mencionados, quien antes de dirigir la Tesis de la magistrada Gutiérrez Alvarado, había trabajado en Venezuela como contratado por el gobierno de Venezuela, asesorado entre 2001 y 2008, tanto a la Presidencia de la República como a la futura doctoranda que era precisamente la Procuradora General de la República (desde 2006 hasta 2010).⁴²³ Después de elaborada su Tesis, la Sra. Gutiérrez como magistrada de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, fue Presidenta del Tribunal entre 2013 y 2107, y como tal, fue una de las más conspicuas corresponsable del afianzamiento del autoritarismo en el país como obra de un Juez Constitucional controlado y sometido.⁴²⁴

⁴²³ Véase, la información en la “hoja de vida” del profesor Francisco Palacios Romeo publicada en: <https://redestudioscomparadosdfshh.files.wordpress.com/2017/02/cv-francisco-palacios-romeo.pdf>. el reportaje: “El ‘brazo judicial’ de Maduro se doctoró en tres visitas a Zaragoza,” en *El Español*, 29 de mayo de 2018, en https://www.lespanol.com/reportajes/201-60528/128237338_0.html; y el reportaje: “Miembros del partido español Podemos doctoraron a la presidenta del TSJ de Venezuela. Gladys Gutiérrez, presidenta del Supremo de Venezuela, ha estado vinculada al chavismo desde sus inicios. Su gestión como juez siempre ha estado rodeada de polémica, al ser considerada por la oposición como una persona poco objetiva,” en *Diario Las Américas*, 23 de mayo de 2016, en <https://www.diariolasamericas.com/miembros-del-partido-espanol-podemos-doctoraron-la-presidenta-del-tsj-venezuela-n3830174>.

⁴²⁴ Véase Allan R. Brewer-Carías, *La Justicia Constitucional, La demolición del*

Ahora, sobre algunas de las circunstancias que rodearon la presentación, defensa y aprobación de dicha Tesis, las periodistas Rocío Galván y Mariza Recuero en reportaje publicado en el diario *El Mundo*, de Madrid el 23 de mayo de 2016 expresaron:

“Profesores de Podemos doctoraron a la juez clave de Nicolás Maduro. La presidenta del Supremo venezolano no tenía el título de doctora para formar parte del Tribunal. Lo obtuvo en Zaragoza gracias a Monedero y a otros dos profesores que luego liderarían Podemos.”⁴²⁵

Por otra parte, como la Tesis se elaboró mientras la doctoranda ejercía sus cargos públicos en Venezuela, se destaca el hecho de que según información pública, para su trabajo con el director de la tesis solo estuvo en Zaragoza tres días,⁴²⁶ sin duda tiempo insuficiente para una relación entre director y doctorando en un proceso de elaboración de una tesis de doctorado.

Estado Democrático en Venezuela en nombre de un “nuevo constitucionalismo”, y una Tesis “Secreta” de doctorado en la Universidad de Zaragoza, Ponencia preparada para las Jornadas sobre “El papel de la Justicia Constitucional en los procesos de asentamiento del Estado democrático en Iberoamérica,” Universidad Carlos III de Madrid, octubre de 2018, Editorial Jurídica venezolana International, 2018, 282 pp.

⁴²⁵ Véase en *El Mundo*, Madrid 23 de mayo de 2016, disponible en <http://www.elmundo.es/espana/2016/05/23/574-2103422601d56508b4647.html>. La Tesis, en efecto fue aprobada por un Tribunal que estuvo conformado por los Sres. Manuel Ramírez Jiménez (Presidente), Andrés García Inda (Secretario), Juan Carlos Monedero Fernández-Gala (Vocal), José Asensi Sabater (Vocal) y José María Pérez Collados (Vocal). Véase además el reportaje: “Miembros del partido español Podemos doctoraron a la presidenta del TSJ de Venezuela. Gladys Gutiérrez, presidenta del Supremo de Venezuela, ha estado vinculada al chavismo desde sus inicios. Su gestión como juez siempre ha estado rodeada de polémica, al ser considerada por la oposición como una persona poco objetiva,” en *Diario Las Américas*, 23 de mayo de 2016, en <https://www.diariolasamericas.com/miembros-del-partido-espanol-podemos-doctoraron-la-presidenta-del-tsj-venezuela-n3830174>.

⁴²⁶ Véase en el reportaje en Carlos Larroy y Pablo López Hurtado, “El 'brazo judicial' de Maduro se doctoró en tres visitas a Zaragoza. El tribunal que juzgó la tesis de Gladys Gutiérrez, presidenta del Tribunal Supremo de Venezuela, contaba con dos profesores de Podemos. El director de su doctorado defiende que fue un tribunal plural porque también había profesores de derechas,” en *El Español*, 29 de mayo de 2016, en https://www.elespanol.com/reportajes/20160528/128237338_0.html

Pero lo más destacado de esta Tesis es que al contrario de lo que debe ser una *Tesis de doctorado* en cualquier parte del mundo, que implica que una vez presentadas son textos públicos en las Bibliotecas Universitarias, en este caso resultó ser una Tesis “secreta,” es decir, una tesis escrita para que nadie la pudiese consultar. Así resulta de la información oficial que aparece en el portal “Consulta de la Base de datos de Tesis Doctorales” de España (TESEO), donde se indica que: “no autoriza la consulta.”

Mi empeño académico en poder consultar dicho documento para tener luces en mi investigación jurídica sobre los proyectos de los textos relativos al Estado Comunal, ante la negativa de las autoridades de la Universidad de Zaragoza de que me permitieran consultar y leer la Tesis “secreta” me llevó a tener que agotar formalmente un procedimiento administrativo establecido en la Ley española de Transparencia y Acceso a la Información Pública, para poder obtener una resolución formal que me autorizara excepcionalmente a consultarla, lo al fin pude hacer, presencialmente, y solo acompañado de un lápiz y papel para tomar nota, vigilado de cerca por la Directora del Archivo de la Universidad de Zaragoza, el 28 de junio de 2018.⁴²⁷

Leído el documento, constaté que las ideas centrales que se englobaron bajo el mote del “nuevo constitucionalismo latinoamericano” al cual se refiere dicha Tesis, fueron precisamente los que esparcieron en América Latina los profesores españoles mencionados, que después de ser dependientes laborales de la doctoranda, la tutoraron en la elaboración de la misma; y cuya aplicación en la práctica, en definitiva, terminó siendo el monumental intento de destrucción de las bases de la democracia y del Estado de derecho en el país, además de la antes mencionada idea sobre la convocatoria de “asambleas constituyentes populares” sin respaldo constitucional.

⁴²⁷ Véase el detalle sobre el procedimiento administrativo que tuve que agotar para la consulta de la Tesis “secreta,” en el libro: Allan R. Brewer-Carías, *La Justicia Constitucional, la demolición del Estado Democrático en Venezuela en nombre de un “nuevo constitucionalismo,” y una Tesis “secreta” de doctorado en la Universidad de Zaragoza,* Ponencia preparada para las *Jornadas sobre “El papel de la Justicia Constitucional en los procesos de asentamiento del Estado democrático en Iberoamérica,”* Universidad Carlos III de Madrid, octubre de 2018, Editorial Jurídica venezolana International, 2018, 282 pp.

De lo anterior resulta que desde 2001 y luego, durante el segundo gobierno de Chávez, en 2007, el profesor Palacios, contratado por la Presidencia de la República y por la Procuraduría General de la República que entonces dirigía la autora de la Tesis “secreta” de Zaragoza, trabajó en la preparación del proyecto de la fallida Reforma Constitucional⁴²⁸ que pretendía transformar radicalmente al Estado democrático y social de derecho y convertirlo en un Estado Comunal del Poder Popular, en el cual desaparecía el sufragio y por tanto, la democracia representativa, eliminándose el principio de la alternabilidad republicana.

El fracaso de la reforma constitucional de 2007 que fue rechazada por el pueblo, provocó la reacción autoritaria de implementarla inconstitucionalmente mediante legislación ordinaria, a cuyo efecto se dictaron el conjunto de Leyes Orgánicas del Poder Popular inconstitucionales, antes mencionadas, y además en fraude a la voluntad popular que había rechazado el proyecto de reforma constitucional para la creación del Estado Comunal.

Esas leyes orgánicas, sin duda, en mi criterio fueron el resultado de la intensa asesoría del grupo de profesores españoles que allí las dejaron, en su trabajo bajo contrato de la Presidencia y de la Procuraduría General de la República, lo que explica las páginas contenidas en la Tesis “secreta” tutorada por el asesor español principal del régimen, tratando de justificar la figura de la creación del Estado Comunal en el país. Pero todo, para nada, pues toda la bizarra argumentación en defensa de lo indefendible, está plasmada en un documento que nadie puede consultar, salvo que agote el procedimiento de acceso a la información pública de Es-

⁴²⁸ Palacios formalizó su colaboración con sendos contratos celebrados con el “Despacho de la Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela, por intermediación de la Fundación CEPS (Centro de Estudios Políticos y Sociales)” entre “1 enero de 2001-12 diciembre 2006,” para “Asesoría general referente a elaboración, discusión y divulgación de materiales jurídicos relativos al bloque de constitucionalidad,” y con la “Procuraduría General de la República de Venezuela,” entre “1 diciembre 2007-12 diciembre 2008,” para “Asesoría sobre materiales teóricos, redacción de articulado y participación en foros de discusión en el marco del Anteproyecto de Reforma Constitucional de 2007. Véase la información en la “hoja de vida” del profesor Francisco Palacios Romeo publicada en: <https://redestudioscomparadosdfshh.files.wordpress.com/2017/02/cv-francisco-palacios-romeo.pdf>

L ESTADO COMUNAL O ESTADO DEL PODER POPULAR (2006-2021)

paña, y logre ir a Zaragoza con ese propósito.

3 de agosto 2021

