El Estado Comunal

José Ignacio Hernández G.*

Resumen:

En este artículo, el autor estudia los principios básicos del *Estado Comunal*, creado por las Leyes que fueron promulgadas por la Asamblea Nacional, apenas unos días antes del comienzo del nuevo período de la legislatura, en diciembre de 2010.

Palabras clave: Estado Comunal, Poder Popular, Consejo Comunal, Comuna.

Abstract:

In this article, the author studies the basic principles of the *Communal State*, created by the Laws that were promulgated by the National Assembly, just days before the beginning of the new term of the legislature, in December 2010.

Key words: Communal State, Popular Power, Communal Council, Commune

Introducción

La propuesta del Estado Comunal, desarrollada principalmente en un conjunto de Leyes dictadas a finales del año 2010, es el mayor intento de transformación jurídica del Estado venezolano realizada en los últimos doscientos años. La afirmación puede parecer exagerada, pero el análisis detenido de esas Leyes y sus antecedentes, permite corroborar tal conclusión.

* Director del Centro de Estudios de Derecho Público de la Universidad Monteávila.

Es importante por ello subrayar que el Estado Comunal es una forma de Estado distinta a la forma asumida en la Constitución de 1999, y que ha sido la forma jurídica seguida desde 1810, o sea, la República Liberal. El Estado venezolano es una República, bajo la Constitución de 1999, pues reconoce (*i*) la soberanía popular expresada a través del sufragio para la elección de los representantes; (*ii*) la separación de poderes y (*iii*) la supremacía constitucional y el principio de legalidad. La esencia última de esta forma jurídica es el diseño de un sistema de protección y garantía de la libertad.

Esa fue la forma jurídica que comenzó a adoptarse en 1810 y se formaliza en 1811, con nuestra primera Constitución. Ha sufrido sin duda ajustes y modificaciones, incluso de envergadura, como la transformación del Estado Liberal en Estado Social con la Constitución de 1947, pero en sus trazos característicos, las Constituciones de Venezuela han preservado la forma republicana.

La Constitución de 1999 define al Estado venezolano, así, como una República, expresada a través del "Estado social y democrático de Derecho y de Justicia", a partir de los principios republicanos que se formalizados desde nuestros orígenes (artículos 2, 7, 20 y 136). Incluso, el artículo 350 de esa Constitución alude a la fidelidad del pueblo de Venezuela a su tradición republicana.

El Estado Comunal, se insiste, **es una forma totalmente distinta a la forma jurídica del Estado venezolano de acuerdo con la Constitución**. De esa manera, el Estado Comunal (*i*) niega relevancia al sistema representativo, a favor de medios de "participación ciudadana directa"; (*ii*) desconoce la existencia de representantes electos, con lo cual la separación de poderes pierde relevancia y (*iii*) la supremacía constitucional y el principio de legalidad se difuminan, ante la preeminencia de la voluntad popular expresada directamente. El Estado Comunal se funda así en el "Poder Popular", expresado como la manifestación directa de la participación ciudadana.

Estos principios, en el Estado Comunal, se articulan en torno a un único fin: la construcción del socialismo. La expresión "socialismo"

no tiene aquí un contenido más o menos amplio, sino muy concreto: socialismo es el programa político del Gobierno actual, definido en distintos instrumentos políticos (como el "libro rojo" del Partido Socialista Unido de Venezuela) y plasmado además en las Leyes del Poder Popular.

Para construir el socialismo, el Gobierno nacional debe controlar la participación ciudadana expresada en el Poder Popular. Es decir, que el Poder Popular se manifiesta a través de "instancias" que siempre son controladas y dirigidas por el Gobierno, para cumplir con fines del Gobierno, a saber, la construcción del socialismo. El socialismo es el único objetivo legalmente admitido para la participación ciudadana. El ciudadano, en el Estado Comunal, no puede participar para otros fines, y mucho menos puede participar para oponerse al socialismo.

Sin duda, durante el año 2010 la Asamblea Nacional dictó un conjunto de Leyes que modificaron sensiblemente –como nunca antes– la organización del Estado venezolano, de acuerdo a lo previsto en la Constitución de 1999. Esas Leyes fueron dictadas por la Asamblea Nacional a fines de 2010, incluso, en sesiones extraordinarias del último año de su período 2005-2010, y pocos días antes de la instalación de la nueva Asamblea, para el período 2010-2015.

Este conjunto de Leyes, que pueden denominarse "*Leyes del Poder Popular*", están contenidas en los siguientes textos: *Ley Orgánica del Poder Popular*; *Ley Orgánica de Comunas*; *Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal*; *Ley Orgánica de Contraloría Social* y *Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular*. Asimismo, la Asamblea Nacional dictó reformas de otras Leyes, que deben ser analizadas conjuntamente con la estructuración del Estado Comunal, así: la *Ley de reforma de la Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas*; la *Ley de Reforma Parcial de la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública* y *la Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal*. Igualmente, en este mismo año 2010, pero en febrero, se dicta la *Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno*, cuyo *Reglamento*, en realidad, resulta de mayor impacto que la propia Ley. El último texto que debe ser tenido en cuenta es del año 2009: la *Ley*

Orgánica de los Consejos Comunales, que modificó la Ley dictada en la materia en 2005.

Como se observa, se trata de un complejo variado de Leyes que no guarda un orden sistemático, y que muchas veces acude a conceptos bastante generales y confusos. Sin embargo, la interpretación conjunta de todas esas Leyes, tomando en cuenta los antecedentes en la materia, permiten concluir que, en el 2010, la Asamblea Nacional modificó sustancialmente las bases orgánicas del Estado venezolano, contrariando de esa manera a la Constitución de 1999.

Precisamente, el objeto de este breve ensayo es analizar conjuntamente –y no por ello, desde la exégesis de cada Ley– la configuración legal del Estado Comunal, de acuerdo a su regulación en el conjunto de los Leyes que fueron dictadas en el 2010.

Conviene en todo caso señalar que, en nuestra opinión, la propuesta del Estado Comunal forma parte del diagnóstico de un problema que los venezolanos hemos asumido, cuando menos, desde la década de loso ochenta del pasado siglo: la insatisfacción hacia el modelo de Estado que en la práctica fue desarrollado. Un Estado burocrático, ineficiente, con vicios de corrupción, que no atiende eficaz y eficientemente las tareas administrativas que le corresponden. Durante el pasado siglo, las soluciones a ese problema se formularon dentro del propio Estado Constitucional: la COPRE, por ejemplo, postuló interesantes propuestas de reforma del Estado pero sin desconocer el Estado previsto en la Constitución. Incluso, la Constitución de 1999 fue promulgada para "refundar" al Estado, en parte, recogiendo muchas de las propuestas de la COPRE, como la descentralización.

Sin embargo, desde el 2006, en el marco del modelo socialista, el Gobierno ha tratado de atender el problema recurrente de la ineficiencia del Estado venezolano, **creando un Estado paralelo**. Fue esa la razón primaria de las Misiones creadas entonces: diseñar una Administración paralela que, al margen de los vicios del Estado, pudiese atender eficiente y eficazmente tareas administrativas en áreas esenciales, como salud, educación y otros.

El Estado Comunal, en parte, parece atender a esta mismo propósito: crear un Estado paralelo que pueda atender eficaz y eficientemente las tareas administrativas, pero sin pasar por la burocracia del Estado Constitucional, sino a través de estructuras que, formalmente, son manifestación de la participación ciudadana directa, o sea, las instancias del Poder Popular, imponiendo de ese modo el socialismo como modelo único.

I. Los orígenes del Estado Comunal: el surgimiento de los consejos comunales

La configuración del Estado Comunal en el conjunto de Leyes dictadas en el 2010, responde a una lenta evolución que se inicia en 2005, con la organización de los llamados "consejos comunales". En su esencia, sin embargo, la idea del Estado Comunal está asociada con la adopción del modelo socialista por el Gobierno nacional, precisamente, en 2005.

Como es sabido, en 2005 el Gobierno Nacional decide calificar a su programa de gobierno como *socialismo* o *transición al socialismo*, insistiendo en que se trataba de un proyecto en "construcción", cuyos perfiles serían precisados poco a poco. Sin embargo, ya desde un comienzo, ese modelo socialista se asumió a partir de una particular concepción de la democracia, a saber, la "*democracia protagónica*" asumida en contraposición con la "democracia representativa". De esa manera, el modelo socialista implicaba superar las formas de la "democracia representativa", considerada propia del "Estado Burgués". El razonamiento empleado, en resumen, era el siguiente: si la soberanía reside en el pueblo, entonces, éste no requiere de representantes para ejercerla. Por el contrario, el socialismo en construcción requería fortalecer los cauces de participación ciudadana, en una democracia participativa, considerada también "protagónica". Para ello, el modelo socialista planteó la necesidad de "transferir" el poder de los órganos representativos al pueblo directamente organizado.

Este postulado pretende encontrar un punto de apoyo en el marco constitucional de la democracia, de acuerdo con la Constitución de

1999. De acuerdo con la Constitución, la democracia se basa en el derecho de participación ciudadana (artículo 62), el cual se expresa a través de variadas formas de participación ciudadana en lo político y lo económico, incluyendo la "asamblea de ciudadanos" (artículo 70). Además, la Constitución promueve que Estados y Municipios transfieran, a la comunidad libremente organizada, servicios atendidos por sus respectivas Administraciones (artículo 184). Sin embargo, debe de inmediato advertirse que en la Constitución de 1999 no hay antagonismo alguno entre la democracia representativa y la democracia participativa. Ambas son, en realidad, variantes del sistema democrático, cuya base debe ser la libertad política y el pluralismo (artículo 2).

El modelo socialista, sin embargo, partió de una sesgada interpretación de las bases constitucionales del Estado democrático, a fin de potenciar la democracia participativa. Para ello, el Gobierno comenzó a organizar, desde las comunidades, a una serie de "consejos" cuya función era no sólo promover la participación ciudadana directa en asuntos de interés de la comunidad, sino además, comenzar a reproducir los postulados económicos del modelo socialista, basados –entre otros aspectos- en la existencia de una propiedad colectiva.

De hecho, la preferencia por el sistema de democracia participativa puede evidenciarse con anterioridad al 2005. De esa manera, se dictó la *Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública*, de 2002. El Consejo Local de Planificación Pública es un órgano mixto que concentra la planificación de políticas públicas dentro del Municipio, pues integra a representantes de la sociedad civil. Así, de acuerdo con el artículo 8 de la Ley de 2002:

> "El Consejo Local de Planificación Pública promoverá la **Red de consejos parroquiales y comunales** en cada uno de los espacios de la sociedad civil que, en general, respondan a la naturaleza propia del municipio cuya función será convertirse en el centro principal de la participación y protagonismo del pueblo en la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas, así como viabilizar ideas y propuestas para que la comunidad organizada las presente ante el Consejo Local de Planificación Pública. Una vez aprobadas sus propuestas y convertidas en proyectos, los miem-

> bros de los consejos parroquiales y comunales podrán realizar el seguimiento, control y evaluación respectivo.
> Los miembros de los consejos parroquiales y comunales tendrán carácter ad-honorem"

El origen del Estado Comunal puede encontrarse en ese artículo 8 de la Ley de 2002. La participación ciudadana en el Consejo Local de Planificación Pública se canalizaría a través de organizaciones llamadas "consejos", integrados en dos ámbitos distintos: la comunidad (consejo comunal) y la parroquia (consejo parroquial). De esas dos organizaciones, en realidad, sólo los consejos comunales serían adoptados a partir de 2005, como piezas claves para la construcción del modelo de "transición al socialismo".

En 2005 es dictada la *Ley Orgánica del Poder Público Municipal*, que no desarrolló en detalle a los consejos comunales, aun cuando sí eliminó toda base legal de las asociaciones de vecinos, con la clara intención de canalizar toda participación ciudadana en el Consejo Local. Asimismo, ya en esa Ley podía evidenciarse la preferencia por una participación ciudadana orientada al socialismo, al establecerse en su artículo 70 que los Municipios promoverían "empresas de economía social".

Ya para 2006, los consejos comunales se habían configurado como organizaciones de ciudadanos radicados en una comunidad, cuyo propósito práctico –no formal– era la construcción del modelo socialista. Esto motivó a que en 2006 se reformara la *Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública*, para reforzar la participación de los consejos comunales en el Consejo Local. Además, en ese año se sanciona la *Ley de los Consejos Comunales*.

La Ley de los Consejos Comunales de 2006 no contenía ninguna referencia explícita al socialismo como objeto de tales consejos, aun cuando los perfiles de ese modelo estaban implícitos en su articulado. Formalmente, el consejo comunal era una sociedad de naturaleza civil, radicada en una cierta comunidad, cuya máxima autoridad la conformaban todos los integrantes de esa comunidad, denominados

"asamblea de ciudadanos y ciudadanas", figura expresamente reconocida, como vimos, en el artículo 70 de la Constitución de 1999. Tal asamblea adopta todas las decisiones que serán luego llevadas a cabo por el Órgano Ejecutivo, organizado a través de distintos *comités*. La *unidad de gestión financiera* tenía a cargo la administración de los recursos del consejo, mientras que la *unidad de contraloría social* fiscalizaba el uso de tales recursos.

El consejo comunal, de acuerdo con la Ley de 2006, no era sólo un órgano para canalizar la participación ciudadana frente a los Poderes Públicos, y en especial, frente al Municipio. Además, el consejo comunal era un órgano ejecutivo, pues podía asumir directamente la realización de actividades a favor de la comunidad, actividades que normalmente son ejecutadas por los Municipios. Ya en la Ley de 2006 quedaba claro, en todo caso, que la participación ciudadana en la comunidad no tenía un tratamiento individual sino colectivo. Es decir, que la participación del ciudadano se mediatiza a través de la comunidad organizada, a fin de construir una sociedad "de equidad y justicia social", como indicó el artículo 2 de la Ley de 2006, en clara alusión a las bases del modelo socialista entonces en ciernes. Otro rasgo distintivo de los consejos comunales, en sintonía con la configuración legal actual del Poder Popular, es su dependencia al Poder Ejecutivo Nacional, entonces, a través de la Comisión Nacional Presidencial del Poder Popular. En 2006, por ende, se formaliza la denominación "Poder Popular" para aludir a los consejos comunales.

Fue precisamente en el contexto anterior que en ese año de 2006, se reformó parcialmente la *Ley Orgánica del Poder Público Municipal*, a fin de adecuarla al marco institucional de los consejos comunales. Los consejos comunales sustituyeron a los consejos parroquiales y comunales, a los cuales se refería no sólo la *Ley de Consejos Locales de Planificación Pública* de 2002 sino también, la propia *Ley Orgánica del Poder Público Municipal* de 2005. No hubo, en la reforma de 2006, una explícita recepción de los consejos comunales, pues más bien se eliminaron las normas que aludían en general a los consejos parroquiales y comunales.

Como puede apreciarse, el antecedente primero del Estado Comunal son los "consejos parroquiales y comunales" regulados en el marco del Consejo Local de Planificación Pública, como organizaciones de promoción de la participación ciudadana. Cuando en 2005 el Gobierno Nacional asume como política el modelo socialista, comenzó a apoyarse en esos consejos a fin de postular mecanismos de participación ciudadana directa, lo que luego conduciría a la organización de los primeros consejos comunales. En 2006 se dicta la *Ley de los Consejos Comunales*, en la cual estas organizaciones se asocian con el llamado "Poder Popular", en referencia a la participación ciudadana directa, en sustitución de los mecanismos propios de la democracia representativa. Con esta base, en 2007, se avanzará notablemente en la configuración jurídica del Poder Popular como una figura clave del modelo socialista, en negación abierta a las bases constitucionales de la participación ciudadana.

II. Poder Popular y socialismo. La reforma (fallida) de la Constitución de 1999, el Plan de la Nación 2007-2013 y la regulación de 2009 de los consejos comunales

La reelección del Presidente de la República en diciembre de 2006, permitió acelerar notablemente la implantación del modelo socialista, no sólo en el ámbito económico (con un conjunto de nacionalizaciones y expropiaciones) sino también en el aspecto político, a través de la consolidación del Poder Popular, sobre la base de la regulación, ya tratada, del consejo comunal. De hecho, en la práctica administrativa, los Ministerios comenzaron a denominarse "Ministerios del Poder Popular", como una explícita referencia a que los Ministerios, que son órganos representativos, pasaban a ser representantes directos del pueblo, para la construcción del socialismo, todo lo cual generó no pocas dudas (Rondón de Sansó, Hildegard, "Inclusión del Poder Popular en la esfera de los poderes públicos", en *Anuario de Derecho Público*, Año 1, Centro de Estudios de Derecho Público de la Universidad Monteávila, Caracas, 2008, p. 164).

En 2007, por ello, se consolida en teoría la indisoluble relación entre Poder Popular y socialismo. El Poder Popular no es simplemente una forma de participación ciudadana directa: es, además, una forma de participación para el socialismo. Para poder avanzar en esta teoría, el Presidente de la República propuso una ambiciosa reforma de la Constitución de 1999, que entre otros aspectos, pretendió cambiar drásticamente la organización del Estado venezolano, a fin de fundar el "Estado comunal", entendido como una organización centrada en el Poder Popular para la construcción del socialismo.

En la propuesta de reforma constitucional no sólo se concibió al Poder Popular como una de las ramas del Poder Público, sino que además, se asumió que tal Poder es conformado por el pueblo, titular de la soberanía, es decir, que el Poder Popular sería la expresión directa del pueblo soberano, fundamento del resto de Poderes Públicos: la distinción, pues, entre un *poder originario* –el del Poder Popular– y un *poder derivado*: los Poderes Públicos, en sentido vertical y horizontal. La propuesta de reforma al artículo 136 constitucional, así, dispuso que el Poder Popular "*se expresa constituyendo a las comunidades, las comunas y el autogobierno de los ciudadanos, a través de los consejos comunales, consejos de trabajadores y trabajadoras, consejos estudiantiles, consejos campesinos, consejos artesanales, consejos de pescadores y pesadoras, consejos deportivos, consejos de la juventud, consejos de adultos y adultas mayores, consejos de mujeres, consejos de personas con discapacidad y otros que señale la ley*".

Como apunta Gustavo Linares Benzo ("Sólo un Poder Público más. El Poder Popular en la Reforma de 2007", en *Revista de Derecho Público* Nº 112. *Estudios sobre la reforma constitucional*, Caracas, 2007, pp. 101 y ss), la propuesta de reforma constitucional de 2007 asumió que el Poder Popular era una rama territorial del Poder Público arraigada en la ciudad, núcleo básico del "Estado Socialista Venezolano" (artículo 16). Poder Público que, según el citado artículo 136, no nace del sufragio ni de la elección, ***pues se trataría precisamente del poder originario, del poder derivado directamente de la soberanía del pueblo***. Como se observa, hay una directa conexión entre el Poder Popular y la

idea de poder constituyente: el Poder Popular es el poder constituyente en permanente actuación, según esta propuesta.

Pero el elemento determinante de ese Poder Popular, es que él fue subordinado a la construcción del modelo socialista, al punto que el derecho de participación ciudadana sólo se reconoció –en la propuesta de reforma constitucional rechazada– para la construcción del mencionado programa político. Así se planteó en la propuesta de reforma del artículo 70 constitucional, en el cual se aludió a los "medios de participación y protagonismo del pueblo, en ejercicio directo de su soberanía y para la construcción del socialismo".

De esa manera, en la fallida reforma constitucional, el "Poder Popular" se caracterizó por (*i*) asumir la forma de Poder Público, aun cuando con un pretendido carácter de "poder originario"; (*ii*) basado en el ejercicio directo de la soberanía del pueblo organizado; (*iii*) para la participación en el modelo socialista.

Esa reforma fue rechazada, como señalamos, pero su contenido básico se mantuvo en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013. El Plan ratificó, como principio rector del modelo socialista, la participación directa del pueblo en asuntos públicos, al aludir a la "la democracia protagónica revolucionaria" como "expresión genuina y auténtica de la verdadera democracia". Una de las propuestas de ese Plan fue "construir la estructura institucional necesaria para el desarrollo del poder popular". Eso fue, precisamente, lo que se hizo con las Leyes de 2010.

Luego de la aprobación del Plan, en 2009, se dicta la *Ley Orgánica de los Consejos Comunales*, que derogó a la Ley de 2006. Dejando a salvo ciertos cambios operativos, esa Ley consolidó la indisoluble relación entre Poder Popular y socialismo. De acuerdo con su artículo 2, el consejo comunal se basa en la "comunidad organizada" y tiene como único propósito "*la construcción del nuevo modelo de sociedad socialista de igualdad, equidad y justicia social*". Tan es así que en los modelos oficiales de los consejos comunales, el objeto estatutario preceptivo es la construcción del socialismo.

Como se observa, el Estado Comunal responde a una evolución que inicia en 2002 y finaliza en 2009. Para ese momento, quedaba claro que el Poder Popular, como base del Estado Comunal, se asumió en directa oposición al modelo democrático de la Constitución de 1999, y con el propósito único de promover el socialismo, como el programa político del Gobierno de turno.

III. La organización básica del Estado Comunal

El Estado Comunal, como decíamos, es una forma distinta al Estado Constitucional, pues no se basa en la existencia de Poderes Públicos constituidos derivados de la elección de representantes. Tampoco se basa en la división político-territorial básica del Estado venezolano (República, Estados y Municipios), pues esa división se sostiene en el sistema representativo.

El Estado Comunal, como fue perfilado en las Leyes de 2010, parte de la clara oposición del sistema democrático representativo, en preferencia al "sistema democrático participativo", entendiendo por tal, el ejercicio directo de la soberanía por el pueblo organizado de acuerdo con las Leyes del Poder Popular. Por lo tanto, la división del Estado Comunal no es político-territorial, es político-social, en tanto no reconoce la existencia de la República, Estados y Municipios. Esa división, se insiste, se fundamenta en la existencia de ciertos representantes populares que ejercen competencias en el marco de la descentralización política, es decir, la transferencia de competencias desde la República hacia los Estados y Municipios. En el Estado Comunal, por el contrario, el pueblo actúa directamente mediante las instancias del Poder Popular, con lo cual la descentralización se asume como la transferencia de competencias de la República, Estados y Municipios a las instancias del Poder Popular.

De acuerdo con las Leyes del Poder Popular de 2010, el Estado Comunal tiene una estructura piramidal que parte de la "comunidad organizada" y asciende hasta la conformación del Estado Comunal, que es un Estado Socialista pues su objeto único es el socialismo. Esa estructura se basa en distintas "instancias" que son órganos asamblea-

rios, compuestos por una "asamblea" que elige a los "voceros". A su vez, los distintos "voceros" pueden conforman "asambleas" de mayor alcance que erigirán a nuevos "voceros" de instancias de mayor alcance, y así sucesivamente. A medida que se conforman estas instancias (principalmente, consejos comunales y comunas) el Gobierno Nacional, de acuerdo con el régimen jurídico del Consejo Federal de Gobierno, puede ordenar que Estados y Municipios transfieran competencias a estas instancias del Poder Popular, con lo cual, progresivamente, se vacían de competencia a los órganos constituidos del Estado Constitucional.

De hecho, con las Leyes del Poder Popular, este proceso de "vaciamiento" del Estado Constitucional ya comenzó, pues las Juntas Parroquiales, que eran entidades locales electas democráticamente en sufragio directo, secreto y universal, ahora serán designadas por el voto de los voceros de los consejos comunales, lo que evidencia cómo la base del Estado Comunal es la creación de asambleas que eligen a "voceros" en elecciones de grados sucesivos. Además, el Consejo Local de Planificación Pública, igualmente, quedó afectado por este sistema asambleario del Poder Popular. Es decir, que ya las Leyes del Poder Popular modificaron la constitución del Municipio, en contra de lo dispuesto en la Constitución de 1999.

Conviene entonces resumir cuál es la organización básica del Estado Comunal de acuerdo con las Leyes del Poder Popular y demás Leyes dictadas en el año 2010.

1. *La comunidad organizada como unidad básica del Estado Comunal. Su ausencia de pluralismo. Las bases teóricas de un modelo totalitario. La influencia del Libro Verde de Gadafi*

El Estado Comunal se basa, lo hemos dicho ya, en la "participación ciudadana directa", que conforma al llamado Poder Popular. Esa participación se expresa en una unidad básica, que es la comunidad organizada. La Ley Orgánica del Poder Popular diferencia, en este sentido, entre *comunidad* y *comunidad organizada* (artículo 8, numera-

les 4 y 5). La primera responde al concepto común de ese término: una agrupación de ciudadanos que conviven en un área concreta y comparten por ello necesidades, recursos e intereses, entre otros. Junto a ese concepto, encontramos la *comunidad organizada*, que es la ***comunidad organizada por el Gobierno Nacional***. De esa manera, la única comunidad que cuenta en el Estado Comunal, es la ***comunidad controlada desde el Gobierno Nacional***.

Como se observa, este concepto de comunidad organizada difiere del de ***comunidad libremente organizada***, que es el concepto que se desprende del artículo 62 de la Constitución de 1999, que consagra el derecho a la libre participación ciudadana. La comunidad, en el Estado Comunal, no es libre, pues necesariamente debe ser reconocida por el Gobierno Nacional. A tal fin, la Ley Orgánica del Poder Popular estableció como principio, que la comunidad organizada, para poder actuar a través de "instancias" del Poder Popular, requiere contar con el control previo administrativo del Gobierno Nacional.

Por ello, en el Estado Comunal, ***no hay separación entre Estado y sociedad civil***. El principio básico del Estado Comunal (lo resume el numeral 5 del artículo 8 de la Ley Orgánica del Poder Popular) es que la sociedad civil sólo puede expresarse por la comunidad organizada, que debe estar "debidamente reconocida por la ley" y además, debe estar "registrada en el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de participación ciudadana". Por ello, si la Ley no reconoce a la sociedad civil organizada, y si el Gobierno Nacional no registra –autoriza, en realidad– a esa sociedad civil, entonces, ella no podrá expresarse.

El control que ejerce el Gobierno Nacional no se limita sólo al trámite previo autorizatorio, sino que incide sobre la finalidad y objeto de la comunidad organizada. Según el artículo 7, numeral 1 de la Ley Orgánica del Poder Popular, la comunidad organizada debe "impulsar el fortalecimiento de la organización del pueblo, en función de consolidar la democracia protagónica revolucionaria y construir las bases de la sociedad socialista, democrática, de derecho y de justicia".

Es decir, en el Estado Comunal la comunidad (*i*) sólo se organiza de acuerdo con la Ley; (*ii*) previo control administrativo del Gobierno Nacional y (*iii*) para promover las bases de la "sociedad socialista". El socialismo es, de esa manera, la doctrina única que debe inspirar la actuación de la comunidad organizada. No se trata de una doctrina socialista más o menos amplia (la expresión "socialismo" permite variadas y hasta disímiles interpretaciones), sino del socialismo como es definido en la propia Ley Orgánica del Poder Popular (artículo 8, numeral 14). Ese socialismo, en realidad, es el programa político del Gobierno de turno, expresado a través de los lineamientos ideológicos del Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV). De acuerdo con el artículo 2 de los Estatutos del PSUV, su propósito fundamental "es la construcción del Socialismo Bolivariano".

Dentro de la amplitud democrática, no ilimitada en todo caso, de la Constitución de 1999, el PSUV puede asumir como objetivo la promoción del "socialismo bolivariano", e introducir así sus propuestas en el marco de un debate democrático plural. Pluralismo implica, recordamos, la libertad de formular propuestas políticas y el deber de respetar y reconocer las propuestas políticas contrarias. Sin duda, el PSUV tiene derecho a promover el socialismo, como también los otros partidos políticos pueden promover otras tendencias políticas, generando así un debate plural.

No obstante, en el Estado Comunal, la propuesta política del PSUV pasa a ser ***doctrina de Estado***, es decir, la propuesta que por Ley deberá promover la comunidad organizada es el socialismo, como es definido en las Leyes del Poder Popular, y como es concebido en la propuesta política del PSUV. Por ello, el Estado Comunal no es democrático pues no es plural. Bajo el pretendido antagonismo entre democracia directa y democracia representativa se ha pretendido señalar que el Estado Comunal es la verdadera democracia, lo que responde a una perversión del lenguaje democrático. No es democrático un modelo que niega a la sociedad civil el derecho a organizarse libremente, ni es democrático un modelo que impone la propuesta política del Gobierno de turno como doctrina de Estado.

Pues la crítica no puede centrarse en que el modelo impuesto sea el socialismo. Ese modelo puede ser ciertamente cuestionado, y el debate político plural debe permitir ese cuestionamiento. Pero lo grave no es que el modelo impuesto sea el socialismo: es que las Leyes del Poder Popular imponen como modelo político único, exclusivo y excluyente, el contenido programático del Gobierno de turno, prohibiendo incluso toda participación ciudadana que no se oriente a ese objetivo.

Dentro de la teoría política, el Estado Comunal encuadra con las llamadas "democracias populares" que son, en realidad, un modelo totalitarismo, en tanto el Estado organiza a la sociedad de acuerdo con su contenido programático político, que pasa a ser, así, el único propósito que podrá perseguir la sociedad civil (R. Aron, *Introducción a la filosofía política. Democracia y revolución*, Madrid, 1997, p. 215).

Por ello, el Estado Comunal basado en el Poder Popular no es una fórmula novedosa. Muchas "democracias populares" han asumido este modelo, como medio para desmontar el "sistema representativo" considerado no democrático. Por ejemplo, el llamado *Libre Verde* de Gadafi, en su Primera Parte, explica cómo la Asamblea Parlamentaria es un sistema representativo que no responde a un modelo democrático, pues la única democracia es aquella ejercida directamente por el pueblo. Según ese Libro Verde "*la democracia directa, cuando es puesta en práctica, es indiscutible e incontestablemente el método ideal de Gobierno*". Veremos cómo hay una directa relación entre esa concepción del Libro Verde y el modelo de Estado Comunal.

2. *Las instancias del Poder Popular. La fórmula asamblearia y la eliminación del sufragio. La sustitución progresiva del Estado Constitucional*

El Estado Comunal se expresa a través de "instancias", es decir, organizaciones previstas en la Ley, registradas o autorizadas por el Gobierno Nacional y cuya función es la promoción del socialismo. Esas instancias son "asambleas", es decir, se componen de la reunión de las personas que conforman la comunidad que la Ley reconoce, quienes eligen a "voceros" que realizarán el objeto propio de cada

asamblea. Básicamente, las instancias del Poder Popular, que conforman al Estado Comunal, pueden ser de dos tipos: político-sociales y socio-económicas.

Las instancias político-sociales imitan la distribución político-territorial del Estado Constitucional, es decir, son instancias que parten de su implantación en un territorio determinado, y básicamente son el consejo comunal y la comuna. Por su parte, las instancias socio-económicas no tienen un arraigo territorial, sino que ellas son asambleas que promueven la participación en actividades económicas y sociales, como por ejemplo, los consejos de los trabajadores.

Por lo tanto, el Estado Comunal tiene dos expresiones básicas: instancias político-sociales que actúan en un territorio dado, e instancias que participan en actividades económicas. Siempre se tratará de instancias asamblearias, es decir, que la asamblea conformada por quienes integran a la comunidad elegirá a los "voceros" que llevarán a cabo su objeto social. Por ello, esos voceros no son electos a consecuencia del sufragio, método que no es reconocido en el Estado Comunal. En efecto, los voceros de estas instancias no son electos a través del voto pues no se trata de un sistema representativo sino participativo.

Por lo tanto, en las instancias político-sociales, el método de selección de los voceros es piramidal, como es propio en las "democracias populares". La asamblea básica elige a los voceros de esa asamblea. Varios voceros de varias asambleas conforman una asamblea más amplia geográficamente, a fin de seleccionar a nuevos voceros, y así sucesivamente, hasta la conformación de una asamblea cuyo ámbito territorial sea el del Estado. Ese modelo piramidal, de segundo grado, que niega el voto, fue precisamente el adoptado en las Leyes de 2010 para cambiar el método de elección de los miembros de la Junta Parroquial, como veremos.

Este sistema asambleario, al no basarse en el voto, tiende a desplazar a los órganos representantes del pueblo seleccionado por el voto. El artículo 1 de la Ley Orgánica del Poder Popular establece que los ciudadanos tienen derecho a ejercer el "*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". Es decir, que el Estado Comunal no es un Estado conformado por representantes –como el Estado Constitucional– sino el Estado conformado por el pueblo que "participa directamente" a través del Poder Popular.

De allí que la Ley Orgánica del Poder Popular promueve la transferencia de competencias del Estado Constitucional (organizado en República, Estados y Municipios) al Estado Comunal. De acuerdo con el artículo 27:

> "La República, los estados y municipios, de acuerdo con la ley que rige el proceso de transferencia y descentralización de competencias y atribuciones, trasferirán 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".

En el Estado Comunal, la descentralización no es la transferencia de competencias dentro del Estado Constitucional, sino la transferencia de competencias del Estado Constitucional al Estado Comunal, tal y como en 2010 se reguló en el régimen del Consejo Federal de Gobierno. El Reglamento de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, publicado originalmente en 2010, definió a la descentralización como la política 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*".

Nuevamente se aprecia una relación directa entre el Estado Comunal y el *Libro Verde* de Gadafi. De acuerdo con el *Libro Verde*, la "democracia directa" se expresa en asambleas, llamados congresos, que reunidos sucesivamente conforman, en estructura piramidal de grados sucesivos, al congreso nacional:

> "La solución es que el pueblo llegue a ser el sistema de Gobierno desde los congresos populares de base hasta el congreso general del pueblo, que se ponga fin a la administración gubernamental para ser reemplazada por los comités populares...".

El Estado Comunal basado en el Poder Popular tenderá a reemplazar al Estado Constitucional basado en estructuras representativas, para lo cual el Gobierno Nacional podrá ordenar la transferencia de competencias de Estados y Municipios. De acuerdo con el artículo 14 de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, la plenaria de ese órgano podrá proponer, al Presidente de la República, la transferencia de competencias a los entes político-territoriales y a la comunidad organizada (numeral 1). Con esa competencia, existe el instrumento jurídico para que el Estado Comunal reemplace al Estado Constitucional, tal y como se propone en el citado Libro Verde.

De hecho, ese reemplazo ya comenzó en las Leyes de 2010. Las Juntas Parroquiales pasan ahora a ser designadas por voceros de los consejos comunales, con lo cual los ciudadanos ya no pueden elegir por el sufragio a los miembros de esas Juntas, las cuales en la práctica se funden con los consejos comunales.

3. *El Consejo Comunal, expresión primera de la comunidad organizada*

Como veíamos, la expresión primera del Estado Comunal es el consejo comunal. Jurídicamente se trata de una asociación de personas que integran una comunidad, en la cual se distinguen dos grandes órganos: la comunidad, representada por una "asamblea de ciudadanos y ciudadanas", como instancia deliberativa y máxima autoridad del Consejo Comunal, y la Unidad Ejecutiva quien, a través de Comités, lleva a cabo las tareas asignadas y aprobadas por la asamblea. Quienes actúan por los Comités son denominados voceros y son designados directamente por la asamblea.

Hay otros órganos, regulados en la Ley Orgánica de los Consejos Comunales del 2009, como es el caso del "Colectivo de Coordinación

Comunitaria", la "Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria" y la "Unidad de Contraloría Social", los cuales actúan igualmente por medio de voceros, como la Unidad Ejecutiva. De acuerdo con el artículo 23.3 de la Ley, a la asamblea corresponde "*elegir y revocar a los voceros y voceras del Consejo Comunal a través de un proceso de elección popular comunitaria, conforme a lo que establezca la presente Ley*". Esa elección revista el carácter de sufragio directo, secreto y universal, en tanto la elección se realiza en la propia asamblea.

El consejo comunal es una instancia territorial pues su actividad se circunscribe al territorio de la comunidad que se organiza a través de esa figura (artículo 4.2). Aun cuando este aspecto no es taxativo en la Ley, lo usual es que el territorio del consejo comunal sea mucho menor que el de las parroquias de los Municipios, de suerte tal que en una parroquia podrán existir varios consejos comunales, que en ningún caso podrán tener el mismo ámbito geográfico.

La actividad que llevan a cabo los consejos comunales tampoco es definida en la Ley, más allá de algunas referencias bastante generales: los consejos comunales "en el marco constitucional de la democracia participativa y protagónica" son "instancias de participación, articulación e integración entre los ciudadanos, ciudadanas y las diversas organizaciones comunitarias, movimientos sociales y populares, que permiten al pueblo organizado ejercer el gobierno comunitario y la gestión directa de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades, potencialidades y aspiraciones de las comunidades, en la construcción del nuevo modelo de sociedad socialista de igualdad, equidad y justicia social" (artículo 2). Nótese que se alude al gobierno comunitario, que sería un "autogobierno" como expresión típica de la intención de sustituir al Estado representativo por el Estado Comunal, que prescinde de esas estructuras.

De esa manera, el consejo comunal se concibe como la organización que atenderá directamente los asuntos propios de la comunidad, sin necesidad de intervención del órgano competente dentro del Estado Constitucional, que es el Municipio. Así, tareas que asume el

Municipio al ser propias de la vida local, ahora serán asumidas directamente por el Consejo Comunal, como luego ampliaremos.

Conviene para finalizar acotar el alcance del llamado "autogobierno". En realidad, el consejo comunal carece de autonomía. Primero, su propia existencia queda condicionada al reconocimiento del Gobierno Nacional: los consejos comunales constituidos y organizados conforme a la Ley "adquieren su personalidad jurídica, mediante el registro ante el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de participación ciudadana". Segundo, pues el objeto legal de los consejos es la construcción del socialismo, definido en las Leyes del Poder Popular de acuerdo con el contenido programático del Gobierno de turno (artículo 2).

4. *La Comuna, entidad local socialista, unidad del Estado Comunal*

La comuna es otra de las instancias básicas del Estado Comunal, creada en el 2010 como una "entidad local socialista". De acuerdo con su artículo 5, la comuna "es un espacio socialista que, como entidad local, es definida por la integración de comunidades vecinas". La calificación de la comuna como entidad local es confusa, pues las entidades locales son aquellas que operan en el ámbito municipal bajo la autonomía municipal. Por ello, en el artículo 5 de la reforma de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, aprobada en 2010, se acota lo siguiente:

> "Artículo 5.
> Los municipios y las entidades locales se regirán por las normas constitucionales, las disposiciones de la presente Ley, la legislación aplicable, las leyes estadales y lo establecido en las ordenanzas y demás instrumentos jurídicos municipales.
> Las ordenanzas municipales determinarán el régimen organizativo y funcional de los poderes municipales según la distribución de competencias establecidas en la Constitución de la República, en esta Ley y en las leyes estadales.

Se exceptúan las comunas de estas disposiciones, por su condición especial de entidad local, reguladas por la legislación que norma su constitución, conformación, organización y funcionamiento".

Es decir, que la comuna es una entidad local que, sin embargo, no está integrada en la organización municipal ni se rige entonces por Leyes locales, sino que se integra a la organización nacional, rigiéndose por Leyes nacionales. Esto evidencia cómo, en el Estado Comunal, la descentralización no supone el fortalecimiento del ámbito municipal, sino su debilitamiento, ante el fortalecimiento del Poder Nacional.

La organización de la comuna replica, en cierto modo, a la organización del consejo comunal, con la fórmula asamblearia ya expuesta: las personas que conforman las comunidades que integran a la comuna, constituyen el llamado "Parlamento Comunal", que es "*la máxima instancia del autogobierno en la Comuna; y sus decisiones se expresan mediante la aprobación de normativas para la regulación de la vida social y comunitaria, coadyuvar con el orden público, la convivencia, la primacía del interés colectivo sobre el interés particular y la defensa de los derechos humanos, así como en actos de gobierno sobre los aspectos de planificación, coordinación y ejecución de planes y proyectos en el ámbito de la Comuna*" (artículo 21). En cuanto a la elección de los miembros de tal Parlamento, el artículo 23 señala lo siguiente:

"Artículo 23.

Integración

El Parlamento Comunal está integrado de la siguiente manera:

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

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

Esta estructura es típicamente piramidal, pues a partir de los voceros del consejo comunal, se conformará el Parlamento, que a su vez elegirá a los voceros del órgano ejecutivo de la Comunal, denominado Consejo Ejecutivo, que quedará integrado además por un vocero electo de los voceros de las organizaciones socio-productivas ante el Parlamento Comunal (artículo 27). La organización de la comuna es mucho más compleja, pues abarca a los Comités de Gestión, el Consejo de Planificación Comunal, el Consejo de Economía Comuna, el Banco de la Comuna y el Consejo de Contraloría Comunal.

Como se observa, la comuna es una estructura compleja que se articula a partir de consejos comunales pero dentro de un ámbito local. Simplificando nuestra exposición y para ser más gráficos, puede resumirse el anterior planteamiento señalando que el consejo comunal equivale a la Parroquia mientras que la comuna equivale al Municipio, aun cuando ese paralelismo no es rígido.

Además, en la organización de la comuna puede apreciarse muy bien la intención de replicar la estructura del Estado, al punto que se adoptan denominaciones propias del Estado Comunal, como el Parlamento. De hecho, la comuna puede dictar sus propias normas jurídicas: la carta fundacional y las cartas comunales. La primera es la constitución de la comuna, mientras que las segundas son las normas que se dictan para el mejor funcionamiento de tal instancia. Según el artículo 4.2 de la Ley, la carta comunal es el instrumento en el cual "s*e 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*". Es decir, se trata de normas jurídicas que no son consecuencia de la representación popular sino del ejercicio "directo" de la soberanía por la comuna.

Debemos insistir que la comuna no es, como afirma la Ley, una instancia regida por el autogobierno, si por tal entendemos la autonomía con la cual actúan los integrantes de esa instancia. Al igual que el consejo comunal, la comuna debe ser reconocida por el Gobierno

Nacional para adquirir personalidad jurídica, siendo su objeto Ley la construcción del socialismo (artículos 2 y 17).

5. *Las otras instancias político-sociales del Estado Comunal*

El Estado Comunal se expresa a través de instancias de base territorial que son denominadas, como vimos, instancias político-sociales, para diferenciarlas de las instancias político-territoriales del Estado Constitucional. Además del consejo comunal y la comuna, la Ley Orgánica del Poder Popular enumera otras instancias: "*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*" (artículo 8.9). El artículo 15 esboza conceptos muy generales: la ciudad comunal, está "*constituida por iniciativa popular mediante la agregación de varias comunas en un ámbito territorial determinado*", mientras que los sistemas de agregación comunal, se conforman por "*iniciativa popular*" entre "*los consejos comunales y entre las comunas*".

Aun cuando esas otras instancias no han sido desarrolladas en Leyes especiales, se infiere que se trata de fórmulas asamblearias de estructura piramidal, en el sentido que se conforman a partir del consejo comunal y la comuna, de forma tal que –previsiblemente– voceros de las comunas crearán a la ciudad comunal y así sucesivamente. Ello pone en evidencia que la elección de los voceros no es resultado del sufragio. De hecho, la elección primaria es la realizada en asamblea de ciudadanos a los voceros del consejo comunal. A partir de allí, cada vocero es quien conforma a los órganos de las instancias superiores, tal y como fue regulado en el caso del Parlamento de la comuna.

6. *Las instancias socio-económicas del Estado Comunal y el sistema económico comunal*

El Estado Comunal tiene un ámbito territorial, que parte de los consejos comunales y la comuna, y tiene también un ámbito funcional socio-económico, a través de instancias que no tienen un asiento territorial específico pero que preservan la fórmula asamblearia ya

expuesta. Esas instancias se articulan en torno al modelo económico del Estado comunal, que es el llamado sistema económico comunal, o sistema económico socialista, según se le define en el artículo 8.13 de la Ley Orgánica del Poder Popular. Se trata, en resumen, de un sistema de producción de bienes y servicios basado en la propiedad social, bajo la planificación del Gobierno Nacional.

La Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal, de 2010, regula en detalle este sistemas, pero empleando términos tan amplios y abstractos que merman el carácter normativo de esa Ley, que parece más bien un documento de intenciones políticas para la construcción del socialismo. Por lo pronto, de esa Ley, pueden extraerse las siguientes características del sistema económico comunal:

- En *primer* lugar, el sistema económico comunal es la expresión del modelo de producción socialista (artículo 4), o sea, un modelo de producción de bienes y servicios, o como señala el artículo 1, un modelo para la "*producción, distribución, intercambio y consumo de bienes y servicios, así como de saberes y conocimientos*".

- En *segundo* lugar, la propiedad de los factores de producción es la propiedad social (artículo 2). No se admite, pues, ninguna otra forma de propiedad. Sobre esa propiedad social se articulan las organizaciones socioproductivas, que son las que llevarán a cabo las actividades económicas dentro de ese sistema.

- En *tercer* lugar, este sistema opera dentro del Estado Comunal, aun cuando el Estado Constitucional y la iniciativa privada pueden igualmente realizar actividades económicas cónsonas con el sistema económico comunal (artículos 2 y 3). Como se observa, el sistema se organiza en paralelo al sistema económico que rige fuera de su ámbito, y que podría ser denominado –por exclusión– sistema económico no-comunal.

La figura central de ese sistema pasa a ser la propiedad social, definida en el artículo 6.15 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".

La definición, como muchas de las definiciones de las Leyes del Poder Popular, es en exceso vaga e imprecisa. Conviene por ello aclarar que ***la propiedad social se define como un derecho distinto a la propiedad prevista en el Código Civil y en el artículo 115 de la Constitución***. En efecto, la propiedad es el derecho real absoluto de usar, gozar y disponer de bienes que, según el titular del derecho, podrá ser propiedad pública o propiedad privada. Esa propiedad puede aplicarse a los factores de producción, es decir, los medios para llevar a cabo actividades económicas, lo que dará lugar a la empresa privada o pública. En cualquier caso, la propiedad civil se caracteriza por el derecho del propietario de usar, gozar y disfrutar su propiedad en su beneficio individual. En el caso de la propiedad privada, ella es, por lo anterior, extensión de la libertad general del ciudadano.

La propiedad social es un derecho distinto a esa propiedad civil. Primero, pues es exclusivamente una propiedad para fines económicos, o sea, una propiedad sobre factores de producción. Segundo, pues el propietario no tiene un derecho perfecto de uso, goce o disposición, dado que la propiedad social sólo podrá usarse para los fines del Estado. Incluso, la definición comentada expresamente señala que la propiedad social es un "derecho de posesión" (no, por ello, de goce y disposición), que versa sobre aquellos bienes que por su "naturaleza" "son del dominio del Estado". Nótese que la Ley se refiere a "dominio", no propiedad del Estado. Luego, puede inferirse que la propiedad social es un derecho de posesión precario, pues el "propietario" sólo puede poseer el bien bajo la conducción del Estado, quien en todo momento ejercerá el dominio sobre el bien. Incluso, la calificación de la propiedad social como *derecho* podría ponerse en duda, bajo el estricto sentido que la expresión derecho tiene en el Código Civil.

La Ley pretende, en todo caso, regular la propiedad social de la comunidad, para tratar de equipararla a la propiedad civil privada. A tal fin se diferencia entre la propiedad social directa (de la comunidad) y la propiedad social indirecta (del Estado), promoviéndose incluso la transferencia de empresas de propiedad social indirecta a la comunidad (artículos 10, numerales 1 y 2). Empero, la llamada "empresa de propiedad social directa comunal", como una de las organizaciones socioproductivas reguladas en la Ley, se define por el sujeto a quien corresponde la "gestión y administración de las empresas de propiedad social", que será la instancia del Poder Popular "que la constituya". Es decir, que la instancia del Poder Popular no es "propietaria" de la empresa de propiedad social directa, en el sentido que esa propiedad es regulada en el Código Civil: la instancia tiene, simplemente, el derecho a gestionar tal empresa, siempre, bajo la conducción del Gobierno Nacional. Por ello, estas empresas y el resto de organizaciones, quedan sujetas al registro creado en la Ley, que implica el reconocimiento del Gobierno Nacional, como sucede con los consejos comunales y comunas (artículo 16).

No puede contraponerse propiedad social a propiedad privada, pues se trata de dos conceptos distintos. La propiedad social no es, insistimos, propiedad en los términos del Código Civil, con lo cual no puede compararse con la propiedad pública o privada. Por ello, la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal reconoce que la propiedad privada y pública puede participar en ese sistema, concurriendo con las organizaciones socioproductivas que ella regula, y en especial, las empresas de propiedad social. En todo caso, esa propiedad social es tan solo la posesión precaria tolerada por la Administración, en tanto el dominio siempre será del Estado, o sea, del Gobierno Nacional.

7. *Recapitulación*

Una de las objeciones generalmente señaladas al Poder Popular, es que tal figura pretende erigirse como Poder Público, lo que es inconstitucional. En realidad, la denominación de "Poder Popular" es en sí misma irrelevante, dado que la expresión "Poder" no se emplea como sinónimo de "Poder Público". El Poder Popular no es un Poder

Público: es, de hecho, la antítesis de ese Poder. La Ley Orgánica del Poder Popular así lo aclara al regular en su Capítulo IV las relaciones entre el Poder Público y el Poder Popular.

El Poder Popular surge como una organización paralela a los Poderes Públicos que integran al Estado Constitucional, pero que en modo alguno sustituyen a éstos. Es en el ámbito municipal donde la "intervención" del Poder Popular es más evidente, como veremos, por la supresión de la Junta Parroquial y la modificación del régimen del Consejo Local de Planificación Pública, a lo cual debemos aunar la previsión de la Comuna como instancia local socialista. Pero aun en este ámbito, subiste formalmente el Municipio y el Estado. Ambas figuras se debilitan, eso sí, al modificarse el concepto de descentralización, como veremos.

El Poder Público que a nivel horizontal no se debilita es el Gobierno Nacional, el cual surge fortalecido, en tanto a él corresponde el control y planificación del Estado Comunal. Por ello, puede sostenerse que el Estado Comunal, como forma paralela al Estado Constitucional, se basa en el debilitamiento de Estados y Municipios, y en el fortalecimiento del Estado Nacional, como mecanismo para imponer el socialismo, en especial, como modo de producción a través de la propiedad social. De allí, su evidente inconstitucionalidad.

IV. La sustitución del Estado Constitucional por el Estado Comunal

1. *El nuevo concepto de descentralización*

La descentralización, como se sabe, es la transferencia de competencias de un sujeto a otro, con lo cual, su rasgo distintivo es que opera entre distintas personas jurídicas. Caben diferentes tipos de descentralización, pero pueden aquí diferenciarse dos: la descentralización funcional y la *descentralización político-administrativa*. La primera supone la transferencia de competencias administrativas entre distintas figuras subjetivas –con personalidad propia– de la Administración. La segunda, atiende a la transferencia de competencias entre personas

político-territoriales, principalmente, entre la República, Estados y Municipios. La descentralización político-territorial incide sobre las competencias de esas personas definidas en la Constitución, con lo cual tiene un alcance más amplio que la descentralización funcional, reducida a la titularidad de la competencia administrativa.

La descentralización político-territorial es aquella que opera entre las distintas personas político-territoriales que la Constitución define en su artículo 16. A través de este instrumento, como decíamos, se modifica el reparto constitucional de competencias de los distintos niveles territoriales, y en especial, de la República, Estados y Municipios. Estos tres niveles, en efecto, tienen competencias asignadas por la Constitución. De hecho, puede señalarse que todos los cometidos que el Estado venezolano lleva a cabo, caben necesariamente dentro las competencias de estos tres niveles. En ausencia de una norma expresa de atribución de determinada competencia, la propia Constitución establece reglas de asignación que por lo general, prefieren la asignación de la competencia al Poder Nacional, bajo la tesis de las competencias cuya índole resultan cónsonas con ese Poder (artículo 156.33 de la Constitución).

Debe reconocerse que la Constitución amplió el concepto de descentralización, al prever, en su artículo 184 que de acuerdo con la Ley, se crearán "mecanismos abiertos y flexibles" para que los Estados y los Municipios "*descentralicen y transfieran a las comunidades y grupos vecinales organizados los servicios que éstos gestionen previa demostración de su capacidad para prestarlos*", atendiendo a los objetivos y materias indicados en la norma. Es decir, que la descentralización opera, en este caso, mediante la transferencia de "tareas" (no ya de servicios) de Estados y Municipios a la "*comunidad y grupos vecinales organizados*", o sea, a los ciudadanos, lo que constituye un caso de *privatización* de estas tareas, que pasan así del sector público al sector privado.

Este análisis quedaría incompleto de no analizarse la estrecha conexión existente entre *descentralización* y *democracia*. La descentralización, en nuestra opinión, se justifica en tanto promueve una mayor democracia, ampliando los centros de toma de decisiones, favoreciendo

al pluralismo y –gráficamente– acercando el poder al ciudadano. Así lo enfatiza el artículo 158 de la Constitución: la descentralización es una "política nacional", que "debe profundizar la democracia, acercando el poder a la población y creando las mejores condiciones, tanto para el ejercicio de la democracia como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales".

El Estado Comunal se basa en un "nuevo" concepto de descentralización, que nada tiene que ver con el concepto constitucional ya tratado. Ya en 2009 se había promovido una reforma de la Ley Orgánica de Descentralización que en la nueva redacción del artículo 8, atribuyó al Poder Nacional la competencia de "*revertir por razones estratégicas, de mérito, oportunidad o conveniencia, la transferencia de las competencias concedidas a los estados, para la conservación, administración y aprovechamiento de los bienes o servicios considerados de interés público general, conforme con lo previsto en el ordenamiento jurídico y al instrumento que dio origen a la transferencia*". Es decir, que se debilita la autonomía de Estados y Municipios a favor del Estado Nacional.

Esta tendencia es apuntalada con las Leyes del Poder Popular, en las cuales la descentralización ***alude a la transferencia de competencias a las instancias del Poder Popular.*** Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno y su Reglamento, de 2010, consolidan esta visión al desarrollar –tardíamente, por lo demás– el régimen del Consejo Federal de Gobierno previsto en la Constitución. Sin embargo, en la práctica se desarrolló este "nuevo" concepto de descentralización, en el cual predomina la visión de la descentralización como transferencia de competencias a las instancias del Poder Popular, sujetas al control del Poder Nacional y orientadas a la construcción del socialismo. Así, de acuerdo con el artículo 14 de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, la plenaria de ese órgano podrá proponer, al Presidente de la República, la transferencia de competencias a los entes político-territoriales y a la comunidad organizada (numeral 1).

Con lo cual, la transferencia no procede respecto a la comunidad libremente organizada, sino sólo a la comunidad que se organice como Poder Popular para la construcción del socialismo. En reali-

dad, la transferencia de competencias de los Estados y Municipios a la comunidad se supedita al control del Presidente de la República. Además, en el artículo 37 del Reglamento supedita los proyectos de la comunidad al control de la Secretaría Técnica del Consejo, control que se extiende a "*los criterios políticos contendrán entre otros, los requerimientos de compatibilización de los proyectos con los lineamientos de política emanados de la planificación centralizada, así como el acatamiento de las directrices de los planes sectoriales, estadales, municipales y comunales*". O sea, un control político.

El resumen de esta nueva concepción lo encontramos en el artículo 3 del Reglamento de esta Ley, según el cual el federalismo es el "Sistema de organización política de la República Bolivariana de Venezuela (…) para la construcción de la sociedad socialista y del Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia". En este "nuevo" concepto de descentralización, la transferencia de competencias es el "proceso mediante el cual las entidades territoriales restituyen al Pueblo Soberano, a través de las comunidades organizadas y las organizaciones de base del poder popular" las competencias que "decrete" el Presidente de la República.

Conteste con el "nuevo" concepto de descentralización, la Ley Orgánica del Poder Popular regula muy genéricamente la transferencia de competencias de la República, Estados y Municipios al Poder Popular (artículo 28), e incluso regula la transferencia de competencias de la Comuna a las "organizaciones populares" del Poder Popular (artículo 28). La fórmula, sin mayor modificación, se repite en el artículo 64 de la Ley Orgánica de las Comunas. Por ello, la transferencia de competencias únicamente procede al Poder Popular, o a la comunidad organizada que se vincule con el Poder Popular, lo que reduce notablemente el alcance práctico del artículo 184 constitucional, basado en la transferencia de competencias a la comunidad libremente organizada, vinculada o no al Poder Popular.

Un aspecto que resalta de esas normas es que en ellas la transferencia es regulada de manera imperativa: República, Estados y Municipios ***transferirán*** a las comunas y otras instancias competencias, con

lo cual, esa transferencia puede no responder a la voluntad de Estados y Municipios. Debemos recordar que durante el mes de diciembre de 2010, la Asamblea Nacional llegó a aprobar, en primera discusión, el *Proyecto de Ley del proceso de Transferencia de Competencia y Servicios de los Estados y Municipios al Poder Popular*, que permitía al Poder Nacional ordenar la "transferencia" de competencias de los Estados y Municipios hacia el Poder Popular. La transferencia, en realidad, si es ordenada por la Ley o el Poder Nacional, no es una transferencia autónoma, que es la única que admite el artículo 184 constitucional. Además, el artículo 184 constitucional sólo alude a servicios, no a "competencias" o "tareas", expresiones ciertamente amplias e indeterminadas.

2. *En especial, la modificación del régimen municipal*

El ámbito en el cual ha operado con mayor intensidad la modificación del Estado Constitucional es, como veíamos, en el ámbito municipal. En efecto, el Estado Comunal como Estado paralelo se conecta con el Estado recogido en la Constitución a través del Municipio y más en concreto, la parroquia, todo ello, de acuerdo con las reformas a la Ley Orgánica del Poder Público Municipal y Ley Orgánica de los Consejos Locales de Planificación Pública. En efecto, de acuerdo con la nueva Ley Orgánica del Poder Público Municipal, el Municipio debe orientar su actuación a la transferencia de competencias al Poder Popular (artículo 1), es decir, la transferencia a estas instancias tuteladas por el Poder Nacional y orientadas al socialismo. Tan es así que, de acuerdo con su artículo 5, la comuna pasa a ser una entidad local pero, curiosamente, sujeta al control del Poder Nacional. Pero sin duda, el cambio más importante se ha operado con las Juntas Parroquiales.

En efecto, las parroquias son creadas por los Municipios de acuerdo con su autonomía (artículo 173 constitucional). Además, se infiere del artículo 64 constitucional que la elección de las autoridades de la parroquia es por voto directo, universal y secreto. La Ley Orgánica del Poder Público Municipal se aparta diametralmente de este principio pues la parroquia, *de hecho*, se equipara a los consejos comunales. En efecto, los miembros de la Junta Parroquial son electos

por los voceros del consejo comunal entre candidatos avalados por el consejo comunal (artículo 35 y 36), lo cual quiere decir que ellas pasan a responder a la designación efectuada por el consejo comunal, que recordemos, orienta su actuación al socialismo bajo la tutela del Poder Ejecutivo Nacional. De una elección directa se pasó a una elección de segundo grado, limitada al consejo comunal y orientada, por Ley, a la construcción de la sociedad socialista. Cabe recordar que una reforma similar, para establecer un mecanismo de elección indirecta sujeta a los consejos comunales, se había introducido con la reforma de la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública, por lo que respecta a la elección de los representantes de la comunidad y grupos organizados.

Por ello, los ciudadanos ya no son libres de elegir a los miembros de la Junta Parroquial ni tampoco pueden participar libremente como candidatos de esos órganos. Bajo la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, sólo los voceros de los consejos comunales –instancias del Poder Popular, registradas ante el Ministerio del ramo y orientados a la sociedad socialista– podrán participar en esta elección, lo que entraña no sólo una contradicción en cuanto a la edad necesaria para participar en estas elecciones –18 años en el artículo 64 constitucional, frente a los 15 años como parámetro general en los consejos comunales– sino, lo que es mucho más grave, una directa violación a la elección directa, secreta y universal de los miembros de las juntas parroquiales. Esto acredita cómo el régimen del Poder Popular reduce, notablemente, la participación ciudadana.

La vinculación del Municipio al Poder Popular –y por ello, la conexión entre el Estado paralelo y el Estado constitucional– también queda reflejada en la Ley Orgánica de los Consejos Locales de Planificación Pública, cuya actuación se orienta al socialismo (artículo 1) integrando al Poder Popular (artículo 6), quien pasa a formar parte de ese Consejo, directamente, a través de los "consejeros" (que deben estar articulados al Poder Popular, según el artículo 7.1) y, de manera indirecta, por la Junta Parroquial, que equivale de hecho al consejo comunal. De esa manera, no sólo en su organización sino también en su actividad, los Consejos Locales de Planificación Pública quedan subordinados al modelo socialista, a la construcción de una sociedad

socialista. Esta misma reforma se ha llevado a cabo con los Consejos Estadales de Planificación Pública. En efecto, la reforma de la Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, de 2010, (*i*) limita la actuación de esos órganos a la construcción de la sociedad socialista (artículo 1) y además (*ii*) integra al Poder Popular en su organización (artículo 8).

De lo que hemos expuesto, puede apreciarse que el "nuevo" concepto de descentralización se fundamenta en la creación de asociaciones conformadas por ciudadanos cuyo objeto único, exclusivo y excluyente es la construcción del socialismo, como programa político del Gobierno actual. Asociaciones que, además, sólo se expresan bajo las instancias expresamente establecidas y registradas ante el Poder Ejecutivo Nacional. La descentralización supone, entonces, la transferencia de competencias sólo a estas instancias del Poder Popular, para la construcción del socialismo, programa político que subordina la actuación de los Consejos Estadales y Locales de Planificación Pública. Esa transferencia de competencia se fundamenta en la existencia del *Estado comunal* que tiene una estructura paralela al Estado constitucional, pero conectada a ésta a través de los Consejos Locales de Planificación Pública y, más en concreto, la Junta Parroquial, que ahora se confunde con los consejos comunales. Transferencia, por último, que no puede ser autónomamente decidida por Estados y Municipios, pues sólo puede realizarse hacia el Poder Popular. Esto, se insiste, es contrario al artículo 184 de la Constitución.

La libertad política de los ciudadanos se ha reducido notablemente bajo la regulación del Poder Popular. Ya no son libres los ciudadanos de participar a través de cualquier organización, pues en el marco de las Leyes comentadas, sólo se admiten las instancias del Poder Popular, al punto que la "comunidad organizada", para ser tal, debe estar vinculada a una de esas "instancias". Además, recordamos que esas "instancias" tienen que estar registradas ante el Ministerio, lo que supone un grado de control inadmisible en la libre participación política. También los ciudadanos han perdido la libertad de orientar su participación ciudadana, pues quieran o no, esa participación debe orientarse a la construcción de una sociedad socialista. Pérdida, también, del

derecho fundamental de participación, ante la eliminación del voto directo, universal y secreto en las parroquias. Tampoco hay libertad en los medios de participación socioeconómicos: las "instancias" del Poder Popular únicamente admiten el sistema de economía comunal y la propiedad social.

Por ello, con las Leyes del Poder Popular, los ciudadanos no pueden participar libremente, creando cualquier asociación. Además, Estados y Municipios no tienen autonomía para transferir competencia a la comunidad libremente organizada: insistimos que, para estas Leyes, la comunidad organizada debe estar "articulada a una instancia del Poder Popular debidamente reconocida por la ley y registrada en el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de participación ciudadana" (artículo 8.5). Mal puede entonces hablarse de descentralización, si la libertad política –y con ella, la democracia– ha quedado desnaturalizada.

De esa manera, el Estado Comunal pretende modificar drásticamente la forma republicana de nuestro Estado reconocida en la Constitución, lo que demuestra la inconstitucionalidad sustantiva de las Leyes del Poder Popular, que menoscaban además el pluralismo político, al imponer al socialismo como modelo único, exclusivo y excluyente, lo que es más propio de regímenes totalitaristas que del Estado social y democrático de Derecho, que es la forma adoptada por la Constitución de 1999. Tal y como ha observado Allan R. Brewer-Carías ("Sobre el poder popular y el Estado Comunal en Venezuela", Seminario de Profesores de Derecho Público, 2010), el Estado Comunal no es consecuencia de la soberanía popular, pues ese Poder se manifiesta siempre "*mediante «voceros» que lo «representan» y que no son electos en votaciones universales, directas y secretas*". Es, por el contrario, la antítesis de la democracia, que para ser tal, debe estar basada en la libertad.

La Unión
Diciembre 2010 ~ diciembre 2012