

# La Ley de Ciudades Comunales como colofón en el proceso de instauración del Estado Comunal Socialista

Alejandro González Valenzuela\*

*pp. 191-215*

*Recibido: 01 jul 2021*

*Aceptado: 13 dic 2021*

## Sumario

I. Introducción | II. Hacia el Estado Comunal Socialista | 1. Contexto | 2. La Constitución fachada | 3. El intento fraudulento y fallido de institucionalizar una “revolución socialista” | 4. La ilegítima edificación del Estado Comunal Socialista | a. Primera ola legislativa | b. Segunda ola legislativa | c. Tercera ola “legislativa” | 5. La arista ideológica: ¡Comuna o nada! | III. De la Ley de Ciudades Comunales como colofón en el proceso de instauración del Estado Comunal | IV. De la inconstitucionalidad de la “Ley de Ciudades Comunales” y del Estado Comunal que configura | 1. De la ilegítima pretensión de subordinar la voluntad constituyente a la voluntad legislativa y comunal | 2. La institucionalización de un Estado Comunal en Venezuela comporta el falseamiento ideológico de la Constitución | 3. ¿Puede cambiarse la organización territorial y la organización político-administrativa del Estado Constitucional mediante referendo comunal? | 4. Del entramado institucional de las ciudades comunales vs

---

\* Miembro del Bloque Constitucional. Estudios de Post Grado: Derecho Administrativo (UCV); Derecho Constitucional (UCAB); Derecho Procesal Constitucional (UCAB); doctorando en el Doctorado, en Derecho (UCAB); Profesor, Post Grado, Derecho Procesal Constitucional, Universidad Monteávila.

el Estado Constitucional Democrático y la democracia representativa | 5. El pluralismo como causal de invalidación del ordenamiento comunal | V. Inconvencionalidad o ilegitimidad supraconstitucional de la Ley de Ciudades Comunales y del Estado Comunal que configura | 1. ¿Supraconstitucionalidad (externa) o bloque de la constitucionalidad? | 2. Supraconstitucionalidad (externa) y soberanía | 3. El carácter homogeneizador de la supraconstitucionalidad externa en materia de democracia y DDHH | 4. Ilegitimidad supraconstitucional o inconvencionalidad de la “Ley de Ciudades Comunales” | a. Por violar principios de ius cogens al modificar la Constitución sin apelar a la voluntad constituyente | b. Por violar principios de ius cogens al establecer un régimen discriminatorio en la participación comunal | c. Por violar principios de ius cogens al pretender menoscabar la forma del Estado mediante actos refrendarios | d. Por violar la Carta Democrática Interamericana que asume un compromiso con la democracia representativa y el pluralismo | VI. Conclusiones

## **La Ley de Ciudades Comunes como colofón en el proceso de instauración del Estado Comunal Socialista**

**Resumen:** A partir del año 2006, la “revolución” muta de bolivariana a socialista, y comienza a deslindarse abiertamente de los objetivos programáticos y del proyecto político de la Constitución de 1999 (Estado Constitucional Democrático), con miras a consolidar su verdadero proyecto ideológico: el Estado Comunal Socialista. Desde ese momento, el proyecto comunal ha estado sujeto a diversas vicisitudes, que han comportado dilaciones y retrasos, en su ejecución, pero, nunca olvido; hasta el 23 de enero pasado, en el que se anunció el impulso final de este proyecto de vocación totalitaria, con la “Ley de Ciudades Comunes” y la “Ley del Parlamento Comunal”, ambas manifiestamente inconvencionales e inconstitucionales.

**Palabras Claves:** Estado Comunal Socialista | Ciudades comunes | Parlamento comunal | Estado Constitucional Democrático | Democracia representativa | Pluralismo.

## **The Communal City’s law as the culmination of the implementation of the Socialist Communal State**

**Abstract:** Starting 2006, the revolution mutated from bolivarian to a socialist, and begins to detach itself from the objective programmatic goals and the political project set in the 1999 Constitution (Constitutional Democratic State), aiming towards the consolidation of the real ideological project: the Socialist Communal State. Since then, the communal project has been confronted with a variety of upheavals, which have meant delays in its execution, however not forgotten up until the 23 of January 2021, when the final push for this totalitarian project was made through the Bill of Communal Cities, and the Bill of Communal Parliament, both openly unconstitutional and unconventional.

**Key Words:** Socialist Communal State | Communal cities | Communal parliament | Revolution | Constitutional Democratic State | Representative democracy | Pluralism.

## **I.        Introducción**

Con ocasión de la presentación del proyecto de reforma constitucional ante la Asamblea Nacional, en fecha 15 de agosto de 2007, el entonces presidente de la República, citando a Gramsci, y su noción de crisis orgánica<sup>1</sup>, decía lo siguiente: “Que termine de nacer el nuevo Estado, y que termine de morir el viejo. (...); si no cambiamos la estructura, la vieja estructura, se volverá sobre nosotros y nos demolerá. O cambiamos la estructura, o se detiene el proceso revolucionario”<sup>2</sup>.

El pasado 23 de enero, Nicolás Maduro, afirmaba: “Aspiro que la Asamblea Nacional apruebe antes del 24 de junio, la Ley del Parlamento Comunal para salir a elegir a los parlamentarios comunales, miles de diputados y diputadas de las Comunas. ¡Parlamento Comunal, compadre, eso va a ser bello!”; asimismo, sobre las ciudades comunales, señaló: “Aspiro igualmente que sea aprobado antes del 24 de junio la Ley de las Ciudades Comunales, nos hemos propuesto fundar y articular 200 ciudades comunales este año. ¡Poder, Poder, Poder Popular!”<sup>3</sup>.

Al mirar retrospectivamente las vicisitudes políticas de las últimas dos décadas, podemos observar que la refundación de la República para establecer una sociedad democrática en un Estado social de Derecho, nunca fue un propósito sincero para la “revolución”. Teniendo presente este contexto, en la primera (I) sección de este trabajo, argumentaré y aportaré evidencias, en el sentido de que la actual Constitución, ha sido para “la revolución”, una mera fachada, bajo la cual se solapa su verdadero proyecto político, el Estado Comunal, que los detentadores del poder vienen impulsando, abiertamente, desde el 2007. Asimismo, se demostrará que nunca han dejado de asumir tal proyecto político; que han sido las circunstancias políticas y sociales las que han ralentizado su plena ejecución, y; que, el actual contexto de pandemia, ha sido visto como una oportunidad para reimpulsarlo, con la “Ley de Ciudades Comunales” (que va a tener carácter de orgánica) y la “Ley de Parlamentos Comunales”, lo que sería la fase final de

---

<sup>1</sup> “Cuando algo está muriendo y no ha terminado de morir, y al mismo tiempo algo está naciendo y tampoco ha terminado de nacer” (cita de Chávez). En el Plan de la Patria 2012-2019, al hacerse referencia a la Agenda Alternativa Bolivariana (1996), se reconoce que en los líderes del movimiento (entonces, y por razones de mercadeo político, simplemente bolivariano), esta idea gramsciana, ya estaba presente: “el viejo modelo, sin embargo, se resiste a morir”.

<sup>2</sup> Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información, *Ahora la batalla es por el Sí* (Caracas: Biblioteca Construcción del Socialismo, 2007) [https://www.uru.org/papers/2007\\_varios/Discurso\\_REFORMA\\_CONST\\_AN\\_FCh.pdf](https://www.uru.org/papers/2007_varios/Discurso_REFORMA_CONST_AN_FCh.pdf).

<sup>3</sup> Etornointeligente, “maduro pide a la AN acelerar aprobación de Ley del Parlamento Comunal y de Ciudades Comunales antes del 24 de junio”, *EntornoInteligente*, s/f, acceso el 01 de julio de 2021, <https://www.entornoInteligente.com/maduro-pide-a-la-an-acelerar-aprobacin-de-ley-del-parlamento-comunal-y-de-ciudades-comunales-antes-del-24-de-junio/>.

dicho proyecto. También, se hará referencia a la tentativa fallida de institucionalizar el Estado Comunal (reforma constitucional, 2007), y; a la ilegítima legislación que lo ha venido edificando; a cuyo efecto, la arista ideológica ha sido determinante, según se demostrará.

En la sección siguiente (II), se hará referencia a los contenidos más relevantes de la “Ley de Ciudades Comunales”<sup>4</sup>, y específicamente, a su exposición de motivos, en la que se señala expresamente que tal iniciativa respondería a una “demanda del poder popular”, que asume “en el marco del poder constituyente, la construcción de la Ciudad Comunal como una nueva forma político organizativa en el territorio”. Luego (sección III), demostraré que la “Ley de Ciudades Comunales”, viene a dar un impulso concluyente a la edificación del Estado Comunal, al contener los mecanismos para desmontar los restos de institucionalidad democrática que aún perviven, concretamente, la idea del poder constituyente y soberanía, residentes en el pueblo; la democracia representativa; el pluralismo; la organización territorial; el régimen municipal; entre otras tantas ilegitimidades (que por razones de espacio, no es posible abordar aquí). Un aspecto fundamental a destacar, es que más allá de la inconstitucionalidad concreta de la “Ley de Ciudades Comunales”, ésta debe ser analizada en su dimensión ontológica y teleológica, como colofón en la instauración del Estado Comunal. Seguidamente (sección IV), demostraré que el proyecto comunal sería manifiestamente inconvencional, esto es, incompatible con el orden supraconstitucional al que está sujeta la República, por efecto, de sus compromisos internacionales válidamente contraídos, y por su deber de observar el *ius cogens*.

Finalmente, concluiré sintetizando las razones, por las cuales, es el proceso de sustitución del Estado Constitucional Democrático por el Estado Comunal (en el que la “Ley de Ciudades Comunales” es tan sólo el colofón), el que debe ser rechazado por inconstitucional e inconvencional.

## **II. *Hacia el Estado Comunal Socialista***

### **1. Contexto**

La actual Constitución, se gestó en un contexto político definitivamente *sui generis* en el que, si bien, hubo (importantes) sectores proclives a un cambio

---

<sup>4</sup> Alba Ciudad 96.3FM, “Conoce el Proyecto de Ley Orgánica de las Ciudades Comunales (+PDF)”, *Alba Ciudad*, 07 de abril de 2021, acceso el 01 de julio de 2021, <https://albaciudad.org/2021/04/conoce-el-proyecto-de-ley-organica-de-las-ciudades-comunales-pdf/>.

constitucional cuyo *telos* se correspondiera con los principios del constitucionalismo democrático (Constitución Normativa)<sup>5</sup>; hubo otro sector, el “revolucionario”, que hizo del proceso constituyente de 1999, una maniobra meramente táctica para (i) crear una norma constitucional, desde su perspectiva, provisional y aparente (fachada), y; (ii) colonizar el Poder Público y la FAN (art. 236,6 Constitución)<sup>6</sup>, a efectos de impulsar (desde esta posición) la sustitución (gradual) del nuevo orden constitucional y democrático, por uno socialista.

Ciertamente, en 1999, se inicia un proceso de cambio constitucional, que dio origen a un régimen político sin precedentes, encarnado en una “revolución” caracterizada por la convergencia de facciones ideológicas, caudillistas, militares, de crimen organizado, y empresariales, la cual, se ha desarrollado en dos fases: la bolivariana, y la socialista. La primera se inicia con el proceso constituyente de 1999 y termina el 2005, cuando la “revolución” se declara socialista<sup>7</sup>. En esta fase, coloniza el poder público y la FAN, a la vez, exhibe una “retórica conciliatoria”, no obstante su incursión sistemática en abusos, menoscabo de derechos fundamentales, e irregularidades electorales; circunstancias estas que permitieron caracterizarla como un populismo<sup>8</sup> autoritario.

En el año 2006, la “revolución” (ahora) socialista se deslinda abiertamente de los objetivos programáticos y del proyecto político subyacente en la Constitución (Estado Democrático y social de Derecho); este año, se aprueba la Ley de los Consejos Comunales<sup>9</sup>, primer paso en la senda hacia el Estado Comunal; luego, en el 2007, intenta institucionalizar su proyecto político: el Estado Comunal; de ahí inicia una deriva fáctica y autoritaria que acarreó la crisis sistémica que padecemos. En esta fase, la revolución se erige en un régimen de vocación totalitaria, que no va a reconocer límite alguno a su poder ni legitimidad a ninguna opción para sucederla en el mando.

---

<sup>5</sup> Aquella que se cumple y tiene vigencia efectiva, siempre que se corresponda con los principios del constitucionalismo democrático. Karl Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, (Barcelona: Ariel, 1976), p. 217.

<sup>6</sup> Artículo 236. Son atribuciones y obligaciones del Presidente o Presidenta de la República: (...) 6. Ejercer el mando supremo de las Fuerza Armada Nacional, promover sus oficiales a partir del grado de coronel o coronela o capitán o capitana de navío, y nombrarlos para los cargos que les son privativos.

<sup>7</sup> Hugo Chávez Frías, Discurso en el acto de clausura del V Foro Social Mundial, Foro de Sao Paulo. Porto Alegre, 2005. [https://www.youtube.com/results?search\\_query=discurso+chavez+clausura+V+foro+de+sao+paulo](https://www.youtube.com/results?search_query=discurso+chavez+clausura+V+foro+de+sao+paulo).

<sup>8</sup> Pippa Norris e Ronald Inglehart, “Trump Brexit, and The Rise of Populism: Economic Have-Nots and Cultural Backlash”, *Faculty Research Working Paper Series*. (Cambridge: Harvard Kennedy School, 2016), pp. 6, 8. <https://www.hks.harvard.edu/publications/trump-brexit-and-rise-populism-economic-have-nots-and-cultural-backlash>

<sup>9</sup> Publicada en Gaceta Oficial N°. 5.806 Extraordinaria del 10 de abril de 2006.

## 2. La Constitución fachada

La Constitución de 1961, sería derogada en el contexto del proceso constituyente de 1999, en el que sus impulsores, gracias a una ilegítima explotación del mandato popular, asumieron el control de la Asamblea Nacional Constituyente en la que atrincherarían gran parte de su visión e intereses políticos, haciendo aprobar una nueva Constitución, que más allá de sus déficits democráticos, ha sido para “la revolución”, además, de provisional, una fachada.

Su carácter provisional se evidenció con el frustrado intento de sustituirla por una Constitución socialista, mediante la propuesta de reforma constitucional del año 2007; asimismo, con el proceso de falseamiento ideológico (mutación ilegítima o fraudulenta) al que ha sido sometida, tras el rechazo popular a la propuesta de reforma constitucional. Se dice que una Constitución es fachada, debido a que su texto es simulado o letra muerta, pues, deliberadamente oculta la verdad o identidad del proceso impulsado por los detentadores del poder, lo que termina convirtiéndola en engañosa o en una *pseudo*-constitución (Sartori)<sup>10</sup>. La técnica que caracteriza al proceso de gestación de esta Constitución fachada, es la de la infiltración de contenidos patológicos en las estructuras constitucionales, que en un primer momento adormecerán la institucionalidad y la capacidad de reacción de las propias fuerzas sociales, para luego, paralelamente, proceder a atarla irremisiblemente (Casal)<sup>11</sup>.

## 3. El intento fraudulento y fallido de institucionalizar una “revolución socialista”

A partir de diciembre de 2006, al mutar la revolución bolivariana a “socialista”, comienza a deslindarse abiertamente de los objetivos estratégicos y del proyecto político establecido en la Constitución (el Estado social de Derecho); asimismo, la institucionalización de su proyecto político (el Estado Comunal), pasa a ser su propósito fundamental.

En este contexto, el entonces Presidente de la República presenta ante la Asamblea Nacional, durante el año 2007, dos instrumentos de idéntica esencia, cuya vocación totalitaria es manifiesta: (i) la propuesta de reforma constitucional; y (ii) las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013 (Plan Simón Bolívar o I Socialista de la Nación). Luego de una breve campaña plagada de abusos tolerados por el CNE, la propuesta de reforma constitucional ampliada y sancionada por la Asamblea Nacional, fue rechazada

<sup>10</sup> Giovanni Sartori, *Elementos de Teoría Política*, (Madrid: Alianza, 1992), p. 21.

<sup>11</sup> Jesús M. Casal, “De la Constitución Nominal a la Constitución Fachada”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, Año XVII* (2011): p. 377. ISSN 1510-4974. <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/anuario-derecho-constitucional/article/download/3972/3488>.

por el pueblo venezolano, como ya se dijo, en referendo constitucional (2 de diciembre de 2007). A partir de este instante, el Plan Simón Bolívar, pasó a ser la hoja de ruta de un régimen ya abiertamente autoritario, y; el fundamento de las leyes que edificarían el Estado Comunal.

#### **4. La ilegítima edificación del Estado Comunal Socialista**

##### **a. Primera ola legislativa**

En diciembre de 2009, se atribuye carácter orgánico a la Ley de los Consejos Comunales, que pasa a ser Ley Orgánica de los Consejos Comunales, la cual, vendría a ser otro hito en el empeño de construir un Estado Comunal. La finalidad de esta ley va a ser la construcción de una sociedad socialista (art. 2), supeditada a designios del Ejecutivo Nacional, al que se atribuye la potestad de autorizar la constitución de los concejos comunales, cuyos estatutos deben tener como propósito, el mismo fin.

##### **b. Segunda ola legislativa**

Luego, el 9 de febrero de 2010, se promulga la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno<sup>12</sup>, cuyo objeto es establecer los lineamientos para la transferencia de competencias de las entidades territoriales hacia organizaciones del poder popular (art. 2); igualmente, identifica como únicas expresiones de la sociedad organizada a los consejos comunales, comunas y cualquier otra organización de base del poder popular (art. 4). Al no haber alcanzado la “revolución” una mayoría calificada en la elección de septiembre de ese año, la Asamblea Nacional saliente decidió dejar aprobado un paquete de leyes que tenía como propósito avanzar en la edificación del Estado Comunal. Este paquete legislativo estaba conformado por: Ley Orgánica del Poder Popular<sup>13</sup>, Ley Orgánica de las Comunas<sup>14</sup>, Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal<sup>15</sup>, Ley Orgánica de la Contraloría Social<sup>16</sup>, Ley Orgánica de la Planificación Pública y Popular<sup>17</sup>; a los que debemos agregar: la Ley de Reforma de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal<sup>18</sup>, el Decreto con Rango y Fuerza de Ley Orgánica para la Ges-

<sup>12</sup> Publicada en Gaceta Oficial N°. 5.963, Extraordinaria, del 22 de febrero de 2010

<sup>13</sup> Publicada en Gaceta Oficial N°. 6.011, Extraordinaria, del 21 de diciembre de 2010

<sup>14</sup> Publicada en Gaceta Oficial N°. 6.011, Extraordinaria, del 21 de diciembre de 2010

<sup>15</sup> Publicada en Gaceta Oficial N°. 6.011, Extraordinaria, del 21 de diciembre de 2010

<sup>16</sup> Publicada en Gaceta Oficial N°. 6.011, Extraordinaria, del 21 de diciembre de 2010

<sup>17</sup> Publicada en Gaceta Oficial N°. 6.011, Extraordinaria, del 21 de diciembre de 2010

<sup>18</sup> Publicada en Gaceta Oficial N°. 6.015, Extraordinaria, del 28 de diciembre de 2010

tión Comunitaria de Transferencia de Competencias Servicios y otras Atribuciones<sup>19</sup>, la Ley de Reforma Parcial de la Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas<sup>20</sup>, y la Ley de Reforma Parcial de la Ley de los Consejos Locales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas<sup>21</sup>.

### **c. Tercera ola “legislativa”**

Luego, con la “Ley Constitucional del Plan de la Patria 2013-2019” (que ni es constitucional ni, mucho menos, ley, pues, la aprobación de las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, prevista en el artículo 187.8 de la Constitución, se reduce a un simple Acto Parlamentario sin Forma de Ley), se persigue la creación y el fortalecimiento de espacios que aporten a la consolidación de la organización del Poder Popular y del Estado Comunal, como supuesta propuesta ciudadana; también, se hacen reiteradas referencias a las comunas. Finalmente, en la actual “Ley Constitucional del Plan de la Patria 2019-2025”, se hacen múltiples referencias (233 en total) a la organización comunal, y, al que (ahora) va a ser el “Estado Popular y Comunal”.

Con la “legislación” precitada, comienza la deriva hacia un sistema de vocación totalitaria, al institucionalizarse las bases para una nueva forma de Estado (Comunal); una nueva forma de organización político-social (poder popular); una nueva organización territorial y político administrativa (comunal); una nueva forma de democracia (socialista), y; una nueva Constitución Económica (socialista).

## **5. La arista ideológica: ¡Comuna o nada!**

La vertiente ideológica del Estado Comunal comienza a ser reconocida (y explicitada) abiertamente a partir del 2010; así, en el marco del I Congreso Extraordinario del PSUV, se aprueban la Declaración de Principios, los Estatutos, y las Bases Programáticas de esta organización política, que van a ser publicados en el Libro Rojo del PSUV<sup>22</sup>.

Estos instrumentos van a definir con precisión los lineamientos estratégicos de lo que debían ser las “décadas de plata (2010-2020)” y “de oro (2020-2030)” de la “revolución socialista”, mediante las cuales, se pretende consolidar

<sup>19</sup> Publicada en Gaceta Oficial N°. 39.945, Ordinaria, del 15 de Junio de 2012

<sup>20</sup> Publicada en Gaceta Oficial N°. 6.017, Extraordinaria, del 30 de diciembre de 2010

<sup>21</sup> Publicada en Gaceta Oficial N°. 6.017, Extraordinaria, del 30 de diciembre de 2010

<sup>22</sup> Partido Socialista Unido de Venezuela, *Documentos fundamentales. Libro rojo* (Caracas, PSUV, 2010) <http://www.psu.org.ve/wp-content/uploads/2010/06/Libro-Rojo.pdf>.

un Estado totalitario, inspirado en el pensamiento y obra de: “Ernesto Che Guevara, José Carlos Mariátegui, Rosa Luxemburgo, Carlos Marx, Federico Engels, Lenin, Troski, Gramsci, Mao Tse-Tung y otros, que han aportado a la lucha por la transformación social, por un mundo de equidad y justicia social”<sup>23</sup>.

En la Declaración de Principios, se señala expresamente: “Para avanzar hacia la sociedad socialista que queremos, necesitamos sustituir el Estado capitalista burgués por un Estado Socialista. El nuevo estado esbozado, avanza hacia el estado comunal planificado y orgánico”. Y en sus Bases Programáticas, se establece:

El objetivo central es el fortalecimiento del poder popular que, en esta etapa de transición, debe expresarse en la creación de un nuevo espacio público comunal que permita (...) un nuevo estado comunal y socialista que exprese genuinamente los intereses del pueblo venezolano.

El 7 de octubre de 2012, tras anunciarse la victoria del candidato presidencial oficialista, éste anunció desde el “balcón del pueblo” el inicio de un nuevo ciclo, el mismo 8 de octubre. Luego, el 20 de octubre, se llevó a cabo el primer Consejo de Ministros de este nuevo ciclo, en el cual el reelecto presidente llama a fortalecer el poder comunal.

En aquel Consejo de Ministros, Chávez expresó<sup>24</sup>:

Ahora, la autocrítica (...). Firmé un decreto creando algo así como ente superior de las comunas. ¿Dónde está? No ha funcionado. Nicolás<sup>25</sup>, te encomiendo esto como te encomendaría mi vida: las comunas, el estado social de derecho y de justicia. Hay una Ley de Comunas, de economía comunal. (...)

Después de haber conquistado el gobierno y tener bajo control buena parte del Estado, la tarea fundamental de la revolución consiste en la abolición del Estado burgués y la construcción de un Estado revolucionario, que responda por su forma popular, estructura democrática y funcionamiento eficiente a la lógica de la incipiente sociedad socialista. (...) Las comunas, una vez incluso mandé a sacar no sé cuántas copias, Carmen Meléndez, quiero sacarle otra vez 30 copias, le voy a regalar una copia, otra vez, a cada ministro y a cada ministra de un librito rojo de los tiempos de Mao Tse Tung sobre las comunas<sup>26</sup>. (...) La autocrítica, independencia o nada, comuna o nada, ¿o qué es lo que hacemos aquí?

<sup>23</sup> Declaración de Principios PSUV, Partido Socialista Unido de Venezuela, *Documentos fundamentales*

<sup>24</sup> Hugo Chávez Frías, *Golpe de timón* (Caracas: Correo del Orinoco, 2012) <https://www.marxists.org/espanol/chavez/2012/2012-golpe-de-timon.pdf>.

<sup>25</sup> Nicolás Maduro, recién nombrado vicepresidente de la República.

<sup>26</sup> Las comunas de Mao, un verdadero horror, según el testimonio de la profesora Cuenca. *Vid.* Gloria Cuenca, “Las Comunas y el gran salto atrás I y II”, *Costa del Sol FM*, 25 de marzo de 2021, acceso el

Luego, en el marco del III Congreso del PSUV (2014), la Comisión Ideológica y Programática, produce un documento final, en el que, entre otras cosas, señala:

El Estado Comunal es un Estado de Nueva Democracia, de Derecho y de Justicia, de transición al socialismo (...) La concepción del Estado Comunal expresado en las comunas no es una visión vacía y hueca de la lucha revolucionaria, las comunas deben ser la forma de ejercer el poder revolucionario y jamás deben confundir la revolución democrática con la revolución socialista como históricamente ha sucedido con su consiguiente e inevitable fracaso.

En este contexto, importa destacar como una cuestión fundamental, que la “Ley de Ciudades Comunales” viene a ser el eslabón final en el inconstitucional e inconventional proceso de desmontaje del Estado Constitucional Democrático<sup>27</sup> y su sustitución por el Estado Comunal, por tanto, no procede su análisis de manera aislada, sino, como colofón en el proceso de instauración del nuevo Estado Socialista.

### ***III. De la Ley de Ciudades Comunales como colofón en el proceso de instauración del Estado Comunal***

La “Ley de Ciudades Comunales” postula un sistema de agregación comunal, “como apuesta para prefigurar una sociedad impregnada de una nueva espiritualidad socialista”, capaz de superar la decadencia capitalista, y, supuestamente, respondiendo a exigencias legislativas del Poder Popular “como una respuesta a la vocería de los Consejos Comunales y Comunas”; y a los voceros “de las organizaciones y movimientos sociales, que desde sus ámbitos territoriales, han deliberado reunidos<sup>28</sup> (...) en sus respectivos parlamentos comunales<sup>29</sup>”, a los fines de exigir un salto cuántico en la innovación democrática, “asumiendo

---

01 de julio de 2021., <https://www.costadelsolfm.org/2021/03/25/gloria-cuenca-las-comunas-y-el-gran-salto-atras-i-y-ii/>

<sup>27</sup> Se descarta la nomenclatura de Estado Constitucional de Derecho, sostenida por Prieto Sanchís, por cuanto, en mi opinión, no aporta una definición precisa de la moderna organización estatal, que tiene como centralidad los DDHH y la libertad. La idea de Estado Constitucional de Derecho, sugiere no otra cosa que una estructura estatal cimentada en dos pilares aparentemente diferenciados: la Constitución y el Derecho, pero, en realidad, ambas categorías representan ideas equivalentes, esto es, reconducen a una misma concepción de Estado signado por un orden jurídico rector. Por otra parte, de acuerdo a esta concepción, países como Cuba y China, serían Estados Constitucionales de Derecho, pues, ambos se rigen por una Constitución (iliberar, en este caso), conforme a la cual se organiza el Estado, y ambos se rigen por el Derecho (antidemocrático). *Vid.* Luis Pietro Sanchís, “Neoconstitucionalismo y Ponderación Judicial”, *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid* (2001): p. 202. [http://afduam.es/wp-content/uploads/pdf/5/6900111\(201-228\).pdf](http://afduam.es/wp-content/uploads/pdf/5/6900111(201-228).pdf).

<sup>28</sup> No existe constancia de estas Asambleas.

<sup>29</sup> Aún no se ha aprobado la “Ley de Parlamentos Comunales”.

en el marco del poder constituyente<sup>30</sup> la construcción de la Ciudad Comunal como una nueva forma político organizativa en el territorio.” (Exposición de Motivos del proyecto).

De esta manera la Asamblea Nacional (irregularmente constituida) se aboca con urgencia a reconocer e interpretar jurídicamente la realidad del país, “para transformarla integralmente en todo su contexto, con el compromiso Constitucional y democrático de facilitar y consolidar el ejercicio del autogobierno comunal que emerge en el territorio nacional como producto del desarrollo integral del Poder Popular en la Comuna.” (Exposición de Motivos del proyecto).

El artículo 1 de esta ilegítima ley, regula a estas ficciones, como una nueva “entidad política” en la organización territorial de la República, y específicamente, como “instancia territorial y política del sistema de agregación comunal, donde los ciudadanos y ciudadanas fomentan los valores necesarios para la construcción del socialismo.”

De acuerdo con el artículo 5, la “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”, se va a regir por principios y valores socialistas (art. 3); y va a ser constituida “por iniciativa popular” mediante la agregación de Comunas<sup>31</sup> urbanas, rurales e indígenas en un ámbito territorial determinado (arts. 4 y 8), que podrá coincidir o no con los límites político-territoriales establecidos en el ámbito de la República (art. 6). La iniciativa para la constitución de la Ciudad Comunal corresponde a las Comunas y a las organizaciones sociales que hagan vida activa en su ámbito territorial, quienes deberán previamente conformarse en comisión promotora, notificando de este acto al órgano con competencia en la materia (arts. 8 y 11).

De conformidad con lo establecido en el artículo 12, la ciudad comunal se constituye cuando la carta fundacional 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. El registro electoral de la Ciudad Comunal para todos los efectos está conformado por la sumatoria de los registros electorales de las Comunas que la integran (art. 13). La Ley de Ciudades Comunales con miras

<sup>30</sup> El Poder Constituyente reside en el pueblo (en su conjunto) y no en una parte de él.

<sup>31</sup> 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 “a través de la agregación de comunidades organizadas. 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).

a institucionalizar el Estado Comunal, crea un vasto entramado institucional y burocrático (art. 14), conformado por: El Parlamento de la Ciudad Comunal; el Consejo Ejecutivo de Gobierno de la Ciudad Comunal, el Consejo de Planificación de la Ciudad Comunal; el Consejo de Economía de la Ciudad Comunal; el Consejo de Contraloría de la Ciudad Comunal; el Consejo de Educación y Formación de la Ciudad Comunal; el Consejo de Justicia y Paz de la Ciudad Comunal; la Comisión Electoral de la Ciudad Comunal; los cuales, se regulan en los artículos 15 al 41.

#### **IV. De la inconstitucionalidad de la “Ley de Ciudades Comunales” y del Estado Comunal que configura**

##### **1. De la ilegítima pretensión de subordinar la voluntad constituyente a la voluntad legislativa y comunal**

De acuerdo a lo expresado en los capítulos anteriores, con la “Ley de Ciudades Comunales” se aspira a dar un impulso concluyente al Estado Comunal. Sus premisas fundamentales serían que: (i) la actual es “una Constitución inacabada” y que “la destrucción de un sistema anterior y la construcción de un nuevo sistema son dos trabajos paralelos pero no totalmente simultáneos en el tiempo” (Viciano y Martínez)<sup>32</sup>, y; (ii) mediante mecanismos legislativos ordinarios puede completarse la obra constitucional, atribuyendo fuerza constituyente a un poder constituido (Parlamento, ilegítimo, en este caso), que actuaría en nombre de una ficción llamada poder popular comunal y constituyente.

Ante tal pretensión, cabe observar que los impulsores de la “Ley de Ciudades Comunales”, omiten que en 1999, la voluntad constituyente adoptó como decisión política fundamental, al Estado Constitucional Democrático, encarnado en la fórmula del Estado social de Derecho (art. 2 CN), y que esa misma voluntad constituyente rechazó expresamente el 2007, el cambio en la decisión política fundamental relativa a la organización territorial y político administrativa<sup>33</sup>, y la opción por el Estado Comunal; así mismo, omiten que tal opción jurídico-política, no puede ser modificada por una “ley” (ni aún, en el supuesto de que emanara de un Parlamento legítimo), mucho menos por mandato de un

---

<sup>32</sup> Roberto Viciano Pastor y Rubén Martínez Dalmau, “Necesidad y oportunidad en el proyecto venezolano de reforma constitucional (2007)”, *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* v. 14 n.2 (2008). Versión impresa ISSN 20030507.2007. [http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1315-64112008000200007](http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-64112008000200007).

<sup>33</sup> Se proponía 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.”

inexistente poder constituyente comunal; también, omiten que esa misma voluntad constituyente ha petrificado la normativa constitucional, mediante la cual, esa decisión política fundamental puede ser modificada (Título IX), lo que excluye la pretensión de que una Asamblea Nacional, mediante ley, por mandato de unos supuestos organismos comunales y “constituyentes”, puedan cambiar la forma del Estado; finalmente, olvidan que el “poder constituyente”, sólo lo puede ejercer, el pueblo (en su conjunto), quien debe manifestar su voluntad mediante referendo (Brewer)<sup>34</sup>, conforme a lo establecido en el Título IX la Constitución.

Al efecto, pareciera innecesario recordar aquí, que mientras el poder constituyente, verdadero titular de la soberanía (Jay)<sup>35</sup>, se justifica por sí mismo, debido a su fundamento histórico y ontológico existencial (De Vega)<sup>36</sup>; los poderes constituidos tienen su fundamento en la Constitución, que define sus límites, posibilidades, y modos de actuación. La idea del poder constituyente, residente en el pueblo, se traduce en el mayor límite al poder político, en especial, al que emana del más amenazador de los poderes, el legislativo (Prieto Sanchís)<sup>37</sup>, mediante la mineralización constitucional de su proceder, y el establecimiento de barreras que no puede traspasar en ningún caso, mucho menos, cambiando la organización territorial (forma de Estado) mediante leyes.

Por otra parte, en relación a la ficción llamada “poder popular comunal y constituyente”, cabe reiterar que nunca se ha puesto en duda por nadie, que la titularidad del poder constituyente recae en el pueblo (De Vega)<sup>38</sup>, en su conjunto, y no en una parte de él; así se reconoció, además, en la primera Constitución revolucionaria francesa (“ninguna parte del pueblo puede atribuirse el ejercicio de la soberanía, que sólo corresponde a la nación”, art. 1, del Título III). De esta manera, las menciones a un supuesto poder constituyente, que emanaría de organismos comunales, de los que (además) no hay evidencia alguna de su existencia, carecen de todo fundamento político y jurídico.

En síntesis, siendo la voluntad constituyente el más importante límite (contramayoritario) a decisiones de mayorías circunstanciales legítimas, a efectos de preservar la hegemonía e intangibilidad de la decisión política fundamental

---

<sup>34</sup> Allan R. Brewer-Carías, “Comentarios sobre el inconstitucional proyecto de Ley De Las Ciudades Comunales O un paso más en la desconstitucionalización del Estado, mediante su desmunicipalización” (2021) <http://allanbrewercarias.com/wp-content/uploads/2021/03/Brewer.-Sobre-PROYECTO-DE-LEY-DE-LAS-CIUDADES-COMUNALES-marzo-2021.pdf>.

<sup>35</sup> Alexander Hamilton, James Madison y John Jay, *El Federalista* [trad. Gustavo R. Velasco] (México: Librodot, 1943), pp. 22, 23, 26 y 27. <https://libertad.org/media/El-Federalista.pdf>

<sup>36</sup> Pedro De Vega, *La Reforma Constitucional. Y la problemática del poder constituyente* (Madrid: Tecnos, 2007), p.15.

<sup>37</sup> Luis Pietro Sanchís, “Neoconstitucionalismo y Ponderación Judicial”

<sup>38</sup> Pedro De Vega, *La Reforma Constitucional...*, p.29.

y los derechos de las minorías, con mayor razón, debe servir de freno a la ilegítima pretensión (de una minoría de institucionalizar el Estado Comunal, mediante una espuria “ley”).

## **2. La institucionalización de un Estado Comunal en Venezuela comporta el falseamiento ideológico de la Constitución**

La creación de un sistema de ciudades comunales, para institucionalizar el Estado Comunal “llamadas a ser epicentros de revolución cultural”, y “de configuración de una nueva ética socialista” (Exposición de Motivos), mutaría<sup>39</sup> ilegítimamente la normativa constitucional que establece su estructura y principios, concretamente, la forma política del Estado (social de Derecho)<sup>40</sup>, y su organización territorial y político-administrativa, establecida en el Título II; en virtud de la cual, esta materia ni siquiera podría ser objeto de reforma constitucional (art. 342). De tal manera, los artículos 16, 136, 159 y siguientes, 168 y siguientes, y 342 de la Constitución, mantendrían intactos sus textos, no obstante, sus significados jurídicos quedarían fraudulentamente mutados (falseamiento ideológico), por esta iniciativa *pseudo* legislativa.

Es cierto que ninguna Constitución puede permanecer inmutable en el tiempo, pues, durante su vigencia, la emergencia de nuevas convenciones políticas, la necesidad política, la costumbre *contra constitutionem*, o el *desuetudo*, van a generar tensiones entre la realidad social y la normatividad, imponiendo la necesidad de adaptaciones constitucionales, no sólo por cauces formales, también, por cauces informales como la mutación<sup>41</sup>. Sin embargo, la “revolución”, sin atender a los precitados supuestos excepcionales para mutar normas constitucionales, ni a los límites de la mutación<sup>42</sup>, ha venido desarrollando un proceso sistemático de falseamiento ideológico de la Constitución, vía mutación ilegítima o fraudulenta, en virtud del cual, han modificado el significado jurídico de diversos dispositivos constitucionales, dejando su texto intacto, con el único propósito de dar encuadramiento constitucional a las arbitrarias e inconstitucionales medidas

<sup>39</sup> “una mutación constitucional modifica, de la manera que sea, el contenido de las normas constitucionales de modo que la norma conservando el mismo texto, recibe una significación diferente”. Konrad Hesse, *Escritos de Derecho Constitucional* (Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011), p. 99. ob. cit., p. 98.

<sup>40</sup> “No es que el Estado Social de Derecho propenda a un Estado Socialista.” *Vid.* Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, sentencia No 85 del 24 de enero 2012. Disponible en: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/enero/85-240102-01-1274%20.HTM>, consultado en fecha 8 de abril de 2021.

<sup>41</sup> En el origen de una mutación constitucional siempre encontraremos una tensión o una contradicción entre la realidad jurídica (normatividad) y la realidad social, que de resolverse a favor de esta última, originará una nueva interpretación constitucional.

<sup>42</sup> Pedro De Vega, *La Reforma Constitucional...*, p. 215.

para institucionalizar el Estado Comunal; lo que ha terminado propiciando, además, un proceso de anarcoconstitucionalismo, que entendemos como aquel en el que la Constitución deja de ser el centro de referencia, tanto del ámbito normativo y organizativo del Estado (y de la sociedad) como del proceso político, ocupando su lugar la nuda voluntad de los detentadores del poder.

En síntesis, la “Ley de Ciudades Comunales”, mediante la cual, se pretende consolidar el poder popular y el Estado Comunal, comporta el falseamiento ideológico de los artículos 16, 136, 159, 168 y 342 de la Constitución, y por consiguiente, de sus Títulos I, IV (Capítulos III y IV), y IX.

### **3. ¿Puede cambiarse la organización territorial y la organización político-administrativa del Estado Constitucional mediante referendo comunal?**

La modificación de la estructura del Estado y de sus principios fundamentales, concretamente, la forma de organización territorial y político-administrativa, establecidos en los Títulos II y IV, capítulos III y IV de la Constitución, sólo sería posible (en principio) empleando los mecanismos constitucionales establecidos al efecto (referendo aprobatorio, Título IX); en tal sentido, sólo en estos supuestos podrá ser consultada la opinión del poder constituyente, para validar o rechazar las propuestas modificatorias.

En este marco, desde una perspectiva constitucional, no sería posible modificar la estructura del Estado y sus principios, mediante los “referendos comunales”, “creados” en la “Ley de Ciudades Comunales”. Al efecto, no deja de llamar la atención que esta “ley”, junto con prever la utilización del “referendo comunal”, atribuye ilegítimamente la competencia del CNE, para organizar, dirigir y vigilar referendos, a la Comisión Electoral de la ciudad comunal, bajo la fachada de una simple “coordinación” (art.35); lo cual, vulnera abiertamente lo previsto en el artículo 293.5 de la Constitución. Tampoco, es menor el hecho de que el “registro electoral” a ser empleado, estaría conformado por la sumatoria de los “registros electorales de las Comunas” (art. 13 de la “ley”), y no por el Registro Civil y Electoral (nacional), previsto en el artículo 293.7 de la Constitución, lo que representaría otra ilegitimidad constitucional. Olvidan los impulsores de esta “ley”, que ningún poder popular, mucho menos uno de carácter parcial, puede detentar una legitimidad sin límite, como para cambiar el ordenamiento constitucional y la forma de Estado (Touraine)<sup>43</sup>.

Importa reiterar que todo Estado Constitucional Democrático, se edifica sobre dos pilares: el principio político (democrático) de soberanía, residente en

---

<sup>43</sup> Alain Touraine, *¿Qu'est ce que la démocratie?* (Paris : Fayard, 1994), p. 11.

el pueblo; y el principio jurídico de supremacía de la Constitución. Con base al primero se deriva que corresponde al pueblo (en su conjunto), en cuanto titular de la soberanía, el ejercicio indiscutible del poder constituyente. Por su parte, el principio de supremacía normativa de la Constitución encarna la idea de hegemonía absoluta de sus valores y demás preceptos en el orden interno, a cuya observancia están sujetos gobernantes y gobernados. Este principio, como nos lo recuerda García de Enterría, evidencia la naturaleza de los poderes de los que emanan las distintas normas de un ordenamiento determinado, esto es, poder constituyente=Constitución, y poderes constituidos=normas ordinarias; su vocación de permanencia o estabilidad, y; finalmente, el carácter *sui generis* de la norma constitucional dando origen: a una superlegalidad material que asegura a la Constitución una preeminencia jerárquica sobre todas las demás normas, que serán válidas si no violentan el sistema formal de producción de las mismas, los límites al ejercicio del poder, los derechos y garantías fundamentales, y el entramado axiológico que ella encarna y; a una superlegalidad formal conformada por mecanismos reforzados de modificación constitucional (rigidez constitucional, en tanto mecanismo contramayoritario) frente a los procedimientos legislativos ordinarios<sup>44</sup>.

En síntesis, la organización territorial y la organización político-administrativa, no pueden ser modificadas, por ningún “referendo comunal”, al impedirlo el principio político democrático, y; el principio jurídico de supremacía de la Constitución.

#### **4. Del entramado institucional de las ciudades comunales Vs el Estado Constitucional Democrático y la democracia representativa**

La “Ley de Ciudades Comunales”, crea, además, un entramado institucional y burocrático, en los que puede destacarse, tal como observa el profesor Brewer<sup>45</sup>, que ninguno de estos órganos está conformado por representantes electos mediante sufragio universal, directo y secreto, como lo exige la Constitución (arts. 5, 6, 62, 63), respecto de quienes ejercen la representación política del pueblo, sino, por “voceros y voceras” (art. 9 “Ley de Ciudades Comunales”), que entre otras condiciones “no pueden desempeñar cargos públicos de elección popular” (art. 9.f). El caso del Parlamento Comunal es tanto más grotesco, al preverse su funcionamiento, aun cuando, la ley respectiva, no ha sido aprobada.

---

<sup>44</sup> Eduardo García de Enterría, *La Constitución como Norma y el Tribunal Constitucional* (Madrid: Civitas, 1994), p. 50.

<sup>45</sup> Allan R. Brewer-Carías, “Comentarios sobre el inconstitucional...”

Desde esta perspectiva, ¿es compatible este entramado institucional y burocrático con el Estado Constitucional Democrático? Absolutamente, no. Por cuanto, en el marco de una “democracia representativa”, como la consagrada en la Constitución y la Carta Democrática Interamericana, no puede haber entidades políticas gobernadas o conformadas por “voceros” no electos mediante sufragio universal, directo y secreto, pues, la representación política del pueblo debe emanar de la soberanía popular, que se expresa indirectamente mediante el sufragio, siendo esta la esencia de la doctrina de la soberanía popular, propia de las corrientes de pensamiento republicano.

Huelga precisar, que en nuestro sistema, la Constitución es un factor de control del poder, a tal efecto, establece no sólo los límites al poder, sino, también, los mecanismos mediante los cuales, los funcionarios deben ser electos para el ejercicio de funciones públicas, en representación de la colectividad. De esta manera, el nudo poder deviene en poder jurídico legítimo, por consiguiente, la supuesta representación comunal, que emerja de las irregulares designaciones de los detentadores del poder, va a carecer de autoridad, por tanto, sus actos serán irremediabilmente nulos (art. 138 de la Constitución).

En síntesis, la designación de “funcionarios de hecho”, para ejercer la representación popular en el entramado institucional creado por la “Ley de Ciudades Comunes”, prescindiendo del sufragio universal, directo y secreto, sería manifiestamente inconstitucional.

## **5. El pluralismo como causal de invalidación del ordenamiento comunal**

Las motivaciones y lineamientos normativos de la “Ley de Ciudades Comunes”, dejan en evidencia el porfiado empeño de los detentadores del poder en institucionalizar al socialismo como doctrina ideológica oficial del Estado Comunal, en violación del pluralismo como uno de los valores superiores del Estado venezolano (art. 2 de la Constitución).

¿Qué es el pluralismo? El pluralismo aparece en el horizonte democrático a propósito de la libertad de prensa y de expresión, progresivamente, fue extendiéndose a otros ámbitos, hasta erigirse, primero, en una de las condiciones de la democracia; y luego, en su fundamento, así lo estableció el Consejo Constitucional francés, en decisión del 11 de enero de 1990<sup>46</sup>; en virtud de la cual, el pluralismo, deviene en el principio (sentido kantiano) de la democracia, es decir,

---

<sup>46</sup> Conseil Constitutionnel Décision n° 89-271 D.C., 11 janv.1990, R. p. 21. Disponible en <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1990/89271DC.htm>, consultada en fecha 1 de abril de 2021.

en el punto de partida lógico de donde se deduce el conjunto de la organización social, cultural, política, y constitucional (Rousseau)<sup>47</sup>.

Esta posición fundamental, se debe a que constituye en una garantía marco, esto es, en una de las garantías esenciales para el ejercicio y respeto de otros derechos y libertades; así, lo ha interpretado el constituyente de 1999, al reconocerlo como un valor superior del ordenamiento jurídico.

En síntesis, al decantarse la futura (e ilegítima) “Ley de Ciudades Comunales” por una única opción ideológica (el socialismo), y al pretender convertirla en la ideología oficial del Estado Comunal, resulta manifiesta su inconstitucionalidad, al desconocer el pluralismo.

## **V. *Inconvencionalidad o ilegitimidad supraconstitucional de la Ley de Ciudades Comunales y del Estado Comunal que configura***

### **1. ¿Supraconstitucionalidad (externa) o bloque de la constitucionalidad?**

La Supraconstitucionalidad externa<sup>48</sup> es una categoría jurídica que se ha venido vinculando al derecho internacional de los DDHH, cuya consecuencia más trascendente es la afectación (limitación) de la soberanía nacional de cada Estado.

En este contexto, es importante precisar la vinculación del derecho supraconstitucional (externo) con el derecho constitucional nacional, esto es, si el primero se integra con el derecho constitucional nacional en un solo “bloque de la constitucionalidad”, o; si, por tratarse de un derecho preeminente, no formaría parte de ese bloque, pero, si estaría imbricado con éste, pero, desde una posición prevalente.

---

<sup>47</sup> Dominique Rousseau, *Droit du Contentieux Constitutionnel* (París, Montchrestien, 1993), p. 265.

<sup>48</sup> Se debe diferenciar la supraconstitucionalidad externa de la interna. Esta última es la superioridad de ciertos principios y normas constitucionales, que por representar el núcleo duro de la Constitución, son intocables para cualquier poder. Dominique Rousseau, *Droit du Contentieux...*, p. 183.

Al efecto, en algunos países lo asumen como Bloque de la Constitucionalidad<sup>49</sup>; otros, le atribuyen posición supraconstitucional<sup>50</sup>; y otros, como la doctrina en Venezuela, se acogen al principio de la cláusula más favorable (art. 23 Constitución), la cual, además, es la posición de la Corte IDH, y de la doctrina prevaleciente. En nuestra región es frecuente encontrar distintos sentidos para esta idea de bloque. Bidart Campos, entre otros, la ha reservado para referir al conjunto normativo integrado por la Constitución y los tratados que no forman parte de la Constitución<sup>51</sup>. Nogueira, proporciona un matiz importante, en relación a la idea de bloque de la constitucionalidad, y habla de “un bloque constitucional de derechos”, constituido por los derechos asegurados en el texto formal de la Constitución y los derechos materialmente constitucionales y reconocidos como tales, al incorporar el Estado de Chile explícitamente los contenidos normativos de derechos y garantías de ellos contenidos en los tratados ratificados y vigentes, generándose una retroalimentación en ambos sentidos por la duplicidad de fuentes del sistema (interna e internacional)<sup>52</sup>.

## 2. Supraconstitucionalidad (externa) y soberanía

La jurisdicción supraconstitucional es fuente de producción de normas internacionales (principios *ius cogens*, normas positivas de Pactos, Convenciones y Tratados Internacionales, jurisprudencia, y costumbre internacional), que vinculan a los Estados que forman parte de ella.

La fuerza vinculante del orden supraconstitucional puede ser explicado desde una concepción monista del derecho internacional, conforme a la cual, existe un sistema normativo universal. De acuerdo con Kelsen, las normas jurídicas derivan su validez y su fuerza obligatoria de otras normas superiores hasta llegar a la norma fundamental o *grundnorm*<sup>53</sup>. En todo caso, los Estados se obligan

---

<sup>49</sup> Artículo 31, Constitución Argentina. En cierta forma, es la posición de la Sala Constitucional, de la que deriva su potestad de máximo y último interprete de sentencias y actos emanados del SIDH. Vid. Sentencia Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, sentencia No 1309 del 19 de julio de 2001. Disponible en <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/julio/1309-190701-01-1362.HTMN><sup>o</sup>, consultada en fecha 5 de abril de 2021. Y sentencia N<sup>o</sup>. 1942 del 15 de julio de 2003. Disponible en <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/julio/1942-150703-01-0415.HT>, consultada en fecha 5 de abril de 2021; entre otras.

<sup>50</sup> Artículo 93, Constitución de Colombia.

<sup>51</sup> Martín Riso, “Interrelación entre el Derecho Constitucional y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, núm. 16 (2012): p. 332. <https://recyt.fecyt.es/index.php/AIJC/article/view/40740>

<sup>52</sup> Humberto Nogueira, “Los derechos esenciales o humanos contenidos en los Tratados Internacionales y su ubicación en el ordenamiento jurídico nacional: Doctrina y Jurisprudencia, *Ius et Praxis*, vol. 9 no. 1 (2003). <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r106335.pdf>.

<sup>53</sup> Hans Kelsen, “Les rapports de système entre le Droit interne et le Droit Internationale”, *Recueil des Cours, Collected Courses of the Hague Academy of International Law* (1926) : p. 227 y ss; citado por Marco

a acatar el derecho supraconstitucional, por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, concretamente, en virtud de lo dispuesto en sus artículos 26<sup>54</sup>, 27<sup>55</sup>, y 46<sup>56</sup>.

En el ámbito interamericano, la Convención Americana de Derechos Humanos, establece en su artículo 2, la obligación de los Estados de adoptar medidas legislativas o de otro carácter, para hacer efectivos los derechos y libertades garantizados en la Convención; en el mismo sentido, se orientan los artículos 1 y 2 del Protocolo de San Salvador (derechos económicos, sociales y culturales).

### **3. El carácter homogeneizador de la supraconstitucionalidad externa en materia de democracia y DDHH**

La supraconstitucionalidad externa ha estado estrechamente vinculada a procesos de homogeneización o estandarización de regulaciones en materia de DDHH, ante la convicción de que la dignidad humana y la garantía de los DDHH, constituyen valores universales que deben ser defendidos por la humanidad en su conjunto.

Asimismo, ha estado estrechamente vinculada a procesos de homogeneización o estandarización en materia de valores democráticos, forjados en torno al fortalecimiento de una identidad democrática común (el Estado Constitucional Democrático) para lograr una mayor cooperación e integración internacional. El compromiso con estos procesos es tal, que, incluso, se ha considerado que las normas constitucionales deben inclinarse ante las normas supraconstitucionales, como lo ha sostenido Favoreu<sup>57</sup>, también, la Corte IDH<sup>58</sup>.

---

Gerardo Monroy Cabra, “El Derecho Internacional como fuente del Derecho Constitucional” *Anuario Colombiano de Derecho Internacional N° 1* (2008): p. 112, <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r25154.pdf>.

<sup>54</sup> *Pacta sunt Servanda*.

<sup>55</sup> “Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado”.

<sup>56</sup> “El hecho de que el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado, haya sido manifestado en violación de una disposición de su derecho interno, no podrá ser alegado por dicho Estado como vicio de su consentimiento, a menos que esa violación sea manifiesta y afecte a una norma de importancia fundamental de su derecho interno”.

<sup>57</sup> Louis Favoreu, “Souveraineté et supraconstitutionnalité”, *Pouvoirs N° 67* (1993): p.76. <https://revue-pouvoirs.fr/Debat-Souverainete-et.html>.

<sup>58</sup> Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile, Sentencia de 5 de febrero de 2001.

#### **4. Ilegitimidad supraconstitucional o inconveniencia de la “Ley de Ciudades Comunes”**

##### **a. Por violar principios de *ius cogens* al modificar la Constitución sin apelar a la voluntad constituyente**

La “Ley de Ciudades Comunes”, también, está afectada de ilegitimidad convencional, por cuanto, su aplicación implicaría una modificación de la decisión política fundamental, en materia de organización territorial y político administrativa, por un cauce distinto al previsto en la Constitución, esto es, en violación de la voluntad constituyente.

La idea de que el poder constituyente reside intransferiblemente en el pueblo, titular de la soberanía, principio forjado al calor de las revoluciones del s. XVIII, es no sólo un principio constitucional (arts. 5 y 347 de la Constitución), también, es un principio de *ius cogens*, entendido éste como el conjunto de principios y normas universales que forman parte de los DDHH y de la conciencia universal, que (i) deben ser aceptadas por la Comunidad Internacional de Estados en su conjunto, (ii) no aceptan acuerdo en contrario, y (iii) solo pueden ser modificadas por otra norma ulterior de derecho internacional que tenga el mismo carácter<sup>59</sup>.

En esta perspectiva, la reforma de las bases institucionales de un Estado, sin contar con la voluntad del poder constituyente, o materializado en contra de ésta, sería una actuación manifiestamente inconveniente.

##### **b. Por violar principios de *ius cogens* al establecer un régimen discriminatorio en la participación comunal**

De igual manera, la “Ley de Ciudades Comunes” y el Estado Comunal, están afectados de ilegitimidad convencional, por cuanto, su materialización implicaría la consumación de un régimen de discriminación política y social, en la medida en que la participación ciudadana en los procesos comunales, estaría preordenada a la construcción del socialismo, por lo cual, sólo podrían participar quienes profesen esa doctrina política.

La Corte IDH, refiriéndose al principio de no discriminación, señaló que por su carácter de *ius cogens* “...estas reglas fundamentales deben ser observadas por todos los Estados, hayan o no ratificado las convenciones que lo contienen,

---

<sup>59</sup> Artículo 53, Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados.

ya que constituye un principio ineluctable del derecho internacional consuetudinario”<sup>60</sup>.

En esta perspectiva, la proclamación del socialismo como doctrina oficial del Estado Comunal, comportaría la discriminación de quienes no la profesen, por tanto, sería, manifiestamente inconvencional.

**c. Por violar principios de ius cogens al pretender menoscabar la forma del Estado mediante actos refrendarios**

La voluntad refrendaria que puedan expresar algunas comunidades en el marco de la ilegítima “Ley de Ciudades Comunales”, con miras a mutar la estructura y principios de la Constitución, concretamente, la forma de organización territorial y político-administrativa (con vaciamiento de competencias municipales), establecidos en los Títulos II y IV capítulos III y IV de la Constitución, sería manifiestamente inconvencional, en la medida en que viola principios universales y DDHH, tales como: (i) la voluntad constituyente residente en el pueblo, (ii) el derecho al sufragio universal, directo y secreto, (iii) la democracia representativa, (iv) el pluralismo, entre otros.

Olvidan, los impulsores de la “Ley de Ciudades Comunales”, que, como ya se indicó, ningún poder popular, mucho menos uno de carácter sectorial o parcial, puede detentar una legitimidad refrendaria sin límite, como para cambiar el ordenamiento constitucional, y la forma de Estado (Touraine)<sup>61</sup>.

Sobre este punto, la Corte IDH (caso Gelman), ha precisado:

239. (...). La legitimación democrática de determinados hechos o actos en una sociedad está limitada por las normas y obligaciones internacionales de protección de los derechos humanos reconocidos en tratados como la Convención Americana, de modo que la existencia de un verdadero régimen democrático está determinada por sus características tanto formales como sustanciales, por lo que, particularmente en casos de graves violaciones a las normas del Derecho Internacional de los Derechos, la protección de los derechos humanos constituye un límite infranqueable a la regla de mayorías (...).”

En esta perspectiva, la instauración del Estado Comunal, de inspiración socialista, al margen de la Constitución y a través de un simple acto refrendario comunal, sería manifiestamente inconvencional.

<sup>60</sup> Opinión Consultiva O.C. N°. 18, relativa a la Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados, 2003.

<sup>61</sup> Alain Touraine, *¿Qu'est ce que la démocratie?*

**d. Por violar la Carta Democrática Interamericana que asume un compromiso con la democracia representativa y el pluralismo**

La “Ley de Ciudades Comunes” y el Estado Comunal, están afectados de ilegitimidad convencional, por cuanto, su materialización implicaría la consumación de un régimen político de carácter socialista, en abierta contravención de los compromisos contraídos por la República en materia de democracia representativa, en la Carta Democrática Interamericana.

Ciertamente, la Carta Democrática Interamericana, suscrita por Venezuela, ha asumido expresamente un compromiso por la democracia representativa y el pluralismo, en sus artículos 1, 2 y 3. En tal sentido, el derecho a la democracia representativa, y al pluralismo, como su fundamento, no son sólo DDHH susceptibles de tutela internacional, sino, además, concretos derechos subjetivos derivados de dicha Convención. En Opinión Consultiva de la Corte Permanente de Justicia Internacional<sup>62</sup>, en el caso de los empleados ferroviarios de Dantzig, afirmó que el objeto mismo de un acuerdo internacional, “conforme a la intención de las partes contratantes, puede ser la adopción por las partes contratantes, de algunas reglas definidas que creen derechos y obligaciones para los individuos y sean susceptibles de ser aplicadas por los tribunales nacionales.”

En esta perspectiva, al ser el derecho a la democracia representativa y al pluralismo, derechos humanos y derechos subjetivos, cualquier acto normativo que pretenda menoscabarlo devendrá en manifiestamente inconvencional.

**VI. Conclusiones**

De acuerdo a lo expuesto, precedentemente, se puede concluir en que:

La plena comprensión de la “Ley de Ciudades Comunes” no podría obtenerse analizándola de manera aislada, por lo cual, es obligante analizarla en el marco del proceso de sustitución del Estado Constitucional Democrático por el Estado Comunal Socialista, que se viene impulsando abiertamente desde el año 2007, en el que la arista ideológica ha jugado un rol determinante.

La aprobación de la “Ley de Ciudades Comunes”, constituiría el colofón en la larga cadena de ilegitimidades, mediante las cuales, los detentadores

---

<sup>62</sup> CPIJ, Serie B, núm. 17, p. 32; CIJ, *Recueil des Cours, Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, (London: Martinus Nijhoff Publishers, 1988), p. 35. Citada por Marco Gerardo Monroy Cabra, “El Derecho Internacional...”, p. 113

del poder pretenden consolidar su proyecto político hegemónico (el poder popular y el Estado Comunal), con el que se pretende homogeneizar la sociedad venezolana, y convertirla en una sociedad socialista.

Tal pretensión, implicaría la reforma de la estructura del Estado, de sus bases institucionales y de sus valores superiores, sin contar con la voluntad del poder constituyente (residente en el pueblo, en su conjunto), y, más aún, en contra de ésta, inequívocamente expresada en los referendos de 1999 y 2007. Huelga precisar que la sustitución radical del Estado, tampoco, podría hacerse a través de una Asamblea Constituyente debido a las ataduras supraconstitucionales de los Estados.

La insistencia en este ilegítimo propósito refundacional, comportaría el falseamiento ideológico de los artículos 16, 168 y 342 de la Constitución (vía mutación ilegítima o fraudulenta), y por consiguiente, de su Título I, lo cual, sería constitucional y convencionalmente ilegítimo.

La “Ley de Ciudades Comunales” y el Estado Comunal, son manifiestamente inconstitucionales e inconvenionales al tener como finalidad la instauración fraudulenta (mediante referendos a celebrarse con registros electorales comunales y no con el Registro Civil y Electoral) de un régimen político hegemónico, contrario a la democracia representativa, discriminatorio, y violatorio del pluralismo político.